

El Reglamento Parlamentario como canon de control en la acción abstracta de inconstitucionalidad

EDGAR CARPIO MARCOS*

*Al Profesor Allan Brewer-Carías,
en sus 40 años de vida profesional*

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN
2. EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO:
¿ACTO LEGISLATIVO DEL ESTADO?
3. LA POSICIÓN DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO
4. EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO COMO FUENTE PRIMARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL
 - A) El reglamento parlamentario como fuente formal del derecho
 - B) El reglamento parlamentario como fuente primaria
5. EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO COMO ACTO LEGISLATIVO ESTATAL CON RANGO DE LEY EN EL ORDENAMIENTO PERUANO
6. REGLAMENTO PARLAMENTARIO Y PARÁMETRO DE CONTROL
 - A) El reglamento parlamentario: ¿norma interpuesta o de valor materialmente constitucional?
 - B) La jurisprudencia de la Corte Costituzionale italiana
7. LA PARAMETRICIDAD DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO EN EL ORDENAMIENTO PERUANO
8. REGLAMENTO PARLAMENTARIO Y JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: UN SENDERO POR REPLANTEAR.

1. INTRODUCCIÓN

A pesar de aceptarse la enorme relevancia del reglamento parlamentario en el proceso de elaboración de las leyes,¹ existen serias resistencias, especialmente en la jurisprudencia constitucional comparada,² para admitirla entre las normas que conforman el parámetro de control en la acción abstracta de inconstitucionalidad.

* *Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Lima.*

¹ CRISAFULLI, Vezio. «Giustizia costituzionale e potere legislativo». *Diritto e Società*, n.º 1, 1978, pp. 55-57.

² Cf. un planteamiento general, válido hasta la década de los ochenta, en CICONETTI, Stefano María. *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato (Stati Uniti, Germania Federale, Italia)*. Padua: CEDAM, 1979. Últimamente, dentro de un contexto general, AJA, Eliseo. *Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el legislador en la Europa actual*. Barcelona: Ariel, 1998.

Desde luego, distintas son las razones que se han esgrimido para justificar dicho rechazo. Y aunque muchas veces estos planteamientos obedecen al tratamiento realizado con el *reglamento parlamentario* en cada sistema constitucional, normalmente el debate suele plantearse a partir de cuestiones tales como su naturaleza y la posición que ocupa entre las demás fuentes del derecho.³

Según el primero, el reglamento sólo estaría en capacidad de integrar el canon de control a condición de que se acepte su estatus de fuente formal del derecho. En cambio, si solo se le concibiese como una norma interna, corporativa o estatutaria, entonces —se dice— no estaría en capacidad de establecer límites y condiciones al legislador, ya que no tratándose de un acto legislativo del Estado, su infracción no podría sustentar una sanción de invalidez formal.

Según el segundo, es preciso, además, que ocupe el mismo rango de las fuentes primarias, pues si se tratase solo de una fuente secundaria, esto es, una norma subordinada a la Constitución y a la ley, entonces cualquier transgresión del reglamento resultaría irrelevante, en tanto que la declaración de inconstitucionalidad no podría fundarse en la infracción de una norma jerárquicamente inferior.

Por cierto, no son los únicos argumentos que se han tejido para desplazar del parámetro al reglamento parlamentario. Aunque aquí no vayamos a detenernos en este aspecto, hay quienes sugieren que las transgresiones al Reglamento no son susceptibles de control externo (doctrina de los *interna corporis*),⁴ pues de otro modo se podría afectar, y muy sensiblemente, la autonomía del órgano legislativo.

Como podrá observarse, cualquiera sea el frente del que se trate, todas estas posiciones conducen a un mismo fin: negar la capacidad del reglamento parlamentario para fijar límites al legislador en el proceso de

³ Cf. SCIORTINO, Antonella. «Brevi note sui regolamenti parlamentari come parametro e come oggetto del giudizio di legittimità costituzionale». En: AA.VV. *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*. Turín: Giappichelli Editore, 2000, pp. 567-568.

⁴ Cf. FLORIDIA, Giuseppe y Federico SORRENTINO. «Interna corporis», en *Enciclopedia Giuridica*, vol. XVII, 1989, pp. 1 y ss. Véase, también, TORRES MUÑOZ, Ignacio. «El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 43, Madrid, 1995, pp. 51 y ss.; ESPOSITO, Carlo. *La validità delle leggi (Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale)*. Milán: Giuffrè Editore, 1964 (ristampa inalterata della edizione del 1934), pp. 296 y ss.; y VIRGA, Pietro. «Sindacato sugli "interna corporis" e poteri di indagine della Corte Costituzionale». *Giurisprudenza Costituzionale*, 1959, pp. 994 y ss.

producción de las leyes y, por tanto, de integrar el parámetro de control en el proceso de inconstitucionalidad. En ese sentido, el propósito de este trabajo es ofrecer una visión panorámica de cómo tal problemática puede ser resuelta en el ordenamiento peruano, teniendo en cuenta cómo se ha encarado dicho tópico en el derecho comparado.

2. EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO: ¿ACTO LEGISLATIVO DEL ESTADO?

El origen del problema acerca del «valor» del reglamento parlamentario o, lo que es lo mismo, su naturaleza jurídica⁵ se retrotrae a la experiencia constitucional inglesa,⁶ de donde es oriunda la institución parlamentaria.⁷ Como se sabe, el derecho parlamentario es fruto de la formulación teórica y práctica en torno de los privilegios parlamentarios, esto es, de las garantías que, a modo de *lex privata* y a golpe de costumbres, a lo largo de los siglos se rescata con el objeto de asegurar, por un lado, el normal y autónomo desenvolvimiento de las cámaras; y, por otro, la libertad de acción de sus miembros, al prever, en su favor, un ré-

⁵ La bibliografía en torno de la naturaleza del reglamento parlamentario es abundante. Sin perjuicio de la que más adelante se cite: ROMANO, Santi. «Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari». En *Scritti Minori*, vol. I (Raccolti e pubblicati a cura di ZANOBINI, Guido, premesso un discorso commemorativo di ORLANDO, Vittorio Emanuele; ristampa dell'edizione del 1950). Milán: Giuffrè Editore, 1990, pp. 261 y ss.; y CORO CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE. «Teoría general sobre la naturaleza de los reglamentos parlamentarios», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Cortes Generales, 1985, pp. 355 y ss. En este mismo volumen, MANZELLA, Andrea. «Diritto Parlamentare e regolamenti delle camere nel quadro costituzionale» (pp. 21-34) y *Il Parlamento*. Bolonia: Il Mulino, 2000, pp. 23 y ss.

⁶ Un panorama de lo que sucede en Inglaterra y, en general, en los países anglosajones, en FLORIDIA, Giuseppe. *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*. Milán: Giuffrè Editore, 1986, pp. 2-33. Sobre la problemática que aquí se pretende abordar, GROGANELLI DE SANTI, Giovanni. «Note sul sinsacato giurisdizionale degli atti del Parlamento nei paesi anglosassoni». *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, año X, Giuffrè Editore, 1959, pp. 218 y ss.

⁷ Por lo demás, «...El vastísimo debate doctrinal que desde inicios del ochocientos se desarrolla sobre la materia está caracterizada por radicales disensos, también sobre los más esenciales aspectos del reglamento parlamentario, que, como ha escrito no sin ironía K.F. Arndt, ha experimentado toda calificación imaginable (hat dabei jede denkbare Qualifikation erfahren)». FLORIDIA, Giuseppe y Federico SORRENTINO. «Regolamenti Parlamentari», en *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXVI, 1991, p. 1.

gimen jurídico singular, compatible con «la naturaleza de la institución y necesaria para que llene cumplidamente sus fines».⁸

Estas costumbres, cuya data de aparición es incierta, hasta bien entrado el siglo XIX básicamente descansó en una tradición no escrita. Por ello, cuando la concepción inglesa del derecho parlamentario se trasladó al derecho continental, los primeros esfuerzos destinados a esclarecer la naturaleza del reglamento parlamentario culminaron en la tesis de que este constituiría un conjunto de convenciones y prácticas, con los alcances propios de toda fuente consuetudinaria: «criterios de cortesía y ceremonial no obligatorios», sin valor jurídico alguno, pues así como puede «mantenerse en cien casos [puede] no aplicarse en el siguiente».⁹

Este criterio, pese a la actual tendencia de codificar en un documento escrito las normas que regulan a la institución parlamentaria, no necesariamente ha culminado con su abandono.¹⁰ A partir del carácter «instrumental» del reglamento, que en el plano de la praxis parlamentaria se materializa en la flexibilidad de algunas de sus disposiciones (esto es, la existencia de prácticas, acuerdos y decisiones adoptadas al lado y, muchas veces, en superposición a sus normas), cierto sector de la doctrina ha concluido en negarle la condición de una auténtica norma. Desde esta perspectiva, si las disposiciones del reglamento pueden no observarse y no existe sanción alguna (antes bien, existe cierta justificación derivada de la posición del Parlamento entre los demás poderes públicos), entonces la capacidad de obrar como una norma sobre la producción jurídica se presentaría, si no desprovista de sentido, al menos de manera bastante limitada.¹¹

A similar conclusión llegan quienes sostienen la tesis de que el reglamento es una norma «interna», «estatutaria» o «autonómica».¹² Se-

⁸ TORRES DEL MORAL, Antonio. «Naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 10, Madrid, 1986, p. 11.

⁹ PÉREZ SERRANO, Nicolás. «Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario», originalmente publicado en la *Revista de Estudios Políticos*, n.º 105, Madrid, 1960; y ahora reproducido en sus *Escritos de Derecho Político*, t. 2, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, pp. 987 y ss., y, en particular, p. 1022.

¹⁰ Sobre los problemas y limitaciones de trasladar la concepción inglesa del derecho parlamentario al derecho continental, cf. FLORIDIA, Giuseppe y Federico SORRENTINO. «Regolamenti Parlamentari», en *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXVI, 1991, pp. 3-4.

¹¹ Cf. MANETTI, Michela. «Regolamenti parlamentari», en *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIX, Milán: Giuffrè Editore, 1988, pp. 659-668.

¹² *Ibid.*, pp. 661-662.

gún este planteo, el reglamento no sería más que un derecho de emanación propia, integrado por normas producidas por las mismas cámaras, sin la intervención de los otros poderes, fundada no sobre una posición de autonomía del órgano sino, simplemente, por un «natural poder auto-organizador».¹³ En la medida en que su ámbito de aplicabilidad no se extiende más allá del fuero parlamentario, a juicio de algunos, este no podría considerarse como un «acto legislativo estatal», esto es, una norma que integra el ordenamiento jurídico. Por el contrario, se trataría de una manifestación de «derecho corporativo» o «estatutario»,¹⁴ semejante al que crean las personas jurídicas de derecho privado y, en esa medida, incapaz de servir al Tribunal Constitucional para juzgar si su transgresión puede culminar con la declaración de inconstitucionalidad formal.

Por cierto, el problema de la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario no ha estado ausente del debate en la jurisprudencia constitucional, como antes se ha dejado entrever. Resabios de él se encuentran, por ejemplo, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, una de cuyas primeras sentencias (en concreto la n.º 27, de 1952) llegaría a sostener que, tratándose de la inconstitucionalidad formal de la ley, el parámetro no comprende a otras disposiciones del reglamento parlamentario que no sean, a su vez, reproducción de preceptos constitucionales, pues de conformidad con la Ley Fundamental de Bonn el reglamento no es más que un «estatuto autónomo».¹⁵

En conclusión, según este modo de entender las cosas, el reglamento parlamentario no es una fuente formal del derecho, ya sea porque se trata de una norma interna, ya porque carece de fuerza normativa. Y porque no lo es, su infracción no puede culminar en una sanción de invalidez en sede de la justicia constitucional. Ni el Parlamento tiene en el reglamento una norma que, al tiempo de regularlo, limite su actividad ni, después de todo, el ordenamiento tiene capacidad para exigir externamente (*rectius*: jurisdiccionalmente) el cumplimiento de esas disposiciones.

¹³ FLORIDIA, Giuseppe y Federico SORRENTINO. «Regolamenti parlamentari», *op. cit.*, p. 6.

¹⁴ TORRES DEL MORAL, *op. cit.*, p. 10.

¹⁵ La cita de la jurisprudencia constitucional alemana en CICONETTI, *op. cit.*, p. 84. En general, puede verse: AA.VV. *Esperienze di giustizia costituzionale*, t. 1 (a cura di LUTHER, ROMBOLI, TARCHI). Turín: Giappichelli, 2000, en particular, pp. 171 y ss. Cf., asimismo, la contribución de WEBER, Albrecht en el libro colectivo dirigido por AJA, Eliseo. *Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el legislador en la Europa actual*. Barcelona: Ariel, 1998, pp. 53 y ss.

3. LA POSICIÓN DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Sin embargo, la posibilidad de que el reglamento parlamentario funja como norma paramétrica en la acción abstracta de inconstitucionalidad no solo se ha ligado a la problemática en torno de su naturaleza jurídica. La antes citada Sentencia del Tribunal Constitucional alemán, además, ha dejado entrever la necesidad de que este ocupe una posición privilegiada en el ordenamiento jurídico; en concreto, la condición de fuente primaria.¹⁶

Según el mismo Tribunal,¹⁷ dado que el reglamento del Bundestag constituye un estatuto autónomo, «de tal naturaleza jurídica [...] se deriva que se encuentra en un grado inferior a la Constitución y a la ley»; o, lo que es lo mismo, que la autorización al Bundestag para darse su propio reglamento, prevista en el artículo 40 de la Ley Fundamental de Bonn, «vale sólo en el respeto de la Constitución y de las leyes».¹⁸

De este modo, una violación del reglamento parlamentario sólo vendría relevante en aquellos casos en que la infracción del procedimiento legislativo constituya, al mismo tiempo, transgresión de una disposición constitucional, pero no en los demás casos, presupuesto su carácter de norma subordinada a la ley.

Desde luego, detrás de esta formulación, subyacen vestigios de legitimidad del viejo *estado liberal de derecho* y de sus instituciones, en particular, aquella que hacía de la ley formal la norma central del ordenamiento y, al mismo tiempo, condenaba a las demás fuentes a un nivel inferior. No teniendo el reglamento la condición de un «acto legislativo estatal», aun cuando se pudiese tratar de una norma elaborada por el Congreso, o por cualquiera de sus cámaras (tratándose de Parlamentos bicamerales), su posición no puede ser sino la de un nivel inferior a la ley. Después de todo, en su esclarecimiento, ayudaba incluso su *nomen iuris*: se trataba de un «reglamento».

¹⁶ Cf. CICONETTI, *op. cit.*, pp. 91 y ss.; y «La insindacabilità dei regolamenti parlamentari». *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, pp. 1411 y ss., en particular, pp. 1421 y ss.

¹⁷ CICONETTI, *op. cit.*, p. 84.

¹⁸ Tendencia, por cierto, que se mantiene invariablemente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán. Cf. DE BERNARDIN, Lucía. «La giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel* e del *Bundesverfassungsgericht* in tema di regolamenti parlamentari». *Diritto e Società*, n.º 3, 2001, pp. 453-456.

4. EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO COMO FUENTE PRIMARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL

A) EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO COMO FUENTE FORMAL DEL DERECHO

Por cierto, la tesis de que el reglamento parlamentario no constituye una fuente formal del derecho, ya sea porque se trata de una norma cuyas disposiciones son más o menos flexibles, ya porque se trata en esencia de una norma interna, no parece ser plausible en el *estado constitucional de derecho*.¹⁹

En primer lugar, la mayor o menor flexibilidad de las disposiciones del reglamento parlamentario o, a su turno, las de otras fuentes, no entraña un problema que termine por negar su condición de fuente formal del derecho. Afecta, por cierto, al plano de su eficacia, que es, ciertamente, una cuestión distinta.

En segundo lugar, como tempranamente argumentara Jellineck,²⁰ el Parlamento no es una corporación ni las disposiciones del reglamento parlamentario únicamente regulan la vida interna de las cámaras. El Parlamento es un órgano constitucional y, como tal, se encuentra vinculado a la Constitución. No se trata de un órgano autárquico; tampoco de un órgano «independiente», en el sentido que sea soberano. Goza de autonomía, que no es lo mismo, hecho que le permite regular las condiciones de su organización y funcionamiento, así como el estatus jurídico de sus miembros.²¹ Se trata de una autonomía, por cierto, singular, ya que, a diferencia de otros órganos constitucionales, igualmente autónomos, las cámaras y el Parlamento pueden autoregularse mediante sus reglamentos sin que quepa interferencia de algún otro poder público.²² Pero de ello no se puede concluir que el reglamento constituya un cuerpo de normas internas separadas del ordenamiento jurídico estatal.

¹⁹ Sobre el particular, FLORIDIA, Giuseppe. *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*. Milán: Giuffré Editore, 1986, *passim*; y GALEOTTI, Serio. *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*. Milán: Giuffré Editore, 1985 (ristampa inalterata del 1957).

²⁰ Cf. FLORIDIA, Giuseppe y Federico SORRENTINO. «Regolamenti parlamentari», *op. cit.*, pp. 4-5.

²¹ Al respecto, ALVAREZ CONDE, Enrique y Enrique ARNALDO ALCUBILLA. «Autonomía parlamentaria y jurisprudencia constitucional». En: PAU I VALL, Francesco (coord.). *Parlamento y justicia constitucional*. Barcelona: Aranzadi, 1997, pp. 41 y ss. En la misma obra, CANO BUESO, Juan. «El principio de autonormatividad de las cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario», pp. 85 y ss.

²² Cf. MIDIRI, Mario. «Sull'autonomia organizzativa degli organi costituzionali: la prassi recente». *Diritto e Società*, n.º 3, 2000, pp. 435 y ss.

Y es que, en el Estado constitucional, un acto legislativo tiene la condición de fuente formal del derecho, solo si tal condición se la ha otorgado la Constitución y no porque su ámbito de aplicación sea más o menos extenso.²³ Como afirmara Vezio Crisafulli,²⁴ no son razones lógicas o cuestiones inherentes a la estructura de los diversos actos normativos, las que hacen que estos sean considerados como fuentes del derecho. Estos tienen esa característica porque así lo dispone, de una vez por todas, el ordenamiento jurídico, y sobre la base de una decisión de naturaleza esencialmente política. Por ello, siguiendo a Carlos Alfonso Pinazo,²⁵ puede afirmarse que el reglamento parlamentario es una auténtica norma, «...dotada de juridicidad como consecuencia de ser el producto de la actividad normativa de un poder del Estado con facultades a tal fin expresamente reconocidas en el texto constitucional. Por esto, el reglamento encuentra su justificación no ya únicamente en la teorización de la autonomía parlamentaria sino sitúa su justificación jurídica en ser una norma directamente vinculada a la Constitución por expresa previsión de ésta».

B) EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO COMO FUENTE PRIMARIA

Tampoco parece ser plausible asignar al reglamento parlamentario, más allá del debate en torno de su naturaleza jurídica, la condición de fuente secundaria, esto es, una norma que se halla por debajo de la Constitución y la ley.

En efecto, en la mayoría de ordenamientos constitucionales, el reglamento parlamentario es una norma prevista y disciplinada directamente por la Constitución, por lo que solo se encuentra subordinada a ella. Ese es el caso de la Constitución peruana de 1993, cuyo artículo 94 establece que «El Congreso elabora y aprueba su reglamento». En ese sentido, sus relaciones con las demás fuentes, también creadas y disci-

²³ ZAGREBELSKY, Gustavo. *Manuale di Diritto Costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*. Turín: UTET, 1998, pp. 196 y ss.; PALADIN, Livio. *Le fonti del diritto nel diritto italiano*. Bolonia: Il Mulino, 2000, pp. 367 y ss.; y PIZZORUSSO, Alessandro. *Delle fonti del diritto*. Bolonia-Roma: Zanichelli-El Foro Italiano, 1977, pp. 403 y ss.

²⁴ CRISAFULLI, Vezio. «Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti». *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, año X, 1960, p. 775.

²⁵ DE ALFONSO PINAZO, Carlos. «El tratamiento del Tribunal Constitucional a las denominadas normas interpretativas y supletorias del reglamento parlamentario». En: AA.VV. *Parlamento y justicia constitucional*. Barcelona: Aranzadi, 1997, p. 398.

plinadas directamente por la Constitución, se articulan no sobre el principio de jerarquía sino sobre el principio de competencia.

La articulación bajo el principio de competencia supone la existencia de dos o más fuentes del mismo rango, a cada una de las cuales la Constitución ha instituido en su favor una reserva de competencia normativa. «En virtud de tal “reserva de reglamento”, la materia en cuestión [...] no puede ser disciplinada por alguna otra fuente (con la sola excepción, se entiende, de las leyes de reforma constitucional). En particular, la ley está prohibida de disciplinar el procedimiento de aprobación de ella misma».²⁶

Los alcances de la materia reservada a favor del reglamento parlamentario son variables, pues depende de lo que, a este respecto, cada Constitución haya establecido: ¿sólo reserva para disciplinar el procedimiento legislativo o también para la regulación de la organización y funcionamiento del Congreso —y de sus cámaras—, si ese fuera el caso?

Pero lo que es indudable es que habiéndose previsto directamente por la Constitución y reservado la regulación de (algún aspecto de) la materia parlamentaria, el reglamento no se encuentra subordinado a la ley.²⁷ Y es que, como ha recordado Ignacio de Otto, mediante el principio de competencia, el ordenamiento constitucional establece «los terre-

²⁶ GUASTINI, Ricardo. *Teoria e dogmatica delle fonti*. Milán: Giuffré Editore, 1998, p. 628; MANZELLA, Andrea. *Il Parlamento*, *op. cit.*, pp. 20 y ss.; y TOSI, Silvano. *Derecho Parlamentario*. México: Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura-Miguel Angel Porrúa, 1996, pp. 76 y ss.

²⁷ Precisamente en estos argumentos se han basado las duras críticas que cierto sector de la doctrina italiana ha realizado a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán. Y es que si las relaciones entre ley y reglamento parlamentario no se resuelven bajo los alcances del principio de jerarquía, sino por el de competencia, entonces es irrelevante, *prima facie*, cuál sea la posición del reglamento en el ordenamiento, en orden a considerar si este integra o no el parámetro de control. Y es que no porque el reglamento parlamentario (si ese fuera el caso) se ubique entre las fuentes secundarias, por ello adolece de la capacidad para establecer condiciones y límites al proceso de producción legislativa; ya que tal capacidad —que no la tienen necesariamente todas las fuentes primarias, como veremos más adelante— se deriva del reenvío que una norma constitucional realiza. Por otro lado, no ha escapado tampoco a la doctrina que argumentos de esa naturaleza, destinados a preservar la autonomía parlamentaria en la vieja concepción decimonónica, puede terminar ocasionando perjuicios más graves que aquellos que se buscan preservar. En particular, el que se deriva de la posibilidad de admitir, bajo tal criterio, que temas propios del reglamento parlamentario terminen siendo regulados por normas que formalmente ocupen el rango de la ley (caso de los decretos legislativos, por ejemplo). Cf. CICONETTI, *op. cit.*, pp. 78 y ss.

nos dentro de los cuales puede un sujeto crear válidamente derecho, con la consecuencia de que las normas dictadas fuera del campo así acotado son nulas».²⁸

En definitiva, el reglamento parlamentario es una fuente primaria porque la Constitución la ha creado directamente y, por tanto, solo se encuentra subordinada a ella.

5. EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO COMO ACTO LEGISLATIVO ESTATAL CON RANGO DE LEY EN EL ORDENAMIENTO PERUANO

Por cierto, la polémica sobre si el reglamento parlamentario es o no una fuente formal del derecho y cuál sea la posición que ocupe en el sistema normativo, es un tópico que no ha suscitado mayores problemas en el ordenamiento peruano.²⁹ Se trata, en efecto, de un tema resuelto por la propia Constitución de 1993, que la ha calificado como una «norma» con «rango de ley» (inciso 4º del artículo 200).

Formalmente, en efecto, al tiempo de establecerse que el reglamento parlamentario ocupa el mismo nivel de las fuentes primarias —esto es, se trata de una norma con rango de ley y, por tanto, solo sometida a la Constitución—, la Norma Suprema resuelve implícitamente lo concerniente a su naturaleza jurídica, ya que la considera como «una» de las fuentes que integran el ordenamiento jurídico estatal y no, por cierto, que solo se trata de una ordenación interna del Parlamento.

En ese sentido, ninguna consecuencia cabe inferirse del hecho de que la Constitución la denomine «reglamento». Se trata de una norma singular, *sub specie juris*, cuyo *nomen* se deriva de la propia Norma Suprema y, como tal, es distinta de las demás fuentes creadas por ella; de ahí que su comprensión no puede intentarse a partir de la estructura, ámbito de aplicación e incluso procedimiento de aprobación a los que se encuentran sujetas las demás fuentes primarias del ordenamiento, ya que

²⁸ DE OTTO, Ignacio. *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona: Ariel, 1997, p. 87.

²⁹ GARCÍA TOMA, Víctor. *Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993*, t. II. Lima: Universidad de Lima, 1998, pp. 292-293. RUBIO CORREA, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993*, t. 4, Lima: Fondo editorial de la PUCP, 1999, p. 91.

ninguna de ellas puede comprenderse en relación a las demás sino en cuanto a sus propias características constitucionalmente establecidas.

Se trata de una fuente cuyo ámbito material de regulación no es libre sino restringido a la regulación de una materia específica, que tiene que ver precisamente con la «materia parlamentaria», es decir, con la organización, funcionamiento, recursos y estatuto jurídico de los miembros del Congreso. Por ello, ninguna otra fuente, así sea de origen parlamentario, puede válidamente regular aquellas materias que la Constitución le ha reservado.³⁰ Sin embargo, de ello no se desprende, como ha afirmado Ramón Punset, «superioridad formal alguna de los reglamentos parlamentarios frente a la eventual norma invasora, sino, simplemente, inferioridad de esta última respecto de la Constitución, que es quien ha establecido la reserva».³¹

Por cierto, de tal reserva en favor del reglamento se deriva, también, el carácter vinculante de sus disposiciones, no solo en relación con el mismo Parlamento, que de esta forma queda limitado por la Constitución y su reglamento, sino, también, más allá de su fuero natural, trascendiendo, por tanto, al ámbito parlamentario.³² Según Pizzorusso,³³ dicha eficacia externa del reglamento resulta «no sólo de la circunstancia que las disposiciones del reglamento parlamentario regulan a diversos sujetos que no son órganos de las cámaras que la han adoptado [...] sino también del hecho que las normas procedimentales allí establecidas regulan la formación (y, por tanto, inciden sobre la validez) de actos destinados a proyectar sus efectos en las relaciones de todos los ciudadanos».³⁴

³⁰ Sobre el principio de competencia, a parte de la literatura ya citada, puede verse: SORRENTINO, Federico. *Le Fonti del Diritto*. Génova: ECIG, 1999, pp. 16 y ss.; MODUGNO, Franco. «Fonti del Diritto (gerarchia delle)», en *Enciclopedia del Diritto, Aggiornamento*, I. Milán: Giuffrè Editore, 1997, pp. 567; y ss. CELOTTO, Alfonso. «Coerenza dell'ordinamento e soluzione delle antinomie nell'applicazione giurisprudenziale», en MODUGNO, Franco. *Appunti per una Teoria Generale del Diritto*. Turín: Giappichelli Editore, 2000, p. 218.

³¹ PUNSET, Ramón. *Las Cortes Generales*. Madrid: CEC, 1981, p. 93.

³² Sobre el carácter externo del reglamento parlamentario, PIZZORUSSO, *op. cit.*, p. 406.

³³ *Ibid.*, p. 409.

³⁴ Aunque con referencia a la Constitución de 1979, pero cuya argumentación puede, en líneas generales, trasladarse para explicar la situación en la Carta de 1993, en torno del valor externo de las normas de el reglamento parlamentario, a propósito de las comisiones de investigación parlamentaria, puede verse: EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Las comisiones de investigación parlamentaria: alcances, atribuciones y funcionamiento», en el

Por otro lado, la Constitución peruana también señala que el reglamento parlamentario tiene «fuerza de ley» (art. 94). En el constitucionalismo decimonónico, la expresión «fuerza de ley» denotaba dos características bien marcadas³⁵. A saber: a) una fuerza activa, traducida en la capacidad de innovar el ordenamiento jurídico estatal; y b) una fuerza pasiva, esto es, capacidad para resistir frente a normas secundarias, en tanto que por encima de la ley no había norma distinta a la Constitución.

Según Ramón Punset, en la medida que las relaciones entre Ley y reglamento parlamentario no se articulan bajo los alcances del principio de jerarquía sino por el principio de competencia, la expresión «fuerza de ley» es superflua,³⁶ ya que entre ellas no existe ni fuerza activa ni fuerza pasiva. Sin embargo, aquello no quiere decir que tal caracterización carezca de significado. Sus consecuencias se proyectan sobre las demás normas del ordenamiento parlamentario, cuya creación regula precisamente el reglamento.

Desde esta perspectiva, la fuerza de ley del reglamento no tolera que este pueda ser alterado por actos o normas secundarias de origen parlamentario, esto es, de jerarquía inferior (como pueden ser los acuerdos de la mesa directiva, las resoluciones del presidente, etc.), en tanto que sus disposiciones son capaces de resistir modificaciones y derogaciones provenientes de fuentes subordinadas. Y, de otro, que la capacidad para innovar el ordenamiento parlamentario —con excepción de las leyes de reforma constitucional—, solo puede realizarse mediante el reglamento.

En definitiva, en cuanto fuente primaria, el reglamento parlamentario goza de la misma fuerza pasiva que cualquier otra fuente de su mismo rango, hecho que se traduce en la capacidad para resistir derogaciones o modificaciones de fuentes (parlamentarias) de jerarquía inferior. A su vez, su fuerza activa, esto es, su capacidad para innovar el ordenamiento, se encuentra limitada constitucionalmente al ámbito que se le ha reservado, a saber, el que se desprende de la organización del Parlamento y la regulación del estatus jurídico de sus miembros.

libro del mismo autor *Diez años de régimen constitucional en el Perú 1980-1990. Los retos de una democracia insuficiente*. Lima: CAJ, 1990, pp. 255 y ss.

³⁵ Cf., al respecto, RUBIO LLORENTE, FRANCISCO. «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley». En: AA.VV. *Las fuentes del derecho*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 1983, pp. 31 y ss.

6. REGLAMENTO PARLAMENTARIO Y PARÁMETRO DE CONTROL

Sin embargo, la eventual capacidad del reglamento parlamentario para integrar el parámetro de control no depende ni de la posición que la Constitución le asigne en el ordenamiento ni de las resultas del debate en torno de su naturaleza jurídica. Radica, por un lado, en el papel que la misma Constitución le asigna en el proceso de formación de las fuentes de origen parlamentario y, de otro, en la necesidad de garantizar principios y valores constitucionales insertos detrás de la regulación del procedimiento legislativo.³⁷

Según el primero, el reglamento parlamentario integra el parámetro de control constitucional sólo si la misma Constitución lo autoriza, explícita o implícitamente. Según el segundo, aun cuando no exista remisión constitucional, el reglamento parlamentario debe conformar el parámetro en todos aquellos casos en los que se pone en riesgo los principios constitucionales a los que el procedimiento legislativo sirve, y, entre ellos, esencialmente, por infracción del principio democrático.³⁸

Estos planteamientos, desde luego, no son excluyentes. Y es que si bien el primero de ellos obedece a la formulación clásica de la teoría de las normas interpuestas de la doctrina italiana, la segunda no es sino la respuesta a una exigencia derivada de una teoría del control constitucionalmente adecuada a las nuevas demandas de la Constitución de nuestros días,³⁹ esto es, a la necesidad de evitar que el control de validez for-

³⁶ PUNSET, Ramón. *Las Cortes Generales, op. cit.*, p. 94. Ver también: CUOCOLO, Fausto. «Gli atti dello stato aventi "forza di legge"». *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, año XI, 1961, pp. 97-198.

³⁷ BIGLINO CAMPOS, Paloma. *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid: CEC, 1991, pp. 23 y ss.

³⁸ Sin perjuicio de la ulterior bibliografía que se cite, cf. ARAGÓN, Manuel. *Constitución y democracia*. Madrid: Tecnos, 1990; *idem*. *La democracia como forma jurídica*. Barcelona: Working Paper, 1991; *idem*, «La eficacia del principio democrático». *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, n.º 24, 1988, en particular, pp. 27 y ss.; y BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. «La democracia como principio constitucional», en su libro *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*. Madrid: Trotta, 2000, pp. 47 y ss. Últimamente, REQUEJO, Paloma. *Democracia parlamentaria y principio minoritario*. Barcelona: Ariel, 2000.

³⁹ Alertando sobre la necesidad de revalorar la teoría del procedimiento por uno constitucionalmente adecuado, cf. GOMES CANOTILHO, Jose Joaquim. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Livrería Almedina, 1999, pp. 900 y ss.

mal de las leyes se realice a espaldas a una concepción sustancial de la Constitución, incluso cuando ella establece los modos cómo debe crearse el derecho.⁴⁰

a) *El reglamento parlamentario: ¿norma interpuesta o de valor materialmente constitucional? La jurisprudencia de la Corte Costituzionale italiana*

Probablemente, Italia sea uno de los países donde el tema de la parametricidad (o no) del reglamento parlamentario se haya planteado con especial énfasis, en franco diálogo con la tendencia defendida por su más alto tribunal de justicia constitucional. Los debates, que se remontan incluso hasta antes de que la *Corte Costituzionale* entrara en funcionamiento, han sido arduos; y si hay algo que los caracteriza, es que, entre el planteamiento mayoritario de la doctrina y la respuesta brindada por la Corte, existen notorios desacuerdos.

Tal vez la opinión más difundida en la doctrina italiana sea la propuesta por Carlos Lavagna⁴¹ con la teoría de las normas interpuestas, allá por la década de los cincuenta del siglo pasado. Según Lavagna, una norma es interpuesta si es capaz de establecer, por reenvío (o encargo) de la Constitución, límites y condiciones en el proceso de elaboración de las demás fuentes primarias: «normas con eficacia de la ley ordinaria que, por explícita disposición de la Constitución, vinculan y limitan a otras normas jurídicas». ⁴² El adjetivo de «interpuesta» obedece a que en tal hipótesis, entre la Constitución, que actúa como parámetro, y la norma controlada, se interpone el reglamento en el canon del control; de modo tal que la eventual invalidez del objeto controlado deja de ser consecuencia de una transgresión directa y frontal de la Constitución, pues

⁴⁰ BIGLINO, Paloma. *Los vicios en el procedimiento legislativo*, op. cit., pp. 51 y ss. Similar tendencia en el plano de la teoría de las normas interpuestas también ha sido advertida en cierto sector de la doctrina italiana. Cf. sobre el particular SICLARI, Massimo. *Le norme interposte nel giudizio di costituzionalità*, pp. 111 y ss.; CARNEVALE, Paolo y Alfonso CELOTTO. *Il parametro eventuale (Riflessioni su alcune ipotesi atipiche di integrazione legislativa del parametro nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi)*. Milán: Giuffré Editore, 1998, en particular, pp. 119 y ss.

⁴¹ SICLARI, op. cit., pp. 3-35 y FEDERICO SORRENTINO. *Lezioni sulla giustizia costituzionale*. Turín: Giappichelli Editore, 1998, p. 34.

⁴² LAVAGNA, Carlo. *Problemi di giustizia costituzionale sotto el profilo della «manifesta infondatezza»*. Milán: Giuffré Editore, 1957, p. 29, citado por SICLARI, op. cit., p. 4.

puede serlo también indirectamente, en la medida que no se respeta los límites y condiciones que la Constitución encargó establecer a aquella —normalmente una norma del mismo rango que la sometida al control—.

Este planteamiento, acogido mayoritariamente por la doctrina italiana, fue aceptado por la *Corte Costituzionale* desde sus primeros pronunciamientos. Así, por ejemplo, tratándose del control constitucional de los decretos legislativos, la Corte sostuvo que el parámetro no lo integraba solo la Constitución, sino que comprendía, también, a la ley delegante, ya que a ella se había confiado establecer la materia sobre la que se legislará, el tiempo dentro del cual se podrá expedir y los principios y criterios directivos que deben inspirar la regulación de la materia delegada. Pese a ello, cuando por primera vez tuvo que enfrentarse ante un supuesto de inconstitucionalidad formal derivada de la infracción del reglamento parlamentario, la Corte negó que este constituyera una norma interpuesta (*Sentenza* n.º 9, de 1959⁴³). Recordando parcialmente la sentencia que en 1952 expidiera el Tribunal Constitucional alemán, sostuvo que una transgresión del reglamento es relevante solo en aquellos casos en que esta constituye, a su vez, una transgresión de una disposición constitucional.

Según Cicconetti,⁴⁴ en opinión que por cierto no comparte toda la doctrina italiana,⁴⁵ tres fueron los principales argumentos sobre los cua-

⁴³ Un extracto de la sentencia en MODUGNO, F.; A. S. AGRÒ; y A. CERRI. *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*. Turín: Giappichelli Editore, 1997, pp. 167-168.

⁴⁴ CICCONETTI, *op. cit.*, p. 167

⁴⁵ Sobre el debate, cf. MORTATI, Constantino. «Efficacia delle norme dei regolamenti parlamentari sulla validità delle leggi». *Giurisprudenza Costituzionale*, 1958, pp. 355 y ss.; CICCONETTI, Stefano Maria. «La insindacabilità dei regolamenti parlamentari». *Giurisprudenza Costituzionale*, 1985, pp. 1411 y ss.; RAVERAIRA, Margherita. «Le norme dei regolamenti parlamentari come “oggetto” e come “parametro” nel giudizio di legittimità costituzionale». *Giurisprudenza Costituzionale*, 1984, pp. 1849 y ss.; ESPOSITO, Carlo. «Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione». *Giurisprudenza Costituzionale*, 1957, pp. 1326 y ss.; CERVATI, Angelo. «Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte Costituzionale». *Giurisprudenza Costituzionale*, 1985, pp. 1446 y ss.; y AMATO, G. «Questioni controverse intorno al controllo di costituzionalità sul procedimento di formazione della legge». *Giurisprudenza Costituzionale*, 1961, pp. 855 y ss.

les la *Corte Costituzionale* se apoyó para negar la condición de norma interpuesta del reglamento parlamentario.⁴⁶

- a) Por un lado, una interpretación restringida de su competencia para evaluar la constitucionalidad de las leyes y las fuentes a ella equiparadas. Según la *Corte*, el control de los vicios en el procedimiento de formación de las leyes solo comprende la observación de las reglas sobre el procedimiento previstas en las normas formalmente constitucionales.
- b) La reserva a favor del reglamento parlamentario no puede considerarse como una «norma en blanco, con el resultado de que las disposiciones que aprueben las cámaras para regular el procedimiento interno de elaboración de la ley puedan asumir el valor de normas «materialmente» constitucionales.
- c) Finalmente —y no sin fuertes críticas⁴⁷—, que correspondiendo a las cámaras la facultad de crear e interpretar las disposiciones del reglamento parlamentario, también les correspondía resolver los problemas derivados de su observancia o no, exceptuándose de ese modo cualquier forma de control externo.⁴⁸

Lo curioso de esta postura, invariablemente sostenida aún hoy por la *Corte Costituzionale*, es que ella se ha consolidado a expensas de admitir que otras normas sí pueden integrar el parámetro de control en calidad de normas interpuestas, sin que para ello haya tenido que rescatar-

⁴⁶ Una de las primeras posturas llamando la atención sobre el *indirizzo* adoptado por la *Corte Costituzionale* y, al mismo tiempo, advirtiendo sus deficiencias, en BARILE, Paolo. «Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza». *Giurisprudenza Costituzionale*, 1959, pp. 240-249.

⁴⁷ Cf. ORTEGA SANTIAGO, Carlos. «La inviolabilidad parlamentaria, las funciones propias de los parlamentarios y la doctrina de los *interna corporis acta* en la jurisprudencia reciente de la *Corte Costituzionale* italiana». *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 3, 1999, pp. 165 y ss.

⁴⁸ Para GEMMA, Gladio. «El reglamento [...] en cuanto expresión inmediata de la soberanía popular, es directo partícipe de tal soberanía, y los reglamentos, en cuanto desarrollo directo de la Constitución, tiene una peculiaridad y dimensión...que impide su control, si no se quiere negar que tal reserva constitucional de competencia reglamentaria se encuentra entre las garantías dispuestas por la Constitución para asegurar la independencia del órgano soberano de cualquier poder». Cf. GEMMA, Gladio. «Regolamenti parlamentari: una “zona franca” nella giustizia costituzionale». *Giurisprudenza Costituzionale*, 1985, p. 1777.

se en su favor un supuesto «valor materialmente constitucional».⁴⁹ Como era de imaginarse, no se han hecho esperar las reacciones contra este temperamento jurisprudencial en la doctrina italiana. Y así como se destacó que con la *Sentenza* n.º 9 se cayó un antiguo fetiche (la de los *interna corporis acta*), también se ha destacado la insuficiencia de este avance.⁵⁰

Entre ellos, esto es, entre los planteamientos críticos a la postura de la Corte Constitucional, sobresale el formulado por Franco Modugno en la década de los 70. A diferencia de la doctrina que postula la condición de norma interpuesta del reglamento parlamentario sólo en aquellos casos en que existe un reenvío expreso de la Constitución al reglamento, Modugno sostendría que su capacidad para integrar el parámetro de control no se justifica en el reenvío sino en el «valor materialmente constitucional» de sus disposiciones.

De acuerdo con Modugno, el valor materialmente constitucional de las disposiciones del reglamento parlamentario⁵¹ no se deriva tanto de las «materias» constitucionales que ella regula sino, más bien, del «modo» cómo se determina el valor materialmente constitucional de una norma. A su juicio, ello acontece cada vez que un órgano, «participando de la función de *indirizzo politico*, ha recibido del ordenamiento el poder de desarrollar la norma fundamental, de modo tal de hacerla capaz de constituir límites y de fijar los fines de la legislación». A su juicio, de esta condición participan las disposiciones del reglamento parlamentario, ya que, si bien no son normas formalmente constitucionales, la Constitución ha previsto que su aprobación se realice bajo una mayoría especial, hecho que significa que el legislador no puede abrogar ni dejar de observar las disposiciones del reglamento, «caso por caso, en virtud de una

⁴⁹ Por ello, CICCONE, S. M. (*op. cit.*, pp. 169-170) ha sostenido que esta consideración de la *Corte Costituzionale* sólo puede entenderse a partir de la necesidad de garantizar la autonomía de la vida interna de las cámaras. En la *Sentenza* n.º 154 de 1985, la Corte sostendría: «La Constitución [...] ha instaurado una democracia parlamentaria y ha colocado al Parlamento al centro del sistema, haciendo de él, el instituto caracterizador del ordenamiento». Por ello, debe reconocerse a las cámaras «una independencia garantizada contra cualquier otro poder, por lo que debe entenderse excluido cualquier control de los actos de autonomía normativa».

⁵⁰ La expresión de la caída del antiguo fetiche de los *interna corporis acta* es de BARILE, Paolo. «Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza». *Giurisprudenza Costituzionale*, 1985, pp. 240 y ss.

⁵¹ MODUGNO, Franco. *L'invalidità della legge. Teoria della costituzione e parametro del giudizio costituzionale*, t. I. Milán: Giuffrè Editore, 1970, p. 204.

simple mayoría ocasional [...] lo que hace obligatoria para las cámaras las normas de su propio reglamento»⁵² y, en particular, las que disciplinan el procedimiento de elaboración de las leyes.

Un planteamiento similar, aunque de consecuencias distintas, es la tesis de Margherita Raveraira, según la cual, de la condición de norma con valor materialmente constitucional se deriva la superioridad jerárquica del reglamento parlamentario sobre la ley, pues, de otro modo, esto es, si tuviera su mismo rango, la antinomia entre ellas debería dar lugar a una hipótesis de abrogación conforme a criterios cronológicos y no de invalidez.⁵³

Este último planteamiento, que invierte en cierta forma la solución de la jurisprudencia constitucional alemana, aunque basado en otras razones, por cierto, es el mismo que, en España, Francisco Rubio Llorente ha querido destacar a propósito de ciertas normas que integran el bloque de constitucionalidad regulado por el artículo 28 de la LOTC.⁵⁴ Ya no se trata de afirmar, como lo hiciera el Tribunal Constitucional Federal alemán, que el reglamento parlamentario no es una norma paramétrica porque se encuentra en un rango inferior a la ley. La cuestión es otra: integrar el parámetro de control porque, al tratarse de una norma con valor materialmente constitucional, ocupa una posición superior a la ley dentro del sistema de fuentes.

Desde luego que ninguna de estas tesis han pasado inadvertidas en la doctrina italiana, una doctrina constitucional cuyas investigaciones sobre la teoría de las fuentes del derecho, como se sabe, se encuentran

⁵² *Ibid.*, p. 210.

⁵³ RAVERAIRA, *op. cit.*, p. 1862. A partir de ello, y de otros argumentos, el autor llega a justificar la *Sentenza* 154/1985, Fund. Jur. 4, que excluye del control de constitucionalidad al reglamento parlamentario.

⁵⁴ Cf. RUBIO LLORENTE, FRANCISCO. «Bloque de constitucionalidad», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, t. 1. Madrid: Civitas, 1995, p. 818, donde postula la tesis de que ciertas normas del bloque tienen formalmente rango constitucional, aunque se encuentran subordinadas a la Constitución, por lo que han de considerarse «normas constitucionales secundarias o de segundo grado». Ver también su colaboración en el libro conjunto con FAVOREAU, LOUIS. *El Bloque de Constitucionalidad*. Madrid: Civitas, 1991, pp. 119 y ss. Sobre la necesidad de distinguir entre «bloque constitucional», como normas de reconocimiento del sistema, y «bloque de constitucionalidad», como un término operativo con una función procesal, en REQUEJO RODRÍGUEZ, PALOMA. «Bloque Constitucional y Comunidades Autónomas». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* (Monográfico sobre las perspectivas del Estado Autonómico, vol. II) Madrid: s.e., 1998, pp. 119 y ss. Cf., también, DE CALVO DE LA VEGA, ANTONIO. «Nota sobre el bloque de la constitucionalidad». *Jueces para la democracia*, n.º 24, 1995, pp. 58 y ss.

muy avanzadas. Por ello, sin perjuicio de haberse extrapolado las mismas críticas que en su momento se vertió a la tendencia expresada por la jurisdicción constitucional alemana (en concreto, que el problema no es resoluble bajo el principio de jerarquía sino el de competencia), se ha aducido, además, en diverso orden de razones, que, en suma, entre la Constitución y el reglamento parlamentario no existe identidad de rango, pues sencillamente su origen es distinto. La Constitución emana del Poder Constituyente, en tanto que el reglamento del Congreso, que es un poder constituido.⁵⁵

A ninguno de estos planteamientos, por cierto, ha tenido que acudir la jurisprudencia constitucional española para admitir al reglamento parlamentario entre las normas que conforman el canon de control en el recurso de inconstitucionalidad de las leyes.⁵⁶ En la STC 99/1987,⁵⁷ el Tribunal Constitucional español sostendría:⁵⁸ «la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar la inconstitucionalidad de la ley, cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras», toda vez el «carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político».

7. LA PARAMETRICIDAD DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO EN EL ORDENAMIENTO PERUANO

En el Perú, el parámetro de control de la validez constitucional de las leyes no solo lo integran la Constitución formal y las reformas que

⁵⁵ GEMMA, Gladio. «Regolamenti parlamentari: una zona franca nella giustizia costituzionale». *Giurisprudenza Costituzionale*, 1985, p. 1784. Tales críticas, por cierto, no son extensibles al planteamiento de MODUGNO, quien no deduce del valor materialmente constitucional del reglamento ninguna consecuencia de orden formal, esto es, que ocupe la misma posición jerárquica de la Constitución (*L'invalidità della legge, op. cit.*, pp. 171-175).

⁵⁶ Cf. sobre el particular, JIMÉNEZ APARICIO, Emilio. «Las infracciones del procedimiento legislativo: algunos ejemplos». *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 3, Madrid, 1989, pp. 143 y ss. Una perspectiva general, en BALAGUER, María Luisa. *El recurso de inconstitucionalidad*. Madrid: CEPC, 2001, pp. 108 y ss.

⁵⁷ DE ALFONSO PINAZO, Carlos. «El tratamiento del Tribunal Constitucional a las denominadas normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario», en *Parlamento y justicia constitucional*. Madrid: Aranzadi, 1997, pp. 397-409.

⁵⁸ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio. «Las fuentes del ordenamiento jurídico español en la jurisprudencia constitucional», en *Derecho*, Lima, PUCP, n.º 52, 1999, p. 357.

en ella se introduzcan válidamente sino, también, ciertas fuentes del mismo rango a las sometidas al juzgamiento ante el Tribunal Constitucional. Esa integración legislativa del canon de control se ha pretendido regular mediante el artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), a tenor del cual:

al apreciar la constitucionalidad o no de las normas objeto del control, (el Tribunal...) debe tomar en consideración también aquellas leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado (subrayado nuestro).

Ya en otra oportunidad hemos sostenido que dicha cláusula es superflua e inútil, pues la referencia a las leyes que regulen la competencia y las atribuciones de los órganos del Estado no puede entenderse sino como remisiva a las leyes orgánicas. Y si una ley o cualquier otra fuente primaria colisionara con aquel «bloque de constitucionalidad» del artículo 22 de la LOTIC, estas serían inconstitucionales (directamente) por haber regulado una materia para la cual no tenían competencia y no, por cierto, porque su transgresión (a las leyes orgánicas) ocasionara un supuesto de inconstitucionalidad «indirecta».⁵⁹

Tampoco es posible comprender al reglamento parlamentario —una fuente que tiene por propósito desarrollar las competencias y atribuciones del órgano parlamentario— dentro de los alcances del artículo 22 de la LOTIC. Y es que ni el reglamento parlamentario es una «ley» —aunque tenga su rango, que es distinto— ni, prescindiendo de este argumento formal, el reglamento es la única fuente primaria que integra el parámetro, según parece ser la finalidad de aquel precepto de la LOTIC.⁶⁰

⁵⁹ Cf. CARPIO MARCOS, Edgar. «Normas interpuestas en la Acción de Inconstitucionalidad (El caso peruano)». En: GARCÍA BELAUNDE, Domingo (coord.). *Constitucionalismo y derechos humanos*. Lima: Grijley, 2002, pp. 31-34.

⁶⁰ Sobre si cabe integrar el reglamento parlamentario en el bloque de constitucionalidad, en la doctrina española, véase el comentario de FERNÁNDEZ FERRERES, Germán en el libro coordinado por REQUEJO PAGÉS, Juan Luis. *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tribunal Constitucional-Boletín Oficial del Estado, 2001, p. 399. Un extracto de las sentencias más importantes sobre el tema, en PULIDO QUECEDO, Manuel. *La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Anotada con jurisprudencia*. Madrid: Civitas, 1995, pp. 165-166.

Nada de lo dicho, sin embargo, debe entenderse en el sentido de excluir del canon al reglamento parlamentario.

En primer lugar, cabe señalar que, al igual de lo que se ha sostenido en Italia, Alemania o España, integran el parámetro aquellas disposiciones reglamentarias que, a su vez, constituyen reproducción de disposiciones constitucionales. En este supuesto, en rigor, más que una «integración legislativa» del canon y, por tanto, de un supuesto de inconstitucionalidad indirecta (por infracción de disposiciones reglamentarias), se trata de un parámetro que se satisface sólo con la Constitución: una ley es formalmente inconstitucional por no observar el procedimiento legislativo señalado en la misma Constitución, que el reglamento solo ha reproducido.

Constituye, por cierto, un supuesto que se deduce inequívocamente de la misma Norma Constitucional. Por un lado, el inciso 4) del artículo 200 de la Constitución establece que el proceso de inconstitucionalidad procede contra las leyes y normas con rango de ley que «...*contravengan la Constitución por la forma...*»; y, por otro lado, del artículo 21.2 de la LOTC, que señala que la declaración de inconstitucionalidad formal de las leyes y normas con rango de ley, puede efectuarla el Tribunal Constitucional en todos aquellos casos en los que estas «...no hayan sido aprobadas o promulgadas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución». En todos estos casos, pues, la invalidez formal de la ley parlamentaria se deriva de infracciones al procedimiento legislativo regulado por la *Lex Legum*.⁶¹

No cabe aquí ninguna excepción. Cualquiera sea la infracción al procedimiento legislativo regulada por la norma constitucional, ella trae consigo efectos invalidantes, siendo tal consecuencia efecto natural de la fuerza normativa que anidan todas las disposiciones de la Constitución.⁶²

⁶¹ Supuestos de disposiciones que transcriben preceptos constitucionales son, por citar solo algunos casos, los incisos a) y b) del artículo 81 del reglamento parlamentario.

⁶² Por cierto, no han faltado autores que, de la idea de que la invalidez por vicios formales solo deba practicarse en aquellos casos en que se ha producido una lesión de los principios constitucionales del procedimiento legislativo, han reclamado la necesidad de soluciones casuísticas y programáticas, aun tratándose de normas constitucionales. Sobre el particular, CERVATI, Angelo Antonio. «Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte Costituzionale». En: *Scritti su la Giustizia Costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, t. I. Padua: CEDAM, 1985, p. 189 y nota 11.

En segundo término, cabe preguntarse si otras disposiciones del reglamento parlamentario, en especial, las que regulan los elementos esenciales del procedimiento legislativo, también tienen la capacidad para integrar el parámetro en aquellos supuestos que resulten infringidos. Caso, por ejemplo, de ciertas disposiciones reglamentarias que «complementan» preceptos constitucionales que regulan el procedimiento legislativo, esto es, normas del reglamento a los cuales la Constitución reenvía y a las que, por tanto, el legislador se encuentra sometido; o, todo lo más, sobre las cuales, pese a no existir un reenvío expreso de la Constitución, pueden considerarse, por los valores y principios que detrás de ellos subyacen, como de observancia esencial.

Por cierto, una cosa es indagar si ciertas disposiciones del reglamento parlamentario son capaces de solventar una declaración de inconstitucionalidad, en tanto que autorizadas para establecer condiciones y límites a la actividad legislativa y, en ese sentido, integrar el parámetro; y otra, muy distinta, indagar si cualquier infracción del reglamento parlamentario puede concluir con la invalidez formal de la ley. El primer aspecto se circunscribe al análisis de la problemática del reglamento parlamentario como norma paramétrica; mientras la segunda, al tipo, la calidad o entidad de la anomalía que ocasiona un vicio formal susceptible de derivar con la declaración de invalidez formal de la ley. Como se podrá ya deducir, este último aspecto no será aquí abordado.⁶³

Pues bien, a nuestro juicio, el inciso 4), del artículo 200 de la Constitución, y 2) del artículo 21 de la LOTC no deben interpretarse restrictivamente, en el sentido de excluir del parámetro a ciertas disposiciones del reglamento parlamentario.

Por lo que al Texto Constitucional se refiere, hay que indicar que la regulación que ella efectúa del procedimiento legislativo es extremadamente parca (no todos sus aspectos esenciales, en efecto, allí aparecen disciplinados), porque es ella misma la que abre la posibilidad (en algunos casos explícitamente) a que el propio reglamento establezca condiciones y límites al legislador. Implícitas, por ejemplo, tratándose de temas tales como la aprobación de leyes sujetas al cumplimiento de un *quorum* mínimo, su aprobación mediante una determinada mayoría (excepción he-

⁶³ Según PIZZORUSSO, el problema de la inobservancia de las reglas que regulan el procedimiento legislativo «no consiste tanto en analizar los tipos de violaciones en los cuales estos puedan concretarse, sino en establecer cuáles de tales violaciones son relevantes para el juez constitucional» (*Delle fonti del diritto, op. cit.*, p. 237).

cha de la ley orgánica, cuyo artículo 106 la disciplina directamente), el respeto del principio de publicidad en el debate parlamentario,⁶⁴ etc. Remisión implícita, igualmente, puede deducirse de la propia racionalidad del artículo 22 de la LOTC, que, si bien fue pensada para anidar a las leyes orgánicas en el parámetro de control, consigo trae —con mayor o menor fortuna— una vocación extensiva del canon de validez.

Entre los segundos, esto es, supuestos donde la Constitución explícitamente deja al ámbito del reglamento parlamentario la regulación de determinados aspectos, está por ejemplo el artículo 105 de la Constitución, según el cual «ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el reglamento del congreso». En este supuesto, una ley parlamentaria sería inválida formalmente siempre que no haya sido aprobada por la respectiva comisión dictaminadora, antes de su deliberación en el Pleno del Congreso, a no ser que tal aprobación no sea obligatoria porque así lo dispone el reglamento.

De esta forma, la Constitución reenvía al reglamento la determinación de aquellas materias que nunca (o no siempre) requerirán la aprobación de la comisión dictaminadora a fin de ser aprobadas por el Pleno, de tal manera que, cada vez que se impugne un vicio semejante, el Tribunal Constitucional no solo tendrá que expresar su decisión en lo dispuesto en la norma constitucional sino, también, en las disposiciones del reglamento del Congreso que regulan aquellas materias.

En definitiva, el reglamento parlamentario actúa como norma interpuesta en todos aquellos casos en los que, además de reproducir normas constitucionales, también constituyen su «desarrollo». Su integración en el parámetro obedece al hecho de que dichas disposiciones completan la labor inconclusa del Poder Constituyente y, en ese sentido, por disposición o encargo de la Constitución, establecen límites y condiciones al Congreso en el procedimiento legislativo.

Sin embargo, no solo las disposiciones del reglamento que reproducen normas constitucionales o, que por reenvío, han sido autorizadas para establecer límites en el procedimiento de formación de una ley, integran el parámetro de control. Como ha puesto de relieve Massimo Siclari,⁶⁵ también forman parte aquellas normas reglamentarias que tradu-

⁶⁴ Cf. DE VEGA, Pedro. «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección Constitucional». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 43, 1985, pp. 45 y ss.

⁶⁵ SICLARI, *op. cit.*, pp. 111 y ss.

cen o concretizan principios constitucionales y, en particular, la que tiene que ver con la realización del pluralismo político, contenido esencial, a su vez, del principio democrático en el seno del procedimiento legislativo.⁶⁶

Y es que no se puede perder de vista que la finalidad del procedimiento legislativo «radica en conseguir que la ley sea el resultado de la integración de las distintas opiniones presentes en el Parlamento. Por constituir una proyección del principio democrático, considerado como regla para la toma de decisiones, el procedimiento legislativo tiene como finalidad conseguir que predomine la mayoría, pero exigiendo que ésta se forme mediante el debate público de las distintas opciones representadas en la Cámara, lo que inevitablemente conduce a reconocer los derechos de las minorías».⁶⁷

Ello presupone, naturalmente, que se garantice (y tutele) la existencia de un debate plural y abierto.⁶⁸ Y es que, como afirmara Rubio Llorente, lo que define a la potestad legislativa no es ya su función, ni su origen, sino su método, su procedimiento.⁶⁹ «En una democracia pluralista [...], el parlamento no es sólo un órgano del Estado, que adopta, como es lógico, sus decisiones por mayoría, sino también una institución representativa del pluralismo político de la sociedad».⁷⁰

La concretización o proyección de este principio democrático, por cierto, no solo es capaz de observarse en el proceso de deliberación de las leyes en el seno del Parlamento. Está presente a lo largo de todo el

⁶⁶ BIGLINO, Paloma. «Los vicios en el procedimiento legislativo: la postura del TC en la Sentencia 99/87». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 24, Madrid, 1988, p. 225.

⁶⁷ ARAGÓN, Manuel. «Prólogo», al libro de BIGLINO, Paloma. *Los vicios en el procedimiento legislativo*, op. cit., p. 11. Asimismo, véase, del mismo autor, *Constitución y democracia*. Madrid: Tecnos, 1989, pp. 115 y ss.

⁶⁸ Todo sistema democrático tiene, como principio esencial, la transparencia, ya que, como afirma BARILE, Paolo siguiendo a BOBBIO, «la democracia es el gobierno del “poder visible”, el “gobierno del poder público en público”». En ese sentido, el «secreto» y la política de lo oculto solo pueden resultar una opción constitucionalmente tolerable cuando a este se concibe de manera excepcional, esto es, en aquellos casos en los que esté en riesgo principios y valores también dignos de protección constitucional. BARILE, Paolo. «Democrazia e segreto». *Quaderni Costituzionali*, n.º 1, 1987, p. 29.

⁶⁹ RUBIO LLORENTE, FRANCISCO. «Función legislativa, poder legislativo y garantía del procedimiento legislativo». En: AA.VV. *V Jornadas de Derecho Parlamentario. El procedimiento legislativo 1994*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1997, p. 30.

⁷⁰ ARAGÓN, Manuel. «Prólogo», al libro de BIGLINO, Paloma. *Los vicios en el procedimiento legislativo*, op. cit., p. 11.

procedimiento legislativo, desde el momento en que se formaliza la iniciativa legislativa hasta que, con la publicación, se perfecciona el proceso de elaboración de la ley;⁷¹ como establece el artículo 21.2 de la LOTC, aunque restrictiva en la comprensión de la iniciativa legislativa, «en el proceso de aprobación, promulgación o publicación de la ley».

8. REGLAMENTO PARLAMENTARIO Y JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: UN SENDERO POR REPLANTEAR

En el plano jurisprudencial, hasta ahora la única oportunidad donde un asunto semejante se planteó al Tribunal Constitucional, fue con ocasión de la impugnación contra la Ley n.º 26637. A juicio de un sector de la entonces minoría parlamentaria (33 congresistas), esta Ley adolecía de un vicio formal, consistente en no haberse observado el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, según el cual «las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido [...] De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. *Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales* [...]».

Aunque de la sentencia (Exp. 004-96-I/TC) no se recabe mayor información si se dispensó o no del cumplimiento de aquellos requisitos exigidos, conforme al mandato del último párrafo del artículo 75 del Reglamento, en aquella ocasión el Tribunal Constitucional sostuvo que dicha disposición del reglamento no integraba el parámetro por «no encontrarse comprendida dentro del ámbito de aquellas normas que determinan la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado, [...] por lo que la evaluación de su alegada vulneración, es una cuestión que no se encuentra dentro de las competencias asignadas por el artículo 202 (de la Constitución)».⁷²

⁷¹ Cf. BIGLINO CAMPOS, Paloma. «La publicación como fase del procedimiento legislativo». En: AA.VV. *V Jornadas de Derecho Parlamentario*, op. cit., pp. 539 y ss.

⁷² STC recaída en el Exp. 004-96-I/TC (Fund. Jur. 2 "g"), publicado en el Diario Oficial *El Peruano* del 25 de enero de 1997.

Más allá de los reparos que pudiera realizarse por la implícita inserción de ciertas disposiciones del reglamento parlamentario en el llamado bloque de constitucionalidad, y de lo acertado o no que pueda tener el haber excluido del control de constitucionalidad lo relacionado con el cumplimiento de los requisitos del artículo 75 del reglamento, «por no encontrarse dentro de las competencias del Tribunal», sin embargo, algunas conjeturas pueden destacarse de ese pronunciamiento:

En primer lugar, no es el Tribunal Constitucional el órgano llamado a remediar eventuales quebrantamientos o irregularidades del procedimiento legislativo —de haberse efectivamente producido— si es que tras de ello no se encuentran comprometidos valores o principios constitucionales. La apertura del control sobre los *interna corporis*, representado en la capacidad del Tribunal para juzgar violaciones al reglamento en el procedimiento legislativo, no significa que «cualquier» transgresión de ese procedimiento genere la invalidez de la ley.

En segundo lugar, es importante destacar que el Tribunal Constitucional no ha negado la inserción en el parámetro de ciertas disposiciones del reglamento. Aunque derivado de tratar de explicar, en el caso, la no integración del parámetro al hecho de no encontrarse relacionado con la regulación de un aspecto referido a la «competencia y atribuciones» del Parlamento, una lectura a *contrario sensu*, en cambio, abre las posibilidades de encontrar en tal pronunciamiento la posibilidad de admitir otras disposiciones reglamentarias en el canon de control, sobre todo en aquellos casos en los que la infracción incida sobre disposiciones que «determinan» la competencia o las atribuciones del Congreso.

Desde luego, esta dirección, que no puede considerarse feliz (pero tampoco consolidada) debería replantearse, no a partir del «modelo» de bloque de constitucionalidad regulado por su LOTC sino en dirección a una versión sustancial del concepto de Constitución: de considerar el carácter instrumental del reglamento a la consecución del principio del pluralismo político y, al Tribunal Constitucional, como «guardián» de ese pluralismo.⁷³

⁷³ BIGLINO CAMPOS, Paloma. «Algunas reflexiones sobre el principio democrático como fundamento y límite del Parlamento». En: AA.VV. *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, t. 2, Madrid: UNAM- Universidad Complutense, 2000, p. 749. Cf., también, CARNEVALE, Paolo y Alfonso CELOTTO. *Il parametro eventuale (Riflessioni su alcune ipotesi atipiche di integrazione legislativa del parametro nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi)*, op. cit., pp. 119 y ss.; y REQUEJO, Paloma. *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, op. cit., pp. 155 y ss.