

## LAS PREGUNTAS PARLAMENTARIAS EN EL CUADRO DE LA ACTIVIDAD DE INVESTIGACIÓN DEL PARLAMENTO ITALIANO. REFLEXIONES COMPARATIVAS\*

Lucio Pegoraro\*\*

Catedrático de Derecho Público Comparado en la  
Facultad de Derecho de la Universidad de Bolonia  
luciopegoraro@hotmail.com

**RESUMEN:** Este artículo analiza la regulación y la práctica de las preguntas parlamentarias en Italia desde una perspectiva comparada, examinando los diferentes instrumentos que los parlamentarios pueden utilizar para solicitar informaciones y obtener respuestas del Gobierno. El autor realiza un análisis de la problemática conceptual, en particular del ámbito semántico de la expresión "pregunta parlamentaria" en el derecho comparado, y se plantea la posibilidad de "exportar" este instituto a los sistemas presidenciales o semipresidenciales. La respuesta es positiva, debido a que también en dichos sistemas, tanto las Asambleas Legislativas como los diputados o senadores de forma individual, son titulares de la potestad de control.

**PALABRAS CLAVES:** Derecho comparado, Control parlamentario, Preguntas parlamentarias, Parlamento italiano, Sistemas presidenciales.

**ABSTRACT:** This article focuses on the discipline and the practice of parliamentary questions in Italy from a comparative perspective, analyzing the different kinds of

---

\* El presente trabajo reproduce el texto de la ponencia titulada "La pregunta parlamentaria" en el marco del Congreso organizado en México D.F. por el Senado de la República, por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. y por el Instituto Federal de Acceso a la Información, el día 27 de febrero de 2007, y está destinado también al libro libro-homenaje en honor de Diego Valadés. Traducción a cargo de Gastón J. Enríquez Fuentes.

\*\* Lucio Pegoraro, Doctor H.C. en la Universidad de Cajamarca, ha publicado las siguientes monografías: *Il Governo in Parlamento. L'esperienza della Vª Repubblica francese* (Padova, 1983); *La Corte e il Parlamento. Sentenze-indirizzo e attività legislativa* (Padova, 1987); *Linguaggio e certezza della legge nella*

instruments that members of Parliament can use in order to make inquiries to the Government. The Author faces some problems of definition, in particular the problem of the meaning of “pregunta parlamentaria” in comparative law, and he considers the possibility to “export” this institution to presidential or semi-presidential systems. The answer is positive, because also in these systems the Parliament or single deputies or senators have control powers.

**KEY WORDS:** Comparative law, Parliamentary control, Parliamentary questions, Italian Parliament, Presidential systems.

## 1. CUESTIONES METODOLÓGICAS

El tema de las preguntas en el derecho parlamentario italiano no puede ser afrontado en este lugar con intenciones meramente descriptivas.<sup>1</sup> Conocer su disciplina

---

*giurisprudenza della Corte costituzionale* (Milano, 1988); *Le leggi organiche. Profili comparatistici* (Padova, 1990); *Gli statuti degli enti locali* (Rimini, 1993), *Le fonti del diritto negli ordinamenti contemporanei* (Bologna, 1993, en colaboración con A. Reposo), *Las Fuentes en el Derecho Comparado* (Lima, 2003, en colaboración con A. Rinella); *Lineamenti di giustizia costituzionale comparata* (Torino, 1998, trad. en castellano *La Justicia Constitucional. Una perspectiva comparada*, Madrid, 2004); *Diritto pubblico comparato. Profili metodologici* (Cedam, Padova, 2007, en colaboración con A. Rinella); *Giustizia costituzionale comparata* (Giappichelli, Torino, 2007). Ha trabajado con G. Morbidelli, A. Reposo y M. Volpi en la elaboración de los manuales: *Diritto costituzionale italiano e comparato* (Bologna, 2ª ed., 1997) y *Diritto Pubblico Comparato*; (Torino, 2ª ed., 2007); con A. Reposo, A. Rinella, R. Scarciglia y M. Volpi en la elaboración de *Diritto costituzionale e pubblico* (2ª ed., Torino, 2005), y con E.D. Cosimo del volumen *Conoscere la Repubblica: i Comuni, lo Stato, l'Europa*, Anci.Sa, Rubano, 2007). Ha participado con D. López Garrido y M.F. Massó Garrote en la redacción del *Nuevo Derecho Público Comparado* (Valencia, 2000); en colaboración con A. Reposo, C. Fusaro, M. Gobbo, R. Scarciglia ha supervisado varias recopilaciones de lecturas, obras didácticas y códigos de las editoriales Cedam y Giappichelli. Es autor de decenas de ensayos y artículos publicados en revistas italianas, españolas, latinoamericanas, etc. y en el volumen *Ensayos sobre justicia constitucional, la descentralización y las libertades* (Porrua, Ciudad de México, 2006) sobre temas relacionados con el Derecho constitucional, Derecho regional y de los entes locales así como de Derecho comparado, como, por ejemplo, el derecho de la información, las fuentes del derecho, la justicia constitucional, cuestiones metodológicas y la revisión constitucional, entre muchos otros tópicos. Es Director, junto a E. Álvarez Conde, de la «Revista de Derecho Público Comparado – Comparative Public Law Review»; miembro del Comité de Dirección de la Revista «*Diritto pubblico comparato ed europeo*»; del Comité Asesor de las Revistas «*Revista jurídica del Perú*», «*Aequum et bonum*», «*Letras Jurídicas*»; del Consejo editorial de la «*Revista iberoamericana de derecho procesal constitucional*» e de «*Iustitia*»; del Consejo consultivo honorario de la «*Revista del Centro Federado de Derecho*»; del Comité editorial de «*Ágora Libre*»; del Comité Asesor Internacional de la «*Revista peruana de Derecho Público*»; del Comité científico de la «*Revista Europea de Derechos Fundamentales*»; miembro correspondiente de la «*Revista Latino-Americana de Estudios Constitucionais*»; del Comité Internacional Honorífico de la Revista «*Isotimia*. Revista Iberoamericana de Filosofía Política y Jurídica». Dirige la serie «*I Diritti e le Istituzioni*» (Carocci, Roma); junto a N. Olivetti Rason, dirige la serie «*Diritto pubblico contemporaneo. Gli ordinamenti costituzionali*» (Editorial Giappichelli), y a J.O. Frosini la «*Center for Constitutional Studies Lecture Series*» (ed. Clueb, Bologna). Miembro de la Associazione italiana dei costituzionalisti y de la Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo; miembro correspondiente de la Asociación peruana de Derecho Constitucional.

<sup>1</sup> En la doctrina italiana no existen específicamente monografías dedicadas a las preguntas, pues por lo demás éstas vienen estudiadas en el contexto de la función investigadora, salvo la obra de BUCCISANO

positiva, proporcionada por los reglamentos de la Cámara de diputados y del Senado, además de su praxis –o sea la cantidad, la tipología y los efectos que éstas provocan– no será de gran utilidad si antes no procedemos a encuadrar esta institución en la estructura de la forma de gobierno parlamentaria que caracteriza a las instituciones italianas y, finalmente, si no valoramos a las preguntas dentro del más amplio complejo de instrumentos de investigación del Parlamento.

De hecho, las preguntas representan un corolario de la forma parlamentaria de gobierno; sin embargo, antes de su examen en clave comparada corresponde valorar su “exportabilidad” en un sistema dual, como lo es el presidencial mexicano.

El estudio del derecho comparado es algo completamente diferente al estudio del derecho extranjero, pues este último sólo representa un indispensable presupuesto. Conocer el derecho italiano para el estudioso de otro país es útil, pero insuficiente si no se profundiza al mismo tiempo en los temas relacionados con los orígenes históricos de las instituciones, su ámbito de operatividad, y su coherencia global con el sistema.

Hacer derecho comparado es (también y no sólo) crear (o utilizar) clases y modelos, operar confrontaciones por analogías y diferencias, indagar sobre la circulación, la exportación o la importación de las instituciones, así como considerar su capacidad de adaptación a contextos diversos.<sup>2</sup>

## 2. CUESTIONES SEMÁNTICAS

Antes de desarrollar el tema arriba señalado, conviene ofrecer algunas definiciones de las palabras empleadas en este texto.

Hablar de «preguntas», de «control», o de «comisiones de investigación», sin delimitar el uso de las mismas, de hecho, podría ocasionar su mala interpretación,<sup>3</sup> con

---

(1969); pero, en cualquier caso, entre los artículos más significativos de la posguerra se pueden mencionar, al menos: MARZANO (1968), pp. 262 ss.; ANZON (1969), pp. 757 ss.; DELLA GUARDIA (1974), pp. 73 ss.; FILIPPETTA (1991), pp. 4203 ss. Además se pueden recordar las voces enciclopédicas de MANZELLA (1972), pp. 406 ss., de DI CIOLO (1983), pp. 334 ss., y de MACCANICO (1989), pp. 1 ss. Finalmente los manuales de Derecho Parlamentario: además de las obras citadas *passim*, TOSI (1974), pp. 339 ss. En clave comparada, MARESCA (1969), pp. 469 ss.; AA.VV. (1978).

<sup>2</sup> Cfr. PEGORARO y RINELLA (2006a); PEGORARO y RINELLA (2006b); además, PEGORARO (2000), pp. 29 ss.; PEGORARO (2001), pp. 9 ss.; PEGORARO (2006), pp. 3 ss.; PEGORARO (2003), pp. 15 ss.; también SCARCIGLIA (2006), *passim*.

<sup>3</sup> «La definición estipulativa –tal y como recuerda SCARPELLI (1982), pp. 215 ss.– es un medio para hacer el lenguaje más adaptado a los fines para los cuales opera; de este medio puede valerse el legislador para hacer el propio lenguaje más adaptado a las formulaciones de la norma que intenta establecer». Ello puede ser «de considerable utilidad para la precisión de significados vagos o equívocos, tanto en cuanto a los términos del lenguaje común, como en cuanto a los términos técnicos, y sobre los cuales la ciencia no logra ponerse de acuerdo: una definición bien elaborada evitará grandes controversias, ya que la imprecisión de un término de otro modo dificultará su interpretación». Sobre el tema véase a PINTORE (1985), pp. 47 ss.

mayor razón si las palabras mismas asumen significados diferentes en el derecho de diversos Ordenamientos. Una palabra con la misma raíz puede indicar instituciones diversas («legge organica», «loi organique» o «ley orgánica» en italiano, francés y castellano respectivamente),<sup>4</sup> o una palabra con raíces diferentes puede indicar instituciones sustancialmente análogas.

Con «interrogazione», «question» o «pregunta» se entienden, generalmente, cuestiones análogas, si no es que exactamente idénticas. El núcleo semántico duro de dichas palabras no es diferente en el derecho comparado respecto al sentido reconocido en el léxico de los reglamentos parlamentarios italianos en su evolución histórica;<sup>5</sup> de hecho, se trata de una «simple pregunta, dirigida por escrito, sobre si un hecho es verdadero, sobre alguna información del Gobierno, sobre si el Gobierno desea comunicar a la Cámara documentos o noticias, o si es que ha tomado o está por tomar alguna medida sobre alguna cuestión determinada»<sup>6</sup> o, si se prefiere se trata «de la simple pregunta dirigida al Ministro competente para obtener alguna información o alguna explicación sobre un objeto determinado, o para saber qué medidas han sido adoptadas o se intentan adoptar en relación a la cuestión misma».<sup>7</sup>

Sin embargo, es verdad que en ocasiones se encuentran áreas de sobreposición con otras instituciones, tal y como ocurre con las interpelaciones.

En el derecho parlamentario italiano, «la interpelación consiste en la pregunta, dirigida por escrito, sobre los motivos o las razones de la conducta del Gobierno en cuestiones que conciernen a determinados aspectos de su política»,<sup>8</sup> o, en la terminología del Senado, «en la pregunta dirigida al Gobierno sobre los motivos o las razones de su conducta sobre cuestiones de particular relieve o de carácter general».<sup>9</sup> Por lo tanto, en el Ordenamiento italiano, para saber qué hará el Gobierno en relación a un problema en particular, se puede usar tanto la pregunta como la interpelación, las cuales se diferencian por cuestiones procesales, y por la posibilidad de transformar la interpelación en moción; consecuencia, esta última, que queda excluida en las preguntas.

En el derecho francés, ni la Constitución, ni los reglamentos parlamentarios definen las «questions», y su naturaleza meramente cognoscitiva o de investigación, privada de consecuencias, se deduce más que por la historia parlamentaria, sobre todo por la jurisprudencia constitucional, la cual, por el solo hecho de que la interpelación al no haber sido prevista por la Constitución de 1958, a diferencia de las «questions», ha deducido su ilegitimidad.<sup>10</sup> A propósito de esto último, no viene al caso señalar que

<sup>4</sup> Nos permitimos reenviar a las páginas iniciales de PEGORARO (1990).

<sup>5</sup> Sobre la evolución histórica de las preguntas parlamentarias en Italia, véase STURLESE (1979), pp. 549 ss. Véase además a MAZZONI HONORATI (1997): *Lezioni di Diritto parlamentare*, pp. 317 ss.

<sup>6</sup> Art. 128, ap.do 1, R. C.

<sup>7</sup> Art. 145, ap.do 1, R. S.

<sup>8</sup> Art. 136, ap.do 1, R. C.

<sup>9</sup> Art. 154, ap.do 1, R. S.

<sup>10</sup> Art. 48 de la Constitución, y sobre la jurisprudencia del *Conseil Constitutionnel*, en materia de control sobre los reglamentos parlamentarios, véase la bibliografía citada en PEGORARO (1983), pp. 19 ss.; en especial la nota 16.

tanto en Italia como en Francia y otros países –vgr. el Reino Unido– en la misma palabra «on regroupe un ensemble de procédures offertes aux députées pour leur assurer le contrôle et leur information sur l'activité du Gouvernement et de l'administration: questions orales, questions au Gouvernement, questions écrites».<sup>11</sup> Lo que verdaderamente importa es que, dentro de la franja gris que delinea los contornos del significado de las palabras que designan varias instituciones jurídicas, con la palabra «interrogazione», «pregunta», «question» (u otras en diferentes lenguas) se estaría aludiendo a una institución *sustancialmente* común.

El nominalismo siempre pone en evidencia problemas de sustancia, tal y como lo ha demostrado la experiencia francesa. Si la interpelación –allá en la tradición histórica y en el área de sobreposición con la pregunta– hace emerger *aún más* la responsabilidad del Gobierno, entonces, se explica porqué el *Conseil Constitutionnel* declaró su inconstitucionalidad, una vez abandonado el esquema parlamentario por otro a favor de la forma semi-presidencial deseada por De Gaulle y Debrée.<sup>12</sup> La pregunta entonces se adapta a la forma de gobierno semi-presidencial, mientras que la interpelación (instrumento que puede ser más incisivo, en cuanto potencialmente dotado de sanciones que pueden ir más allá de la mera declaración de insatisfacción o desacuerdo) no está consentida en un sistema dual, de doble legitimación, aunque caracterizado por la permanencia del vínculo de confianza.

Por esta razón, la definición de las preguntas en el sistema italiano es importante inclusive para fines de una eventual recepción en un Ordenamiento basado sobre *shared powers* y no sobre uno que reconozca un vínculo de confianza. De hecho, se debe de razonar sobre las «simples preguntas» en las cuales consiste la «interrogazione» tal y como se conoce en Italia, y otro tanto sobre la introducción de instrumentos, como las «interpelaciones», que sólo en parte son similares, no sólo por su contenido, sino sobre todo porque «cualquier interpelante que no esté satisfecho e intente promover una discusión sobre las explicaciones ofrecidas por el Gobierno puede presentar una moción», poniendo en juego la responsabilidad misma del Ejecutivo.<sup>13</sup>

El problema de la definición de las preguntas evoca sobre este punto otras cuestiones que requieren ser aclaradas, y que están conectadas con la naturaleza misma de la institución: ¿a qué funciones o actividades nos referimos?

En la doctrina italiana se distingue, con varias facetas de tesis, la actividad de control, que consiente la adopción de medidas o cuanto menos la expresión de juicios críticos hacia el Gobierno, de aquélla de «sindacato ispettivo» (mucho más larga, y que

---

<sup>11</sup> SECRETARIAT GENERAL DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE (1989), p. 1 y pp. 53 ss. Además NGUYEN HUU, (1981), pp. 172 ss.

<sup>12</sup> Para una amplia bibliografía sobre la forma de gobierno de la Quinta República en el cuadro del modelo semipresidencial, además de la extensa literatura francesa, véase CECCANTI et al. (1996); PEGORARO y RINELLA (coordinadores) (1997); RINELLA (1998); FUSARO (1998); CANEPA (2000).

<sup>13</sup> Art. 138, ap.do 2, R.C.

puede ser funcional al control), y también de aquella consistente en el mero conocimiento y en la de información, instrumentales para diferentes funciones del Parlamento (legislativa, de dirección política y de control). Las opiniones son variadas, y no es éste el lugar para recordar todas las reconstrucciones propuestas.<sup>14</sup> Sin embargo, un punto parece relevante: decidir qué significa control o inspección (o *oversight*, o sinónimos en otras lenguas) tiene importancia sobre la recepción o no de la institución.

No cabe duda de que una mera actividad de información se encuentra en los poderes de todos los Parlamentos que operen tanto en los sistemas parlamentarios, como en las formas de gobierno presidenciales.<sup>15</sup> Inclusive, en estas últimas el dualismo en la estructura y en la actividad de adquisición de conocimiento es la regla para los órganos colegiados electivos.<sup>16</sup> En un sistema de poderes divididos no es posible decir que son admisibles todos los instrumentos de control, propios de los regímenes parlamentarios. Por lo tanto, es necesario aclarar dos aspectos: a) qué está dentro de la actividad cognoscitiva, o de información, y qué está dentro de la actividad de control y más en general en el llamado «sindicato político»; b) si las preguntas son meros instrumentos de conocimiento, que sirven por lo tanto a todas las otras funciones de la Cámara, o si por el contrario únicamente son instrumentos de control. Sólo entonces se podrá razonar sobre la compatibilidad de cada uno de estos instrumentos (comprendidas las preguntas parlamentarias) con la forma de gobierno presidencial.

La definición de estos ámbitos semánticos les corresponde a las teorías elaboradas por la doctrina, que en la construcción de los modelos señalan su vinculatividad, o la susceptibilidad de emanar reglas de funcionamiento o previsiones sobre la funcionalidad o sobre los éxitos, y sobre la compatibilidad de elementos accidentales, respecto a aquéllos determinantes.<sup>17</sup>

En cuanto a la primera cuestión, la tesis más influyente afirma que la mera actividad de recolección de información no se traduce en una función específica de las Cámaras parlamentarias; ya que ella puede ser utilizada para el ejercicio de diversas funciones: legislativa, de control, de dirección o, ya que admite su existencia, de garantía constitucional;<sup>18</sup> razón por la cual no debe tener como único objeto la actividad del Gobierno, sino que puede atender objetivos más amplios, a fin de tener noticias sobre las que el Gobierno ya tiene conocimiento. En cuanto a la segunda cuestión se considera que las preguntas, por cuanto en algún sentido prevén una “sanción” consistente en la declaración de satisfacción o insatisfacción, no son exactamente instrumentos de control en

<sup>14</sup> Sintéticas definiciones de «control» y de «*sindicato ispettivo*» en MAZZIOTTI y DI CIOLO (1981), pp. 799 ss. En particular, sobre las diferentes opiniones, véase entre otros a GALEOTTI (1963); AMATO (1968); MANZELLA (1969), pp. 335 ss.; MANZELLA (1970); MANZELLA (1991), pp. 135 ss.; MANZELLA (2001), pp. 213 ss.; CHIMENTI (1974); SICARDI (1989), pp. 128 ss.; CARDUCCI (1996).

<sup>15</sup> Véase CHELI (1979), pp. 267 ss., y RECCHIA (1979). Con específica referencia a la información, PATRONO (1981), pp. 769 ss.

<sup>16</sup> CHELI y MACCHITELLA (1980), pp. 103 ss.

<sup>17</sup> Sobre la teoría de los elementos determinantes véase a CONSTANTINESCO (1996), pp. 223 ss.

<sup>18</sup> MANZELLA (1969).

sentido estricto, de forma que la información adquirida puede ser utilizada bien con meros fines de conocimiento general, o bien para el mejoramiento de la legislación, o hasta para la creación de comisiones de investigaciones y de control.

Con ello se introduce a la siguiente cuestión de la actividad y de la función de control político en relación con las formas de gobierno.

### 3. FORMAS DE GOBIERNO Y CONTROL PARLAMENTARIO

Realmente, no es éste el lugar para recordar la extensa literatura que se ha ocupado de las formas de gobierno, en particular de la forma presidencial de gobierno y aún más específicamente de su anómala recepción en América Latina.

Basta aquí observar que, por un lado, por muchos ha sido constatado cómo el mismo ordenamiento-modelo –los Estados Unidos de América–, lejos de consagrar una rígida separación de poderes, se presenta como un «government of separated institutions sharing powers»<sup>19</sup> que inclusive habría dado vida a «un máximo de *confusión* de funciones conectadas con la realización de la dirección política»: <sup>20</sup> confusión que no sólo se advierte en los *checks and balances* previstos por el texto constitucional, sino sobre todo en la praxis “contractual” que caracteriza al proceso legislativo, y en la introducción y ulterior potenciación de las *hearings* con función tanto legislativa como de control.

Por otro lado, ha sido advertido cómo el presidencialismo latinoamericano ha por su parte adaptado a sus exigencias, perceptibles por ejemplo en el ámbito económico, político o social, el modelo al que desde el principio se había inspirado, con éxito a menudo desfavorable. En muchos ordenamientos nominalmente federales falta el freno más importante hacia el inmenso poder presidencial –una verdadera distribución del poder sobre el plano territorial–, y el principio de división de poderes a menudo ha sido *de iure* derogado a ventaja del Presidente;<sup>21</sup> mientras que, por el contrario, los débiles mecanismos ejercidos para contrarrestar dicho presidencialismo han resultado realmente insuficientes para restablecer el equilibrio entre los poderes que caracteriza al modelo estadounidense.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> NEUSTADT(1960), p. 33. Ulterior jurisprudencia y una profunda explicación de las razones por las cuales el poder de encuesta se ha desarrollado en la obra de BOGNETTI (2000), pp. 263 ss.

<sup>20</sup> ELIA (1961), p. 30.

<sup>21</sup> Al respecto existen innumerables obras publicadas en América Latina, entre las que podemos recordar, con especial referencia al sistema presidencial mexicano: CARPIZO (1978).

<sup>22</sup> Nos referimos a la prohibición de reiteradas reelecciones del Presidente, prevista en cualquier texto constitucional, en el *impeachment*, en el *recall*... Obviamente, las causas del fracaso corresponden en gran medida a otros elementos, de naturaleza económica, social, o política, que los juristas nunca consiguen contrastar. Para un análisis de los confines entre lo político y lo jurídico véase a MEZZETTI (2000), pp. 331 ss.

Me limitaré, por lo tanto, a señalar dos puntos, estricta y principalmente conectados con el tema desarrollado en este trabajo.

El primero sería: en el modelo –o sea el de los Estados Unidos de América– la fórmula «government of separated institutions sharing powers» ha encontrado una ejecución estratégica en la división estructural de la actividad informativa del Congreso, respecto de la del Ejecutivo, y efectuada en modo específico con la *Legislative Reorganization Act* de 1946.<sup>23</sup> Por otro lado, el dualismo de los aparatos informativos tampoco ha mitigado la histórica importancia de la sentencia *McGrain v. Daugherty*,<sup>24</sup> en la cual –1927– la Corte Suprema afirmó que el poder de encuesta «representa un apoyo esencial y propio del poder legislativo», y que «un órgano legislativo no puede legislar sabiamente y con propiedad si carece de la información que le ilustre sobre las condiciones que la ley debe tener o debe modificar; y cuando el órgano legislativo no tiene la información necesaria... debe recurrir a otros que están en posesión de la misma».

El modelo presidencial, pues, de hecho no excluye el “contacto físico” entre el Legislativo y el Ejecutivo, inclusive con el uso de instrumentos como la encuesta los cuales –como perfectamente lo demuestra la historia de los Estados Unidos de América– a menudo se configuran como instrumentos de investigación que no sólo funcionan para mejorar el procedimiento legislativo, sino que también son formidables medios de control sobre la actividad del Ejecutivo.

Al igual que las encuestas –observamos en conclusión– también las preguntas representan instrumentos para la adquisición de conocimiento, auxiliando tanto a la función legislativa como a la de control. Por lo tanto, la configuración del modelo de la forma de gobierno presidencial no excluye su introducción.

El segundo punto es el siguiente: si en el pasado el presidencialismo latinoamericano ha adaptado el modelo estadounidense a favor del Presidente, entonces no existe razón alguna para no reequilibrar los mecanismos de funcionamiento en beneficio del Congreso. La introducción de instrumentos de conocimiento utilizables igualmente para su labor de control, tales como las preguntas parlamentarias, representa al fin un ligero equilibrio con respecto al enorme “desequilibrio” operado en el pasado a favor del Ejecutivo, y sobre todo en relación con la ausencia o carencia, respecto al sistema de los Estados Unidos de América, de frenos y contrapesos pre o meta-jurídicos (sistemas de partidos, prensa y televisión, poderes locales...).<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Para más comentarios y bibliografía al respecto véase a ELIA (1961), p. 19.

<sup>24</sup> 273 U.S. 135 (1927). Sobre la introducción de las *hearings* en U.S.A. puede consultarse en la doctrina italiana a PREDIERI (1964); NEGRI (1969), pp. 96 ss.

<sup>25</sup> Desde el punto de vista metodológico, el análisis comparativo igualmente puede servirse de elementos no jurídicos para la valoración de la exportabilidad de los modelos y sobre la idoneidad de su recepción, bajo la condición de no confundir metodológicamente los perfiles de la investigación. Sobre esto véase PEGORARO y RINELLA (2006), pp. 131 ss. y pp. 110 ss.



La adhesión a un modelo para deducir consecuencias en términos de funcionalidad, de hecho no representa un dogma: como ya ha sido observado,<sup>26</sup> el éxito de un trasplante se medirá en base a los éxitos del mismo, y no sobre las previsiones de una completa imitación o de su apego total al tipo ideal.<sup>27</sup>

#### 4. EL CONTEXTO ITALIANO

En toda institución, su rendimiento es valorado en relación al contexto en el cual éste opera. Así pues, por ejemplo, en el ordenamiento italiano la excepción de inconstitucionalidad cumple magistralmente la tarea de la tutela de los derechos, en cuanto representa un instrumento principal propuesto para garantizar el control de constitucionalidad. En España, en cambio, dicha institución tiene una modesta importancia, ya que padece de la aplastante concurrencia de otra institución: el *amparo*.<sup>28</sup> Así también, las preguntas al igual que las interpelaciones pueden ser acusadas de ser «instituciones anticuadas y deformadas por su uso»,<sup>29</sup> no ya sólo porque no han sido las más idóneas para cumplir con su tarea originaria (adquisición de información utilizada para la función legislativa y de control), sino porque, con el tiempo, se ha confiado en otros instrumentos más eficaces.

La interpelación, la pregunta, o la encuesta parlamentaria agotaron durante algún tiempo el elenco de los instrumentos de investigación parlamentaria. Y no sólo eso, el único destinatario del Parlamento era el Gobierno. Desde los años 70, específicamente con la reforma reglamentaria de 1971, el catálogo a disposición de cada una de las Cámaras se ha visto enormemente ampliado; la actividad del Gobierno ya no es el único objeto de la actividad informativa e investigadora de las Cámaras, sino que además lo es la actividad de otros sujetos que operan en las diferentes instituciones.

Por ejemplo, configurada con meros fines cognoscitivos es la facultad de la Asamblea o de las Comisiones de la Cámara de diputados para solicitar información al ISTAT (Instituto de Estadística: art. 145 R.S.), o para solicitar opiniones, estudios o análisis del C.N.E.L. (Consejo Nacional de Economía y Trabajo: art. 146 R.C., art. 49 R.S.). Las Comisiones pueden además, según los artículos 148 R.C. y 133 R.S., solicitar información, aclaraciones, o documentos al Tribunal de Cuentas.

Además, los Reglamentos de ambas Cámaras tienen regulada la praxis para la indagación cognoscitiva (art. 144 R.C. y 48 R.S.), con la finalidad de adquirir noticias e

---

<sup>26</sup> Sobre el tema véase a WATSON (1993), en especial pp. 21 ss; y más sintéticamente WATSON (2006), pp. 155 ss.

<sup>27</sup> BOGNETTI (1994), pp. 113 ss., y además PEGORARO y RINELLA (2006a), pp. 122 ss.; PEGORARO y RINELLA (2006b), pp. 103 ss.

<sup>28</sup> Para más referencias en PEGORARO (2004), pp. 53 ss.

<sup>29</sup> CHELI y MACCHITELLA (1980), p. 100.

información, con la posibilidad de convocar directamente a funcionarios dependientes de la administración pública.<sup>30</sup>

Igualmente, las Comisiones pueden celebrar audiencias con Ministros y, con el consenso de los mismos, con funcionarios de la administración pública, y con autoridades administrativas independientes (art. 143, c. 2, R.C. y art. 46, c. 1, y 47 R.S.).<sup>31</sup>

Las Cámaras, a través de las propias Comisiones o Comisiones bicamerales, están llamadas además a ofrecer sus opiniones sobre diversos actos del Gobierno e incluso sobre la nómina gubernamental de los vértices de los entes públicos (ley del 24 de enero de 1978, n. 14).

Se puede añadir que a la reforma funcional anteriormente aludida, se ha anexo una reestructuración de los aparatos cognoscitivos de apoyo, de manera que ahora las Cámaras están en posición de procesar –gracias al auxilio de la informática– una gran cantidad de información inimaginable en el pasado.<sup>32</sup>

El catálogo de instrumentos cognoscitivos a disposición de los parlamentarios individuales, de los grupos, de las Comisiones, de cada una de las Cámaras y del Parlamento en su conjunto, necesariamente altera el papel de las preguntas, que, desde instrumento de adquisición de conocimientos aprovechables para la labor legislativa y de control, han sido obligadas en parte a cambiar de naturaleza, transformándose en instrumentos de legitimación en la *constituency* de los parlamentarios individuales; tanto en algunos casos (especialmente en las preguntas de respuesta escrita y en aquéllas de comisiones, a menudo relacionadas con el territorio), para exhibir a los electores o grupos específicos; como en otros casos con escenarios más amplios (o sea para las preguntas de respuesta inmediata, transmitidas a veces por televisión directa, o por aquéllas que comúnmente interesan a un amplio público).

Las modificaciones para la práctica de las preguntas, ocurridas en el curso de los años (1971, 1983, 1988, 1997, 1999), no han tenido otro objetivo sino la actualización de las normas en relación al nuevo contexto y a las nuevas exigencias.

<sup>30</sup> Sobre esta institución véase a D'ONOFRIO (1971); y LIPPOLIS (1989), pp. 1 ss. Y además por su aplicación al nivel regional, PEGORARO (1978), pp. 57 ss.; PEGORARO (1983), pp. 91 ss.; PEGORARO (1985), pp. 268 ss.

<sup>31</sup> Además de la ya citada obra de PREDIERI (1964); PREDIERI (1966), pp. 1109 ss.; CHIMENTI (1968), pp. 173 ss.; DI CIOLO (1969), pp. 367 ss.; Como lo han notado MAZZONI HONORATI (1997), pp. 339 ss., y CHELI y MACCHITELLA (1980), p. 100, con la posibilidad de convocar a los funcionarios se rompe definitivamente el diafragma entre Parlamento y administración. Podemos recordar además que las Cámaras, a través de las propias Comisiones o Comisiones bicamerales, están llamadas también a ofrecer opiniones sobre diversos actos del Gobierno e incluso sobre la nómina gubernamental de los vértices de los entes públicos (l. 24.1.1978, n. 14). Pero ello –a diferencia de lo que parece entender MAZZONI HONORATI (1997), pp. 342 ss.– corresponde más a la función de dirección política que a la actividad cognoscitiva, aunque, para modificar su opinión las Comisiones pueden adquirir información del Gobierno, de las Comisiones de vigilancia o del Tribunal de Cuentas.

<sup>32</sup> A la reestructuración de los aparatos están dedicadas diversas contribuciones en los volúmenes ya citados: AA.VV. (1979) y AA.VV. (1980). En particular en en este último véase PACELLI (1980), pp. 183 ss.

## 5. LA DISCIPLINA POSITIVA

Las preguntas de naturaleza clásica son de dos tipos: las de respuesta oral (que pueden ser ofrecidas además en Comisión), y las de respuesta escrita. En 1983 en la Cámara de diputados, y en 1988 en el Senado, fueron introducidas las preguntas de respuesta inmediata, con las cuales se intentó emular a la institución inglesa de la *question time* o aquella de las *questions d'actualité* introducidas en 1969 en el artículo 138 del Reglamento de la Asamblea Nacional Francesa (y demás institutos similares).

Les corresponde a los parlamentarios individuales especificar qué tipo de pregunta se está formulando, o, mejor, si se desea obtener una respuesta oral o escrita, en Pleno o en Comisión, con urgencia o no. Si no se indica, en el Senado se entiende que la respuesta será por escrito.<sup>33</sup>

### 5.1. Preguntas de respuesta escrita

Las preguntas de respuesta escrita se prestan mejor que otras para cumplir con la finalidad histórica de conocimiento multifuncional: de hecho no representa un instrumento de publicidad para el diputado o el senador que formula la pregunta, ni tampoco suscita una confrontación evidente con el Gobierno. En cambio, puede ser exhibido al elector o a los electores interesados en el tema, para certificar la sensibilidad o el celo del político que le ha dirigido la pregunta con respecto a un problema: problema que por esta razón puede ser muy específico, como el retraso en el pago de una pensión específica, o algo similar. Se presta por otra parte para respuesta puntual, elaborada materialmente para la burocracia de las Secretarías, «también en los períodos de aplazamiento en los trabajos parlamentarios».<sup>34</sup> En este caso, dentro de veinte días, el Gobierno debe dar la respuesta y comunicarla al Presidente de la Cámara. En el Senado, «Si el término transcurre sin que la pregunta haya recibido respuesta, el Presidente, de acuerdo con quien cuestiona, dispondrá, comunicándoselo a la Asamblea, que la pregunta sea registrada, para respuesta oral, en el orden del día de la próxima sesión de la Asamblea destinada al desahogo de las preguntas, o de la primera sesión de la Comisión competente en la materia»,<sup>35</sup> mientras que, en cambio, la Cámara de Diputados la coloca sin más dentro del orden del día de la próxima sesión de la Comisión competente.

En ambas Cámaras, la respuesta escrita es publicada enteramente en los actos parlamentarios.

### 5.2. Preguntas de respuesta oral

Las preguntas de respuesta oral son, al menos en teoría, tratadas en la primera sesión después de su presentación. Según el artículo 139, c. 2, R.C.: «transcurridas dos

---

<sup>33</sup> Art. 145, ap.do. 2, R.S.

<sup>34</sup> Art. 134, R.C. y 153, ap. do 4, R.S.

<sup>35</sup> Art. 153, R.S.

---

semanas desde su presentación, las preguntas pueden ser colocadas antes que otra cosa en el primer punto del orden del día de la primera sesión en la cual esté previsto el desarrollo de las preguntas». En el Senado, el artículo 148, c. 2, especifica que «las preguntas de respuesta oral son colocadas en el orden del día de cualquier sesión dentro de los siguientes quince días, según el orden de la presentación misma o según el orden que el Presidente considere más conveniente para los trabajos». Sin embargo, hay además un límite para la Cámara de Diputados, representado en el hecho de que «no pueden ser colocados en el orden del día de la misma sesión más de dos preguntas presentadas por un mismo diputado».<sup>36</sup>

De hecho, el amplio uso de las preguntas de respuesta oral impide que estos términos se respeten, y el art. 130, c. 1, R.C., en base al cual «en cada sesión al menos los primeros cuarenta minutos serán dedicados al desahogo de las preguntas, a menos que el orden del día no esté enteramente reservado para otros asuntos», se ha derogado por la práctica que constriñe a su tratamiento las sesiones del lunes y del viernes. En el Senado, de acuerdo con el art. 148, «para el desahogo de las preguntas de respuesta oral en Asamblea está destinada al menos una sesión por cada semana, salvo los períodos de suspensión de los trabajos parlamentarios» (el día es el martes).

Una sub-especie de dichas preguntas está representada por las preguntas con respuesta en Comisión, introducidas en 1971, por un lado a fin de descongestionar el calendario del Pleno, y por el otro para que subrayar el papel de las Comisiones mismas,<sup>37</sup> y donde en efecto el Gobierno se compromete a responder a un número mayor de preguntas debido a la índole a menudo más específica de las preguntas presentadas. La pregunta es inscrita en el orden del día de la primera sesión de la Comisión competente en la materia (art. 133, c. 2 y 3, R.C.), según el Presidente de la Cámara, quien la transmitirá al Presidente de la Comisión y lo se lo comunicará al Gobierno. En el Senado (art. 147), donde este instrumento es menos usado que en la Cámara de diputados, «el Presidente, de acuerdo con el interrogante, puede ordenar, comunicándose a la Asamblea, que las preguntas de respuesta oral sean desahogadas en la Comisión competente en la materia».

### 5.3. Urgencia y tiempos

Los tiempos para la exposición, la respuesta del Gobierno y la declaración de satisfacción o insatisfacción son los mismos tanto en Pleno como en Comisión: según el artículo 132 R.C., «después de la respuesta del Gobierno sobre cada pregunta el interrogante puede hacer uso de la réplica para declarar si está o no satisfecho con la respuesta», y «el tiempo concedido al interrogante para la réplica no puede exceder de los cinco minutos». Análoga disposición está expresada en el artículo 149 R.S.

---

<sup>36</sup> Art. 129, R.C.

<sup>37</sup> En cuanto a esta segunda finalidad véase a MAZZONI HONORATI (1997), p. 320.

Cuando la pregunta a desahogar en Pleno reviste el carácter de urgente –reconocida en la Cámara por el mismo Gobierno, y en el Senado por el Presidente de la Asamblea<sup>38</sup>– el Gobierno podrá responder de inmediato o al inicio de la siguiente sesión. Si la urgencia es manifiesta, y si sobre ello están de acuerdo todos los sujetos interesados –presentador (obviamente), Gobierno, Presidencia de Asamblea y fuerzas políticas– las preguntas podrán ser respondidas inclusive durante las crisis de Gobierno y hasta en el período de *prorogatio* de la Cámara.<sup>39</sup> Prescindiendo de la urgencia, el tratamiento no puede ser, de hecho, rigurosamente apegado a los tiempos del depósito; basta con pensar que, en base al artículo 130, c. 2, R.C., «transcurrido el tiempo indicado en el precedente apartado (o sea los 40 minutos previstos, en teoría, para el tratamiento de las preguntas) el Presidente reenviará las preguntas no desahogadas a la siguiente sesión».

El desempeño de la programación parlamentaria y la exigencia por racionalizar los tiempos se advierte en el artículo 139-bis, c. 2 y 3, R.C.: «2. El desahogo de las preguntas, de las interpelaciones y de las mociones debe sucederse separadamente de cada una de las discusiones, a parte de los debates relativos a la programación, al balance y a las encuestas parlamentarias. 3 El Presidente al hacer uso de su indiscutible juicio podrá disponer qué preguntas e interpelaciones relativas a argumentos idénticos o estrictamente conectados, serán reagrupables y desahogadas simultáneamente». Además el art. 159 del R.S. igualmente señala que «cuando sobre cuestiones u objetos idénticos o estrictamente conectados a aquéllos que se refieren las mociones que han sido presentadas, y también en preguntas e interpelaciones, el Presidente podrá disponer que se desahogue una única discusión».

#### 5.4. La respuesta del gobierno

Para responder está el Presidente del Consejo (lo cual sucede raramente), o el Ministro competente, o, en base al art. 10, c. 5, de la ley n. 400 de 1988, algún Subsecretario.

Pero, ¿puede el Gobierno abstenerse de responder?

Aparte de los problemas prácticos, conectados con la acumulación de trabajo en el orden del día, que comportan el paso de las preguntas a un elenco diferente, el Gobierno no puede negarse a responder (aunque en caso de violación de las obligaciones no están previstas sanciones jurídicas de algún tipo, y en cada caso, en la praxis, el Gobierno jamás declara no poder responder, sino que a lo sumo retrasa su respuesta).<sup>40</sup> En cambio, como lo establece el Reglamento de la Cámara de Diputados, «el

---

<sup>38</sup> Art. 135, R.C., 151 R.S.

<sup>39</sup> Esto último lo pone en evidencia MORETTI (1992), p. 419.

<sup>40</sup> De hecho, dado el alto número de preguntas presentadas, su inscripción en el orden del día vendrá junto con el consenso del Gobierno, en el lugar de programación de los trabajos de la Conferencia de los Presidentes de Grupo, y quien además consentirá en clasificar por materia a las preguntas, y con ello evitar ocupar a todos los Ministros. Sobre dicha gestión colegiada véase a MORETTI (1992), p. 417.

Gobierno puede expresar que no declarará indicando el motivo. Si expresa aplazar la respuesta, deberá precisar el día, dentro del término de un mes, en que está dispuesto a responder». <sup>41</sup> Igualmente, en el Senado, «El Gobierno tiene el derecho de expresar a la Asamblea, indicando los motivos, su negativa a responder o de aplazar la respuesta hacia otro día». <sup>42</sup>

Otro perfil práctico tratado en los Reglamentos de ambas Cámaras contempla la pérdida del derecho a la respuesta para el diputado o el senador ausente: «Si el interrogante no se encuentra presente en el momento en que el Gobierno se dispone a responder –según el art. 131 R.C.– se entenderá que ha renunciado a la pregunta». A su vez, el art. 148 R.S. establece que «Si el interrogante no se encuentra presente durante su turno, perderá el derecho a la respuesta y la pregunta se declarará desechada».

Por último, debemos señalar que, para la Cámara de diputados, «para fines de la publicación de las mociones, interpelaciones, y preguntas, el Presidente verificará que el contenido del acto sea reconducible al tipo de instrumento presentado según lo previsto en los artículos 110, 128 y 136; para lo cual, puede cambiar la titulación del acto, de la que se informa a quien la propuso. El Presidente valorará la admisibilidad de dichos actos con estricto apego a la coherencia entre las distintas partes de los documentos, a la competencia y a la responsabilidad propia del Gobierno hacia el Parlamento, además de la tutela de la esfera personal y de la honorabilidad de las personas así como del prestigio de las instituciones. En cambio, no serán publicados los actos que contengan expresiones inconvenientes». <sup>43</sup> Igualmente, en el Senado, «el Presidente, cerciorándose de que las preguntas se corresponden con su contenido... y no son formuladas en términos improcedentes, ordenará el anuncio a la Asamblea y su publicación en los informes de la sesión». <sup>44</sup>

## 5.5. Preguntas de respuesta inmediata

Parte de la disciplina organizativa someramente descrita se corresponde además con un tercer tipo de preguntas: las de respuesta inmediata. Se trata de «una simple pregunta, formulada en modo claro y conciso sobre un argumento de relevancia general, con carácter de urgente o de una particular actualidad política». <sup>45</sup>

Introducidas, como se ha dicho, para revitalizar una práctica paralizada, sobre estas líneas de los ejemplos proporcionados por el derecho comparado, las preguntas de respuesta inmediata en parte se han añadido –sino es que suplantado, cuando

<sup>41</sup> Art. 131, ap.do 1, R.C.

<sup>42</sup> Art. 148, ap.do 3, R.S. Para una profunda denuncia de las sistemáticas dilaciones en las respuestas del Gobierno, véase a MELEGA (1979), pp. 333 ss.

<sup>43</sup> Art. 139-bis, ap.do 1, R.C.

<sup>44</sup> Art. 146, R.S.

<sup>45</sup> Art. 135-bis R.C.; el Reglamento del Senado no ofrece ningún comentario al respecto. Sobre su introducción véase a LONG (1984), pp. 143 ss.

menos por los intereses que suscitan- a los otros tipos de preguntas de los que hemos hablado hasta ahora. Por otra parte, el interés es solicitado sobre todo por cuanto disponen los Reglamentos de ambas Cámaras: o sea, que «el Presidente de la Cámara dispone la transmisión televisiva para el desahogo de las preguntas que señala el presente artículo,<sup>46</sup> o que «cuando interviene para la respuesta el Presidente del Consejo de Ministros, o cuando la importancia de los argumentos lo requiera, el Presidente podrá disponer la transmisión televisiva en directo»,<sup>47</sup> que paralelamente en parte disminuyen cuando tal evento no se lleva a cabo.

En la Cámara de Diputados, «el desahogo de preguntas de respuesta inmediata tiene lugar una vez a la semana, por regla general los miércoles. En la sesión dedicada al desahogo de preguntas con respuesta inmediata interviene, en el ámbito de cada calendario de los trabajos, dos veces el Presidente o el Vicepresidente del Consejo de Ministros y una sola vez el Ministro o los Ministros competentes en la materia que concierne las preguntas presentadas»;<sup>48</sup> en el Senado, «Periódicamente, y por lo menos una vez al mes, parte de una sesión destinada a la discusión de proyectos de leyes está dedicada al desahogo de preguntas de respuesta inmediata relacionadas con las materias específicamente clasificadas por la Conferencia de Presidentes de los Grupos parlamentarios».<sup>49</sup>

El Reglamento de la Cámara de Diputados establece que este tipo de preguntas sean presentadas «antes de las doce horas del día anterior al día en el que está previsto su desahogo», y además señala que pueden ser presentadas por un diputado de cada Grupo y tramitadas por el presidente del Grupo al cual pertenece;<sup>50</sup> la proporcionalidad y el filtro de los Grupos es establecido incluso en el Senado, en donde el artículo 151-bis, c.4, prevé que «un Senador por cada Grupo parlamentario puede, por no más de un minuto, formular preguntas consistentes en un mero y simple cuestionamiento al Gobierno sin más comentario», y además que «el Presidente alterne las preguntas de los Senadores de la mayoría con las de aquéllos de la oposición».

La respuesta del Gobierno es confiada en la Cámara al «Presidente o al Vicepresidente del Consejo de Ministros, o al Ministro o a los Ministros competentes en la materia sobre la cual recaiga el mayor número de preguntas presentadas».<sup>51</sup> De manera más breve, el art. 151-bis, ap.do 5, R.S. establece sin especificar más que «el representante del Gobierno responderá por no más de tres minutos. El interrogante puede hacer uso de la réplica por no más de tres minutos».

En la Cámara de Diputados está previsto que el interrogante pueda, además del uso de la réplica, ilustrar brevemente la pregunta. De hecho «el presentador de cada

---

<sup>46</sup> Art. 135-bis, ap. do 5, R.C.

<sup>47</sup> Art. 151-bis, ap. do 6, R.S.

<sup>48</sup> Art. 135-bis, ap. do 1, R.C.

<sup>49</sup> Art. 151-bis, ap. do 1, R. S.

<sup>50</sup> Art. 135-bis, ap. do 2, R.C.

<sup>51</sup> Art. 135-bis, ap. do 3, R.C.

pregunta tiene la facultad de ilustrarla por no más de un minuto. A cada una de las preguntas presentadas responderá el representante del Gobierno, por no más de tres minutos. Sucesivamente, el interrogante u otro diputado del mismo Grupo tendrá el derecho de la réplica por no más de dos minutos».<sup>52</sup>

Únicamente en la Cámara de Diputados las preguntas de respuesta inmediata podrán desahogarse, con base en el art. 135-ter R.C., en Comisiones, mediante procedimientos análogos, aunque con tiempos y formalidades un poco diferentes, incluyen- do la grabación televisiva, aunque se trate de circuito cerrado.<sup>53</sup>

En la praxis, las preguntas de respuesta inmediata han llevado alguna novedad en una institución –las preguntas– «que habrían sido destinadas a un progresivo burocratismo»,<sup>54</sup> aunque la praxis se ha encargado con el tiempo de disminuirlas, tal vez por la dificultad de asegurar constantemente la transmisión televisiva que, obviamente, alimenta el ansia de exhibición de los parlamentarios que proponen y solicitan la presencia de los colegas, notoriamente ausentes durante el ejercicio de la actividad investigadora.

## 6. VALORACIONES CONCLUSIVAS

Los perfiles más delicados para una valoración global de las preguntas (y de las interpelaciones) parlamentarias en el ordenamiento italiano, para fines de su exportabilidad, se corresponden con la misma relación dialéctica entre el Parlamento y el Gobierno, o mejor, entre los miembros de una y otra institución. Como se ha dicho, de hecho, mientras al Parlamento inglés sólo tienen acceso los miembros de cada Cámara (y los miembros del Gobierno son siempre seleccionados en las filas de los parlamentarios), y en el estadounidense el único caso de mezcla está representado por el *speaker* del Senado, quien es vice-Presidente de los Estados Unidos de América, en el Italiano los Ministros *pueden* mas no *deben* ser miembros del Parlamento. El art. 64 constitucional establece que «los miembros del Gobierno, aun cuando no formen parte de la Cáma-

<sup>52</sup> Art. 135-bis, ap.do 4, R.C.

<sup>53</sup> Art. 135-ter R.C.: «1. El desahogo de preguntas de respuesta inmediata en Comisión tendrá lugar dos veces al mes, por regla general los jueves. 2. Antes de las doce horas del día anterior a aquél en el cual esté previsto el desahogo de las preguntas de las cuales habla el apartado 1, un miembro de la Comisión por cada Grupo podrá presentar una pregunta a trámite del representante del Grupo al cual pertenece. El presidente de la Comisión invitará, por lo tanto, a responder al Ministro o al Subsecretario de Estado correspondiente. 3. Las preguntas de las cuales habla el apartado 1 deben consistir en una sola pregunta, formulada en modo claro y conciso sobre un argumento correspondiente en el ámbito de competencia de la Comisión, con carácter de urgencia o de particular actualidad política. 4. El presentador de cada pregunta tendrá el derecho de ilustrarla por no más de un minuto. A cada una de las preguntas presentadas responderá el Ministro, por no más de tres minutos. Sucesivamente, el interrogante u otro diputado del mismo Grupo tendrá el derecho de hacer uso de la réplica por no más de dos minutos. 5. Para el desahogo de las preguntas del cual habla este artículo, se dispondrá de la transmisión audiovisual. 5. Las preguntas desahogadas conforme al presente artículo no podrán ser presentadas como preguntas ordinarias».



ra, tienen derecho y, si se requiere, la obligación de asistir a las sesiones. Tienen que ser escuchados cada vez que lo requieran». Precisamente sobre esta disposición constitucional se apoya el sistema (obvio en el Reino Unido) del diálogo “físico” entre el Gobierno y el Parlamento, que por otra parte –como ya hemos visto– en los Estados Unidos ha sido reconocido en base a la exigencia del Congreso por obtener información (aunque sea limitadamente a las *hearings* de las Comisiones de la *House of Representatives* o del Senado). Por otro lado, en los Estados Unidos de América el poder del Parlamento para convocar a los miembros del Ejecutivo ha sido ratificado sólo después de concluir una batalla judicial, y por lo tanto la introducción de las preguntas en los sistemas presidenciales debe de ser acompañada, ante el silencio de cada Constitución sobre este punto, por una ponderada valoración de los poderes de convocatoria del Congreso frente al Ejecutivo (y por las eventuales codificaciones en sentido favorable, a la luz de la fuerza atribuida por el Ordenamiento a los Reglamentos parlamentarios).

Otras enseñanzas provienen de la praxis: el acumulación de las preguntas hace difícil respetar los calendarios programados, de forma que resulta indispensable aplicar los oportunos filtros por parte de los Presidentes de la Asamblea o de los órganos que se ocupan de su programación. Además, está demostrado (no sólo en Italia) que la concesión de largos tiempos para la respuesta del Gobierno y la declaración de los que las proponen, lejos de revalorar a la institución la vuelven molesta y casi inútil, a pesar de la finalidad que persigue. De ahí la enorme suerte de las preguntas de respuesta inmediata, con respecto a las tradicionales, no sólo a nivel central sino sobre los entes periféricos –Regiones, Provincias y Municipios– que las han introducido en algunos de sus ordenamientos.<sup>55</sup>

Posteriormente, otro elemento a tomar en consideración está representado en el complejo papel de la oposición parlamentaria. Las preguntas –como cualquier otro instrumento de investigación– son neutrales no sólo funcionalmente (en el sentido de que la adquisición de información se presta para ser utilizada con fines tanto de legislación, como de control o hasta de dirección política), sino en cuanto a que no son únicas y exclusivas del ejercicio de la actividad típica de la oposición parlamentaria. Es decir, pertenecen al catálogo de facultades y poderes propios de cada miembro de las Cámaras, de la mayoría como de la minoría.<sup>56</sup> Por esta razón, en el Ordenamiento italiano –como en otros– las preguntas que provienen de los parlamentarios de oposi-

---

<sup>54</sup> MORETTI (1982), pp. 419 ss.

<sup>55</sup> El derecho comparado además se presta para estudios de comparación “vertical”, o sea que puede ocuparse de la circulación de las instituciones entre entes del mismo nivel o de nivel diferente siempre que el Estado sea descentralizado (federal, regional, autonómico). Sobre esto véase a PEGORARO y RINELLA (2006a), pp. 65 ss. y PEGORARO y RINELLA (2006b), pp. 64 ss. Se debe hacer notar que, a nivel local, problemas teóricos no diversos de aquéllos señalados en el texto se presentaron tras la transformación de la forma de gobierno, basada sobre una más marcada división entre órgano colegiado deliberativo y ejecutivo guiado por un Alcalde elegido directamente por el pueblo. Sobre la disciplina de las preguntas en los entes locales, véase PEGORARO (1993), pp. 233, 243, 249, 272 ss.

<sup>56</sup> Sobre la transformación ocurrida en relación a los instrumentos de control véase MANZELLA (1969), pp. 341 ss.

ción no gozan de alguna vía preferencial, respecto a las presentadas por los diputados o senadores de la mayoría. Por ello, para configurar una recepción, desde el punto de vista de su organización procesal, puede ser tenida en cuenta la existencia de un “estatuto de la oposición”.<sup>57</sup>

En general, se puede observar que en el tradicional esquema de contraposición Parlamento-Gobierno, que caracterizaba a las instituciones constitucionales del ochocientos y que todavía se encuentra en los sistemas presidenciales, se ha venido sustituyendo en la forma de gobierno parlamentario la dialéctica entre Gobierno y mayoría, de un lado, y oposición parlamentaria, del otro. El típico caso está representado en el Reino Unido, en donde la oposición inclusive está institucionalizada.<sup>58</sup> También, la experiencia alemana es significativa, en donde el ejercicio de encuesta es una función de la oposición y no, como en Italia, de la mayoría. A reserva de cualquier postura “ideológica” (la ruptura de la ideal unidad de cada Cámara, considerada como un órgano inescindible), no parece que algún instrumento procesal a favor de las preguntas propuestas por la oposición durante la organización de los trabajos pueda ser objeto de muchas críticas, si en el marco general puede servir para equilibrar la relación entre mayoría y oposición, especialmente en donde el sistema de partidos y/o los mecanismos constitucionales no permiten lo que sucede normalmente en los Estados Unidos de América (inclusive en Francia), o sea la existencia de mayorías presidenciales y parlamentarias diversas.

En definitiva, el juicio nada halagador que la doctrina italiana ofrece, sobre el rendimiento de las preguntas, en sede comparatística debe ser interpretado tanto a la luz de la concurrencia de otros instrumentos más incisivos de conocimiento, inspección, y control que en parte disminuyen su papel, tanto en un sistema político-institucional absolutamente peculiar, que en parte concurre a distorsionar su naturaleza, enfatizando en la praxis los perfiles conectados a la visibilidad de frente a auditorios generales (la opinión pública, especialmente para la *question time* acompañada de transmisión televisiva) o de otros más específicos (las preguntas dedicadas a problemas privados).

Como se ha observado anteriormente, y se corrobora en esta conclusión, la ciencia del derecho comparado enseña que la bondad de las recepciones no es valorada en términos de adhesión a los modelos históricos o ideales, sino sobre todo en la idoneidad de cada institución para adaptarse a diversas exigencias, a condición de que manifieste coherencia con el contexto del ordenamiento donde el transplante habrá de ser realizado.

---

<sup>57</sup> Sobre esto véase a RINELLA (1999); y además a Sicardi (1984).

<sup>58</sup> En la doctrina italiana, véase a DE VERGOTTINI (1973).

## BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (1978): *Le interrogazioni al Parlamento europeo*, en *Studi parmensi* (vol. XXIII), (Milán, Giuffrè).
- AA.VV. (1979): *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura* (Milán, Giuffrè).
- AA.VV. (1980): *Parlamento istituzioni democrazia* (Milán, Giuffrè).
- AMATO, Giuliano (1968): *L'ispezione politica del Parlamento* (Milán, Giuffrè).
- ANZON, Adele (1969): "Le interrogazioni e le interpellanze nella recente esperienza parlamentare", en *Il politico*, (N. 4), pp. 757-768.
- BOGNETTI, Giovanni (1994): *Introduzione al Diritto costituzionale comparato (Il metodo)* (Turín, Giappichelli).
- BOGNETTI, Giovanni (2000): *Lo spirito del costituzionalismo americano. II. La Costituzione democratica* (Turín, Giappichelli).
- BUCCISANO, Iole (1969): *Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari* (Milán, Giuffrè).
- CANEPA, Aristide (2000): *Il sistema semipresidenziale. Aspetti teorici e di diritto positivo* (Turín, Giappichelli).
- CARDUCCI, Michele (1996): *Controllo parlamentare e teorie costituzionali* (Padua, CEDAM).
- CARPISO, Jorge (1978): *El presidencialismo mexicano* (México, Siglo XXI).
- CECCANTI, Stefano-MASSARI, Oreste-PASQUINO, Gianfranco (1996): *Semipresidencialismo. Analisi delle esperienze europee* (Bologna, il Mulino).
- CHELL, Enzo (1979): "L'informazione parlamentare", en AA.VV.: *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura* (Milán, Giuffrè), pp. 267-270.
- CHELL, Enzo y MACCHITELLA, Carlo (1980): "L'attività conoscitiva delle Camere, aspetti organizzativi ed evoluzione del sistema", en AA.VV.: *Parlamento istituzioni democrazia* (Milán, Giuffrè), pp. 97-118.
- CHIMENTI, Carlo (1968): "Le 'udienze conoscitive' delle commissioni senatoriali", en ISLE, *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, (Vol. II), (Milán, Giuffrè), pp. 173 ss.
- CHIMENTI, Carlo (1974): *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano* (Milán, Giuffrè).
- CONSTANTINESCO, Leontin (1996): *Introduzione al diritto comparato* (Turín, Giappichelli).
- DELLA GUARDIA, Alessandra (1974): "Interrogazioni: strumenti ispettivi o conoscitivi?", en *Studi parlamentari e di politica costituzionale* (N. 26), pp. 73-80.
- DE VERGOTTINI, Giuseppe (1973): *Lo "Shadow Cabinet". Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico* (Milán, Giuffrè).
- DI CIOLO, Vittorio (1969): "Aspetti teorici e pratici delle udienze legislative in Italia", en AA.VV.: *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente* (vol. V) (Florenca, Vallecchi), pp. 367-426.
- DI CIOLO, Vittorio (1983): "Interrogazione parlamentare", en *Novissimo digesto italiano*, (App. IV) (Turín, Utet), pp. 334-337.
- D'ONOFRI, Francesco (1971): *Le indagini conoscitive delle comisiones parlamentari. Problema e prospettive* (Chieti, Un. di Chieti).
- ELIA, Leopoldo (1961): *Forma di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America* (Milán, Giuffrè).

- FILIPPETTA, Giuseppe (1991): "L'illusione ispettiva, le interrogazioni e le interpellanze parlamentari tra ricostruzioni dottrinali, rappresentanza politica e funzione di indirizzo", en *Giurisprudenza costituzionale* (N. 5, Settembre-Dicembre), pp. 4203-4260.
- FUSARO, Carlo (1998): *Le radici del semi-presidenzialismo* (Soveria Mannelli, Rubbettino).
- GALEOTTI, Serio (1963): *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali* (Milán, Giuffrè).
- LIPPOLIS, Vincenzo (1989): voz "Indagini conoscitive", en *Enciclopedia giuridica* (vol. XVI) (Roma, Treccani), pp. 1-8.
- LONG, Giovanni (1984): "Le interrogazioni a risposta immediata", en *Quaderni costituzionali* (N. 1), pp. 147-151.
- MACCANICO, Antonio (1989): "Interrogazioni e interpellanze", en *Enciclopedia giuridica* (vol. XXV), (Roma, Treccani), pp. 1-7.
- MANZELLA, Andrea (1969): "Osservazioni sui controlli parlamentari", en AA.VV.: *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente* (vol. 3), (Florenzia, Vallecchi), pp. 335-411.
- MANZELLA, Andrea (1970): *I controlli parlamentari* (Milán, Giuffrè).
- MANZELLA, Andrea (1972): "Interrogazione e interpellanza parlamentare", en *Enciclopedia del Diritto* (vol. XXII), (Milán, Giuffrè), pp. 406-427.
- MANZELLA, Andrea (1991): *Il Parlamento*, 2ª ed. (Bologna, Il Mulino).
- MANZELLA, Andrea (2001): "La funzione di controllo", en ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI: *Annuario 2000. Il Parlamento* (Padua, CEDAM), pp. 213-226.
- MARESCA, Mario (1969): "Le interrogazioni e le interpellanze presso il Parlamento italiano e presso alcune assemblee parlamentari europee ed extraeuropee", en AA.VV.: *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente* (vol. V) (Florenzia, Vallecchi), pp. 469-507.
- MARZANO, Francesco (1968): "Le interrogazioni parlamentari", en *Foro amministrativo*, (N. 1), pp. 262-273.
- MAZZIOTTI, Manlio-DI CIOLO, Vittorio (1981): voz "Parlamento", en *Enciclopedia del Diritto* (vol. XXXI) (Milán, Giuffrè), pp. 799-810.
- MAZZONI HONORATI, María Luisa (1997): *Lezioni di Diritto parlamentare*, 3ª ed. (Turín, Giappichelli).
- MELEGA, Gianluigi (1979): "Parlamento e informazione", en AA.VV.: *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura* (Milán, Giuffrè), pp. 333-339.
- MEZZETTI, Luca (2000): *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, América Latina, Asia* (Turín, Giappichelli).
- MORETTI, Renato (1992): "Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo", en MARTINES, Temistocle-DE CARO, Carmela-LIPPOLIS, Vincenzo-MORETTI, Renato: *Diritto parlamentare* (Rimini, Maggioli), pp. 411-472.
- NEGRI, Guglielmo (1969): *Il sistema politico degli Stati Uniti d'America* (Pisa, Nistri-Lischi).
- NEUSTADT, Richard (1960): *Presidential Power. The Politics of Leadership* (Nueva York, Emory University).
- NGUYEN HUU, Patrick (1981): "L'evolution des questions parlementaires depuis 1958", en AA.VV.: *Le Parlement français sous trois Présidents. 1958-1980*, en *Revue Française de Science Politique* (vol. 31, N. 1), pp. 172-190

- PACELLI, Mario (1980), "Amministrazione delle Camere, del Parlamento e problemi istituzionali", en AA.VV.: *Parlamento istituzioni democrazia* (Milán, Giuffrè), pp. 183-194.
- PATRONO, Mario (1981): "Informazione (e informatica) in Parlamento", en *Diritto e società* (N. 4), pp. 769-807.
- PEGORARO, Lucio (1978): "L'attività conoscitiva delle Regioni", en *Studi parlamentari e di politica costituzionale* (N. 39), pp. 57-84.
- PEGORARO, Lucio (1983): *Il Governo in Parlamento. L'esperienza della Va Republica francese* (Padua, CEDAM).
- PEGORARO, Lucio (1983): "L'attività conoscitiva nel funzionamento delle istituzioni assembleari sub-nazionali: il caso italiano", en REPOSO, Antonio y PATRONO, Mario (coordinadores): *L'informazione parlamentare. Sistema comunitario e modelli italiani* (Padua, CLEUP), pp. 91-104.
- PEGORARO, Lucio (1985): "La parabola delle *hearings* regionali: dalla partecipazione al *lobbying*", en DE VERGOTTINI, Giuseppe (coordinador): *Le inchieste delle assemblee parlamentari* (Rimini, Maggioli), pp. 268-286.
- PEGORARO, Lucio (1990): *Le leggi organiche. Profili comparatistici* (Padua, CEDAM).
- PEGORARO, Lucio (1993): *Gli statuti degli enti locali. Sistema delle fonti e problemi di attuazione* (Rimini, Maggioli).
- PEGORARO, Lucio (2000): "Introducción al Derecho Constitucional Comparado", en LÓPEZ GARRIDO, Diego-MASSÓ GARROTE, Marcos Francisco-PEGORARO, Lucio (Directores): *Nuevo Derecho Constitucional Comparado* (Valencia, Tirant lo Blanch), pp. 29-47.
- PEGORARO, Lucio (2001): "El método en el Derecho constitucional: la perspectiva desde el Derecho comparado", en *Revista de Estudios Políticos* (N. 112), pp. 9-26.
- PEGORARO, Lucio (2003): "Il metodo comparatistico nel diritto pubblico. Obiettivi scientifici e finalità pratiche", en SCARCIGLIA, Roberto y PADOVANI, Fabio (Coordinadores): *Diritto e Università. Comparazione e formazione del giurista nella prospettiva europea* (Padua, CEDAM) pp. 15-39.
- PEGORARO, Lucio (2004): *La Justicia Constitucional. Una perspectiva comparada* (Madrid, Dykinson).
- PEGORARO, Lucio (2006): "El método en el Derecho constitucional: la perspectiva desde el Derecho comparado", en *Ensayos sobre justicia constitucional, la descentralización y las libertades* (México, Porrúa), pp. 3-27.
- PEGORARO, Lucio, y RINELLA, Angelo (2006a): *Introducción al Derecho Público Comparado* (México, UNAM).
- PEGORARO, Lucio, y RINELLA, Angelo (2006b): *Introducción al Derecho Público Comparado* (Lima, Palestra).
- PINTORE, Anna (coordinadora) (1985): *Contributo alla semantica del linguaggio normativo* (Milán, Giuffrè).
- PREDIERI, Alberto (1964): *Contraddittorio e testimonianza del cittadino nei procedimenti legislativi* (Milán, Giuffrè).
- PREDIERI, Alberto (1966): "Per l'introduzione delle udienze legislative nel Parlamento italiano", en *Il ponte*, pp.1109-1126.
- RECCHIA, Giorgio (1979): *L'informazione delle assemblee rappresentative. Le inchieste* (Nápoles, Jovene).

- RINELLA, Angelo (1998): *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale* (Turín, Giappichelli).
- RINELLA, Angelo (1999): Lo "Statuto costituzionale" dell'opposizione parlamentare (Tries-te, E.U.T.).
- SCARCIGLIA, Roberto (2006): *Introduzione al diritto pubblico comparato* (Bologna, il Mulino).
- SCARPELLI, Uberto (1982): "La definizione nel diritto", en *L'etica senza verità* (Bologna, il Mulino), pp. 205-221.
- SECRETARIAT GENERAL DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE (1989): *Les questions a l'Assemblée Nationale* (París, Economica).
- Sicardi, Stefano (1984): *Maggioranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano* (Milán, Giuffrè).
- Sicardi, Stefano (1989): voz "Controllo e indirizzo parlamentare", en *Digesto delle discipline pubblicistiche* (IV) (Turín, UTET), pp. 128-135.
- STURLESE, Laura (1979): "Evoluzione storica degli atti di indirizzo e di controllo nel Parlamento italiano", en AA.VV.: *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura* (Milán, Giuffrè), pp. 549-555.
- TOSI, Silvano (1974): *Diritto parlamentare* (Milán, Giuffrè).
- WATSON, Alan (1993): *Legal Transplants. An approach to comparative law* (Londres, University of Georgia Press).
- WATSON, Alan (2006): *Evoluzione sociale e mutamenti del diritto* (Milán, Giuffrè).