

La Asamblea Nacional: cuatro perfiles para su reconstrucción constitucional

Juan Miguel Matheus

Prólogo de *Allan R. Brewer-Carías*
Epílogo de *Jesús María Casal*

Centro de Estudios
de
Derecho Público
de la Universidad Monteávila

 editorial jurídica venezolana



Colección de Estudios Constitucionales y Parlamentarios
N° 1

La Asamblea Nacional:

cuatro perfiles
para su reconstrucción
constitucional

La Asamblea Nacional:

cuatro perfiles
para su reconstrucción
constitucional

Juan Miguel Matheus

Prólogo

Allan R. Brewer-Carías

Epílogo

Jesús María Casal

Centro de Estudios
de
Derecho Público
de la Universidad Morteávila

 editorial jurídica venezolana



Colección de Estudios Constitucionales
y Parlamentarios N° 1
Caracas, 2013

© by Juan Miguel Matheus
Email: jmmfuma@gmail.com
Hecho el Depósito de Ley
Depósito Legal If4020133401546
ISBN 978-980-365-197-8

Editorial Jurídica Venezolana
Avda. Francisco Solano López, Torre Oasis, P.B.,
Local 4, Sabana Grande,
Apartado 17.598 - Caracas, 1015, Venezuela
Teléfonos: (0212) 762-25-53 / 762-38-42
Fax (0212) 763-52-39
Correo electrónico: fejb@cantv.net
<http://www.editorialjuridicavenezolana.com.ve>

Universidad Monteávila
Final Avda. El Buen Pastor, Urb. Boleíta Norte,
Caracas, Venezuela
Teléfonos: (0212) 232-52-55 / 232-71-70
Fax (0212) 232-56-23
www.uma.edu.ve

Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro
Torre Centro Solano Plaza, Piso 7, oficina 7 A,
Calle La Iglesia, Sabana Grande,
Caracas 1050, Venezuela
Teléfono: (0212) 762-20-02
Correo electrónico: iepferrintoro@gmail.com

Esta edición consta de 1.000 ejemplares
Impreso en Venezuela - *Printed in Venezuela*

*A Enrique Pérez Olivares,
republicano.*

Agradecimientos

A los profesores *Allan Brewer-Carías* y *Jesús María Casal*, por haber escrito el prólogo y el epílogo de este breve libro.

Al profesor *Carlos García Soto* por las sugerencias formuladas sobre los temas aquí tratados.

A Ramón Cardozo y Paola Bautista, por su conversación constante sobre los problemas del país.

A *María Verónica Torres* por sus buenos oficios en el proceso de publicación de este texto.

“La táctica de las asambleas legislativas, así como cualquier otro ramo de la ciencia gubernativa, ha de referirse al mayor bien de la sociedad, y este es el fin general; pero su objeto particular estriba en obviar los inconvenientes a que está expuesta una asamblea política en el ejercicio de sus funciones. Cada regla de esta táctica no tiene su razón justificativa más que en un mal que ha de impedirse. (...) Pueden colocarse estos inconvenientes en los diez artículos siguientes: inacción, decisión inútil, indecisión, dilaciones, contiendas, sorpresa o precipitación, fluctuación en las providencias, falsedades, decisiones viciosas en la forma, decisiones viciosas en el fondo. Estos son pues los inconvenientes a que una asamblea política puede exponerse desde el principio de sus operaciones hasta sus últimos resultados; y el sistema de su policía se acercará tanto más a la perfección, cuanto más propio sea para impedirlo o reducirlos a su menor término. Cada artículo del reglamento tendrá el objeto de obviar a uno u otro de estos inconvenientes, o a muchos. Pero, además de los beneficios particulares que han de resultar de cada regla tomada separadamente, un buen sistema de táctica presentará uno general que depende de su conjunto. Cuanto más cercano esté de la perfección, tanto más facilitará a todos los cooperadores el ejercicio de su inteligencia, y la posesión de su libertad. Por este medio serán ellos cuanto

pueden ser, se prestarán recíprocos auxilios en vez de debilitarse y embarazarse con el número, podrán obrar sin confusión, y se adelantarán por un camino regular hacia un fin determinado”.

Jeremy Bentham, *Tácticas parlamentarias*,
Publicaciones del Congreso de los Diputados,
Serie “Textos Parlamentarios Clásicos”,
Madrid, 1991, pp. 107 y ss.

Sumario

Prólogo.....	13
Introducción.....	33

I. Primer perfil:

Sobre la conveniencia constitucional de una <i>interpretatio pro representatione</i> del Estado democrático.....	45
--	----

II. Segundo perfil:

Apuntes para la revaluación del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional.....	61
1. El carácter instrumental del reglamento parlamentario	67
2. La relación Constitución - reglamento	70
3. La relación costumbre - reglamento.....	78
4. El (futuro) reglamento de la AN como fruto del mayor consenso político posible y la conveniencia de una mayoría calificada para reformarlo.....	81

III. Tercer perfil:

El fortalecimiento del estatuto jurídico del diputado	87
1. Representación popular y voto a conciencia.....	90
1.1. Voto a conciencia y relación diputado-partido político.....	92
1.2. Voto a conciencia y relación diputado-electorado	97
1.3. Prohibición de mandato imperativo y “ley anti-talanquera”	98
2. Los deberes de los diputados	100

IV. Cuarto perfil:

La introducción del Estado de Derecho en la Asamblea Nacional o sobre la necesidad de controlar jurisdiccionalmente los actos internos (<i>interna corporis</i>) de la Asamblea Nacional	103
1. Un breve recorrido por la historia del control jurisdiccional de los actos parlamentarios no normativos	107
1.1. <i>The Blackstonian Paradigm</i> : la teoría clásica del carácter incontrolable de los actos del Parlamento	108
1.2. <i>The Millian Paradigm</i> : la teoría revisionista del carácter incontrolable de los actos del Parlamento	111
1.3. <i>Powell vs. McCormack</i> : el giro estadounidense hacia el <i>judicial review</i> de los <i>internal proceedings</i>	113
2. El control jurisdiccional de los actos internos normativos.....	116
3. El control jurisdiccional de los actos internos no normativos.....	122
Epílogo.....	129
Bibliografía.....	147

Prólogo

Sobre la Asamblea Nacional y la deformación de la institución parlamentaria

Si hay una institución en Venezuela que en el futuro próximo tendrá que ser objeto de una reestructuración y recomposición sustancial y global para poder reconstruir una auténtica democracia constitucional en el país, es sin duda la institución parlamentaria, que de un órgano bicameral representativo, como fue el antiguo Congreso desde 1811, en la Constitución de 1999 fue convertido en una Asamblea unicameral falsamente “participativa”.

A sentar las bases para dicha recomposición apunta este libro de Juan Miguel Matheus, en el cual destaca que la institución parlamentaria que ha resultado de la reforma constitucional de 1999, transcurridos ya casi tres lustros de práctica política del gobierno autoritario que el país ha tenido, “lejos de ser un templo republicano para la libertad de los ciudadanos, para la limitación del poder, para la expresión de la pluralidad social y para la confección del reino de la paz y de la justicia a través de las leyes, nuestro órgano legislativo nacional se ha transformado en un atroz instrumento *contra-libertatis*,

utilizado una y otra vez por la estructura estatal de poder que soporta al actual régimen”, convirtiéndose en “una maquinaria de dominación política, un artefacto del régimen para sustraer libertades, violar derechos, amasar poderes y simular formas democráticas”. De lo anterior se comprenderá, por tanto, cuánta importancia tienen las reflexiones de Juan Miguel Matheus contenidas en este libro “La Asamblea Nacional: cuatro perfiles para su reconstrucción constitucional” en el cual trata un tema muy poco estudiado en la bibliografía jurídica venezolana¹.

-
- I Véase en relación con la Asamblea Nacional en la Constitución de 1999, los artículos del propio autor: Juan Miguel Matheus, “Irresponsabilidad e inmunidad parlamentarias en la Constitución de 1999,” en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 62-63 Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 2007-2008, pp. 59-79; y “Notas sobre el Estatuto Jurídico del Diputado a la Asamblea Nacional y las prerrogativas parlamentarias de irresponsabilidad e inmunidad,” en *Estudios de Derecho Constitucional y Administrativo: libro homenaje a Josefina Calcaño de Temeltas*, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Ediciones FUNEDA, Caracas, 2010; y María M. Matheus Inciarte y María Elena Romero Ríos, “Estado Federal y unicameralidad en el nuevo orden constitucional de la República Bolivariana de Venezuela”, en *Estudios de Derecho Público: Libro Homenaje a Humberto J. La Roche Rincón*, Volumen I, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2001, pp. 637-676; y Julio C. Fernández Toro, “Comentarios sobre los poderes de control político de la Asamblea Nacional previstos en la Constitución de 1999 sobre la actuación de los órganos de los otros poderes nacionales,” en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 6 (enero-diciembre). Editorial Sherwood, Caracas, 2002, pp. 89-103. Sobre el antiguo Congreso, véase entre otros, Orlando Tovar Tamayo, *Derecho parlamentario*, Caracas, y Allan R. Brewer-Carías “Aspectos del control político sobre la Administración Pública” en *Revista de Control Fiscal*, N° 101, Contraloría General de la República, Caracas, 1981, pp. 107 a 130; y “Los poderes de investigación de los cuerpos legislativos y sus limitaciones, con particular referencia a los asuntos

Mucho me honra que Juan Miguel Matheus me haya solicitado redactar el Prólogo a su libro; he aceptado gustosamente considerando además que con la excelente formación académica que tiene, nadie mejor que él para haberlo redactado. Matheus, en efecto, es abogado graduado *magna cum laude* en la Universidad Monteávila de Caracas, en 2004, con Máster en Estudios Jurídicos y Diploma de Estudios Avanzados en Derecho Constitucional ambos obtenidos en 2008 y 2009 en la Universidad de Navarra. Posteriormente, en los años 2009-2010 fue profesor invitado de la Escuela de Derecho de la George Washington University (Washington DC), y en 2010-2011 fue profesor invitado del Departamento de Ciencias Políticas de Georgetown University. Esta primera etapa de su formación culminó al obtener su Doctorado en Derecho Constitucional y Parlamentario en la Universidad de Navarra en 2011; fue el primer extranjero en recibir de esa prestigiosa Universidad el Premio Extraordinario de Doctorado por la mejor tesis del año titulada “La disciplina parlamentaria”. De vuelta en Caracas, continuó su actividad académica como Profesor de Teoría Política y de Derecho Constitucional en la Universidad Monteávila, donde además es Subdirector de la Revista *Derecho y Sociedad* y Vicedecano de su Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

Al autor, por tanto, le sobran credenciales para ofrecernos estas “Cuatro Visiones” sobre la Asamblea Nacional, las cuales en realidad son cinco visio-

secretos”, *Revista de Derecho Público*, N° 10, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, pp. 25 a 42.

nes, si tomamos en cuenta el sustancial contenido de la Introducción al libro, sobre el significado del órgano parlamentario en una democracia. La primera visión que nos ofrece el autor es sobre el tema de la representatividad democrática, lo que ciertamente es de la esencia todo órgano parlamentario, incluso en la Constitución de 1999 donde como sabemos el término “representativo” fue eliminado deliberadamente como uno de los calificativos del gobierno democrático, pretendiéndose sustituirse por los calificativos de “participativo” y “electivo”².

Por supuesto, pretender sustituir el carácter representativo del gobierno democrático por un supuesto carácter “participativo” no es más que una falacia, pues primero, no hay ni puede haber democracia sin representación; segundo, en la dicotomía entre democracia directa y democracia indirecta o representativa, la primera nunca podrá sustituir a la

-
- 2 El artículo 6 de la Constitución establece: “El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”. Sobre el tema del principio democrático véase nuestra “Propuesta sobre la regulación del principio democrático representativo y participativo,” en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo I (8 agosto - 8 septiembre 1999), Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 183-200. Además, sobre la desafortunada eliminación del calificativo de “representativo” al gobierno democrático, véase nuestro voto salvado en la Asamblea Nacional Constituyente, en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo III (18 octubre-30 noviembre 1999), Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999.

segunda; tercero, el tema de la participación política es un desiderátum común en ambos casos, tanto para la democracia directa como para la democracia representativa; cuarto, por tanto, no es lo mismo ni hay dicotomía alguna entre lo que es la democracia directa y lo que es la democracia participativa³. Por ello, con razón, Matheus nos enseña en su libro que “no hay razones suficientemente válidas para pensar que el quicio de la democracia venezolana es la participación y no la representación política”, sosteniendo también con razón, que a pesar de toda la propaganda política en contrario, “el modelo de Estado democrático dibujado en la Constitución de 1999 tiene una base representativa”, aun cuando sea complementada por mecanismos de participación ciudadana que se mencionan treinta y nueve veces en la Constitución; y que el ejercicio directo de la soberanía conforme a lo indicado en el artículo 5 de la Constitución (democracia directa) “no significa que este tipo de ejercicio ocupe un lugar de preeminencia dentro del Estado democrático”; siendo en definitiva la “representatividad política” la razón de ser de la Asamblea Nacional “como expresión de la división de poderes y del fin de limitar al poder político”. Por ello, concluye Matheus su primera visión sobre la Asamblea Nacional, afirmando con razón que los mecanismos de democracia participativa ni

3 Véase entre otros, Allan R. Brewer-Carías, “La necesaria revalorización de la democracia representativa ante los peligros del discurso autoritario sobre una supuesta ‘democracia participativa’ sin representación,” en *Memoria del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, organizado por el Consejo de Estado y la organización IDEA, Bogotá, 31 agosto-1 septiembre 2011.

de ejercicio directo de la soberanía, pueden conducir a sustituir el rol esencial de la Asamblea Nacional como “pilar del sistema representativo”, debiendo los mecanismos llamados de “parlamentarismo de calle” y de “pueblo legislador” interpretarse siempre con criterios *pro-representación*. Es decir, estos mecanismos tienen que entenderse como instrumentos de “integración de la participación ciudadana en los trabajos de la institución parlamentaria respetando el carácter representativo de la Asamblea Nacional”, pues de lo contrario, toda pretensión de sustituir tal carácter no sería más que un “fraude al carácter representativo de la Asamblea Nacional”.

Con el anterior punto de vista, Matheus en su libro pasa a desarrollar su segunda visión, enfocando la mira en el tema de la necesaria reevaluación del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, al considerar que las reformas introducidas a este desde 2002 constituyeron la materialización de un “fraude sistemático a la Constitución”. En su atinado análisis, particular atención presta Matheus a lo que él mismo califica, con razón, como “la mayor barrabasada jurídica” cometida con dichas reformas, como fue la que afectó el artículo 121 del Reglamento, y que permite la revocación por mayoría absoluta de diputados, de las decisiones adoptadas por la mayoría calificada de estos “en caso de ‘errores materiales’ o ‘por carencia de alguna formalidad no esencial’, con lo cual se violentó el requerimiento esencial de la democracia que es lograr “el consenso político en torno a las decisiones”. Con la reforma de diciembre de 2002, como lo afirma Matheus, “el

decoro político y la moral fueron desterrados definitivamente de la Asamblea Nacional”, comenzando esta “a ser gobernada sin ningún tipo de respeto por las reglas formales y sin ningún tipo de respeto por los derechos de las minorías”, habiéndose cercenado el “carácter deliberativo del Parlamento y la participación de los diputados en los debates parlamentarios”; exacerbándose “los poderes de la presidencia de la Asamblea Nacional en detrimento del carácter colegiado y consensual de toda institución parlamentaria”; y con todo ello, erradicándose “las potestades de control político sobre el Poder Ejecutivo Nacional que pudieran ser ejercidas por los parlamentarios de oposición”.

De lo anterior resulta, por tanto, la más que evidente urgente necesidad que existe de reevaluar el Reglamento Interior y de Debates “para juridificar la vida funcional del Parlamento”, a cuyo efecto Matheus enfoca su atención en el análisis del carácter instrumental del reglamento parlamentario; de la relación que tiene que existir entre la Constitución y el Reglamento interior; de la relación que hay entre la costumbre y este; y de la necesidad de que el reglamento sea fruto del mayor consenso político posible. Entre esos aspectos, el análisis de Matheus se enfoca en lo que, particularmente en los países europeos de honda raigambre parlamentaria, se ha dado en llamar “primariedad” del reglamento parlamentario, es decir, “la situación jurídica según la cual este solo está sujeto a la Constitución”, lo que en Venezuela, conforme a la propia terminología constitucional, no es otra cosa que la consideración del Reglamento

Interior y de debates como un acto estatal de ejecución directa e inmediata de la Constitución (arts. 334 y 336)⁴.

La tercera visión sobre la Asamblea Nacional que nos ofrece Matheus en su libro se refiere a la necesidad del fortalecimiento del estatuto jurídico de los diputados, a los efectos del propio fortalecimiento de la representación política, de manera de que, primero, se materialice la exigencia constitucional de considerar a los diputados como “representantes del pueblo y de los Estados en su conjunto, no sujetos a mandatos ni instrucciones, sino solo a su conciencia” (art. 201); y segundo, se concilie sistemáticamente “la representación y la participación en el marco de nuestro Estado democrático”. Bajo esta visión, Matheus comienza por analizar el tema de la prohibición del mandato imperativo respecto de los diputados como mecanismo de protección constitucional frente a factores externos, pero dejando a salvo el vínculo que se establezca con “el partido al cual se somete libremente”, pero rechazando lo que “ocurre en la Venezuela de la República Bolivariana, en la cual existe una pretensión de pensamiento único en las filas del oficialismo, que se traduce en un irrespeto de los derechos de los parlamentarios de las fuerzas opositoras”.

4 Sobre el principio de los actos estatales dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, véase Allan R. Brewer-Carías, “El control de constitucionalidad de los actos del Poder Ejecutivo dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución y el principio de la formación del derecho por grados en Venezuela,” en *Revista Jurídica UDABOL*, Universidad de Aquino Bolivia, Año I, No. 1, La Paz 2012, pp. 83-129.

En esta visión, Matheus hace especial énfasis en destacar los efectos altamente nocivos de la reforma efectuada en diciembre de 2010 respecto de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, “infelizmente bautizada con el nombre ley anti-talanquera”, cuyo objeto es “sancionar con inhabilitación política a los diputados que abandonasen sus partidos de origen e incurriesen en el fenómeno del transfuguismo parlamentario”, destinada fundamentalmente a “disuadir a los diputados oficialistas que pudieran abandonar las filas chavistas”. Con ello, como lo afirma Matheus, se enquistó “en el ordenamiento constitucional venezolano una flagrante violación de la prohibición de mandato imperativo establecida en el artículo 201 del Texto Fundamental”, configurándose como “un arma de persecución política”, que “deberá ser expulsada del ordenamiento jurídico cuando llegue el momento de la transición democrática y de la reconstrucción de la Asamblea Nacional”.

La última de las cuatro visiones que nos ofrece Matheus en su libro sobre la Asamblea Nacional, con vistas a su reestructuración democrática, se refiere a lo que califica como “la necesidad de controlar jurisdiccionalmente los actos internos (*interna corporis*) de la Asamblea Nacional”, destacando con precisión lo ocurrido en el mundo democrático contemporáneo, partiendo de importantes antecedentes jurisprudenciales ingleses y norteamericanos. Sobre la situación en Venezuela, destaca la posibilidad de controlar jurisdiccionalmente los actos normativos de la Asamblea Nacional que luego de la sanción de la Constitución

de 1999 se hizo patente con ocasión de tres sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo dictadas en 2003, precisamente con ocasión de la impugnación por inconstitucionalidad de las reformas del Reglamento Interior y de Debates de 2002. Con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, sin embargo, dicha posibilidad de someter a control judicial por la Jurisdicción Constitucional de los interna corporis, y entre esos, de los Reglamentos Interiores y de Debates de las Cámaras Legislativas, era no solo defendido por la doctrina, sino que también había sido admitido por la jurisprudencia de la antigua Corte Suprema de Justicia, aun cuando solo en los casos de que estuvieran viciados de extralimitación de atribuciones conforme al artículo 159 de la Constitución de 1961⁵. Tratándose de actos estatales dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, dichos Reglamentos, por esencia, estando sujetos a esta, están igualmente sujetos al control concentrado de constitucionalidad máxime si a limitación del artículo 159 de la Constitución de 1961 fue eliminada del texto de la Constitución de 1999.

Las anteriores son en líneas generales, las cuatro importantes visiones en las cuales Matheus concentra, en su libro, su enfoque sobre la Asamblea Nacional, con miras a su reconversión, a las cuales como dije anteriormente puede agregarse una quinta visión

5 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Constitucional. Procesos y procedimientos constitucionales*, Ed. Porrúa, México, 2007, pp. 28, 79, 280, 322 y 323. Véase, en particular, la sentencia de la antigua Corte Suprema de Justicia, Sala Plena de 29-4-1965, edición de la Imprenta Nacional, 1965, pp. 9 a 11

que está expuesta en el propio texto de la Introducción al libro, donde Matheus analiza la esencia de lo que ha de ser un Parlamento en el marco de una democracia constitucional, al concluir, de entrada, con razón, con la múltiple y tajante afirmación de que un Parlamento “siervo del poder autocrático, sin autonomía política ni moral”; un Parlamento que “no representa a la sociedad venezolana”; un Parlamento que “no la refleja fielmente en su heterogeneidad”, que “no legisla para encauzar el recto ejercicio de la libertad de los ciudadanos y para asegurar la vigencia efectiva de los derechos de estos”; y un Parlamento que “no controla al Poder Ejecutivo, sino que potencia su arbitrariedad”, simplemente “no puede ser considerado como tal”, y “menos aún un Parlamento democrático”.

De manera que en esas condiciones, como lo advierte Matheus, “aunque exista una muchedumbre, un agregado de hombres y mujeres que ocupe el Palacio Federal Legislativo y simule atender los negocios legislativos nacionales, eso no es propiamente un Parlamento”. Por ello su conclusión de que la manera más eficaz y eficiente de alcanzar una democracia duradera en Venezuela “pasa por y a través del órgano legislativo nacional”, de manera que la Asamblea Nacional “se convierta en el escenario propicio para que se produzca el consenso político y social requerido para la refundación de la democracia venezolana”. En fin, considera Matheus, con mucha razón, que la Asamblea Nacional en Venezuela es la institución que puede “mostrar mejor a la opinión pública la necesidad de construir el consenso político

para la transición y el imperativo de que todas las partes de la sociedad se congreguen, se reúnan, en torno al texto constitucional en cuanto pilar de la democracia”.

Ahora bien, como homenaje al autor y a su trabajo, y como suelo hacer en los prólogos que me solicitan, como complemento a lo expuesto en el libro, cuyo contenido habla por sí mismo, quisiera hacer unas reflexiones sobre la institución misma de la Asamblea Nacional como parlamento unicameral con primacía en el sistema de separación de poderes, tal como está concebida en la Constitución de 1999⁶. Esta, en efecto, puede decirse que introdujo una de las reformas más importantes de toda la historia constitucional del país, al sustituir el sistema de parlamento bicameral que se había regulado en todas las constituciones precedentes, desde la inicial de 1811, que atribuía el ejercicio del Poder Legislativo a un Congreso Nacional compuesto por una Cámara del Senado y una Cámara de Diputados, cuyos miembros eran electos por sufragio universal, directo y secreto con la aplicación del principio de representación proporcional de las minorías; por el mencionado sistema de parlamento unicameral, en

6 Véase Allan R. Brewer-Carías, “El parlamento en Venezuela, en el marco de la Constitución de 1999: una Asamblea Nacional unicameral en un Estado Federal, con primacía en el sistema de separación de poderes,” en *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos*, Fundación Manuel Giménez Abad, Congreso de Diputados, No. 6 Madrid 2010, pp. 37-40. En http://www.fundacionmgimenezabad.es/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=88&Itemid=100449

el cual el Poder Legislativo ahora se ejerce exclusivamente por una Asamblea Nacional, cuyos miembros son electos por sufragio universal, directo, personalizado y secreto, con representación proporcional (art. 186).

Y ello, en un sistema de organización del Estado en el cual, por una parte, en cuanto a la forma del Estado, se conservó el sistema federal; y por la otra, en cuanto el sistema de gobierno se continuó con el sistema presidencial, pero en un esquema de penta división del Poder Público.

En efecto, desde 1811, Venezuela siempre ha sido un Estado con forma federal, lo cual también siempre había justificado constitucionalmente el bicameralismo, siendo el Senado la instancia política nacional en la cual los Estados de la Federación tenían su representación igualitaria. Era en esa Cámara Federal o Senado donde los Estados podían ser iguales, en voto y participación a través de los senadores electos en sus respectivos territorios en la conformación de las políticas nacionales. En realidad, en el Senado es donde antes tenía y ahora hubiera podido haber tenido sentido la disposición del artículo 159 de la Constitución de 1999 que continúa declarando a los Estados como entidades políticas iguales. Esa igualdad solo podría ser garantizada en una Cámara Federal, donde los Estados podrían haber tenido igual representación (voto), independientemente de su territorio y población, para participar igualitariamente en la definición de las políticas nacionales. Sin embargo, esa Cámara Federal se eliminó en la

conformación de la actual Asamblea Nacional, y así pasó Venezuela a ser junto con otros minúsculos Estados Federales, una curiosidad institucional de ser una Federación sin Senado.

Sólo se entiende que sea así por el excesivo centralismo que existe tanto en el propio texto Constitucional como en la práctica política, que ha hecho de la federación una simple fachada o membrete de un Estado altamente centralizado, en el cual entre otras reformas introducidas en la Constitución de 1999, están que la competencia tradicionalmente residual que tenían los Estados de la Federación se haya trastocado, estableciéndose por ejemplo una competencia residual a favor del Poder Nacional en toda materia tributaria no atribuida expresamente a los Estados y Municipios (art. 156,12); que ninguna competencia tributaria haya sido asignada expresamente a los Estados, por lo que incluso la competencia tradicional en materia de impuestos al consumo que antes tenían como competencia originaria, haya sido eliminada totalmente (art. 156,12); que se haya establecido que los Estados solo pueden tener competencias tributarias en las materias que le puedan ser asignadas expresamente por ley nacional (art. 167,5), lo que no ha ocurrido; que las competencias que se identifican como exclusivas de los Estados de orden sustantivo, solo pueden ejercerse de conformidad con la legislación nacional que se dicte (art. 164), y algunas de ellas hayan sido incluso mutadas por vía de interpretación constitucional, para centralizarlas (administración y conservación de autopistas nacionales y puertos y aeropuertos

comerciales); que la autonomía de los Estados haya sido duramente lesionada, al prescribirse que la regulación de las materias de competencia concurrente solo puede ser dictada por los Consejos Legislativos, cuando en el nivel nacional se dicten leyes de base, y solo conforme a ellas (art. 165), lo que tampoco ha ocurrido; y séptimo, que la autonomía estatal haya sido seriamente limitada al atribuirse a la ley nacional (art. 162) la regulación del régimen y funcionamiento de los Consejos Legislativos de los Estados que son parte de sus poderes públicos, y respecto de los cuales debería corresponder a los Estados regularlos en su propia Constitución (art. 164,1), potestad que en la práctica perdieron. Ese centralismo, por tanto, es lo que hace entender cómo un Estado que se lo declara en la Constitución como “Federal descentralizado” (art. 4), sin embargo, no tenga una Cámara Federal y funcione con una Asamblea Legislativa unicameral.

La Asamblea Nacional, como órgano parlamentario unicameral, es uno de los órganos del Estado que resulta de un sistema de separación de poderes que, como sabemos, en Venezuela es de cinco poderes públicos y no solo de los tres clásicos: los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral (art. 136). Este sistema de separación de poderes, en principio, debería originar un esquema de pesos y contrapesos, de manera que cada Poder efectivamente fuera independiente y autónomo en relación con los otros, como formalmente se expresa en la Constitución, particularmente en un sistema presidencial de gobierno, como el que existe en el país.

Sin embargo, de la relación entre los cinco poderes públicos se puede apreciar un desbalance general, al atribuirse a la Asamblea Nacional la potestad no solo de nombrar, sino de remover con voto calificado (2/3) de los diputados, a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (art. 265), al Contralor General de la República, al Fiscal General de la República, al Defensor del Pueblo (art. 279), y a los integrantes del Consejo Nacional Electoral (art. 296). Y si bien se dispone que la remoción solo pueda decidirse cuando haya falta grave, la laxitud de su regulación hace que en definitiva sea la sola voluntad política de la mayoría parlamentaria la que se impone. En 2004, incluso, violándose abiertamente la Constitución, la Asamblea Nacional mediante la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia llegó a establecer en el caso de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia que estos podían ser removidos por el voto de la mayoría absoluta, lo que contribuyó a acrecentar la dependencia directa del Tribunal Supremo respecto del parlamento, y en forma indirecta de quien lo controló que fue el Presidente de la República.

Todo ello es contrario al sistema de pesos y contrapesos, que basado en una efectiva autonomía e independencia entre los poderes, debería implicar fundamentalmente que la permanencia de los titulares de los Poderes Públicos no debe estar sujeta a la decisión de los otros poderes del Estado, salvo por lo que respecta a las competencias del Tribunal Supremo de enjuiciar a los altos funcionarios del Estado. Es decir, salvo estos supuestos de enjuicia-

miento, los funcionarios públicos designados como titulares de los órganos del Poder Público, solo deberían cesar en sus funciones cuando se les revoque su mandato mediante referendo; por lo que los titulares de los Poderes Públicos no electos, deberían tener derecho a permanecer en sus cargos durante todo el período de tiempo de su mandato. Esta había sido la tradición del constitucionalismo venezolano.

Sin embargo, en la Constitución de 1999, esta autonomía entre los poderes del Estado desde el inicio quedó trastocada, distorsionándose la propia esencia de la separación de poderes al atribuirse a la Asamblea Nacional la potestad de remoción antes mencionada. Es decir, los titulares de los órganos del Poder Electoral, del Poder Judicial y del Poder Ciudadano quedaron a la merced de la Asamblea Nacional, la cual, como órgano político, puede disponer su remoción. Esto es la negación de la separación de poderes, y más bien constituye un signo de concentración del Poder Público en la Asamblea Nacional la cual, además, como ha ocurrido durante los catorce años de vigencia de la Constitución, ha estado controlada por el partido de gobierno y, por tanto, directamente por el Presidente de la República, quien fue el Presidente en ejercicio de ese partido. Con esas atribuciones de la Asamblea Nacional y la práctica política derivada del control absoluto de esta por el Gobierno, puede decirse que en Venezuela ha funcionado un sistema de gobierno de primacía de la Asamblea Nacional (Poder Legislativo) sobre el Poder Judicial, el Poder Ciudadano y el

Poder Electoral, cuyos órganos, en definitiva, dependen de la voluntad del órgano legislativo.

En cuanto al sistema de gobierno, y en particular a la relación entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Legislativo, como se dijo, la Constitución optó por continuar con el sistema presidencial de gobierno con sujeción parlamentaria, por la incorporación de elementos del parlamentarismo, como ya había sucedido en la Constitución de 1961⁷. Ello hubiera podido permitir a la Asamblea Nacional poder ejercer un estricto control parlamentario sobre los actos del Ejecutivo, lo cual sin embargo, en la práctica de los últimos catorce años ha sido un planteamiento teórico, que ha llevado al hecho de que en los años de vigencia de la Constitución ninguna investigación parlamentaria de importancia se haya realizado en relación con actos del Ejecutivo y por ejemplo, ningún voto de censura se haya aprobado en relación con los Ministros. Por otra parte, el elemento teórico de contrapeso entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo consistente en la posibilidad de disolución de la Asamblea por parte del Presidente de la República, está previsto en tal forma para ser decidida, luego de tres votos de censura parlamentaria respecto del Vicepresidente Ejecutivo (art. 240), que es materialmente imposible que se produzca, dado que la aprobación del tercer voto por la Asamblea significaría decretar su propia disolución.

7 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*, Ed. Tecnos, Madrid, 1975.

Por otra parte, la fórmula constitucional de la primacía de la Asamblea Nacional en el sistema de separación de poderes, en definitiva implica que el sistema presidencial de gobierno, en realidad solo puede funcionar efectivamente en la práctica si el Presidente de la República, es decir, el Gobierno controla la Asamblea Nacional, que es lo que por variadas circunstancias políticas electorales ha ocurrido en la práctica en los últimos catorce años. Lo contrario, en un gobierno que ha concentrado todos los poderes al punto de haber llevado al Presidente de la República a decir desde 2001, como se le atribuyó a Luis XVI, que “Yo soy el Estado, Yo soy la Ley”⁸, provocaría una situación de ingobernabilidad que aún no se ha llegado a experimentar.

Por ello, el gran temor que siempre existió en el Gobierno en los últimos años fue la posibilidad de que pudiera perder el control de la mayoría parlamentaria, y la oposición llegara a controlar la Asamblea Nacional. En tal caso, precisamente por la primacía de la Asamblea Nacional respecto de los otros poderes, si la oposición política la hubiera controlado, la consecuencia hubiera sido que el gobierno autoritario que controló a su antojo a todos los poderes del Estado desde 2000, no hubiera podido sobrevivir.

Ese es, sin duda, uno de los escenarios que hay que tener en cuenta para el inevitable proceso de transición democrática que en el futuro próximo tendrá que abrirse en el país, y en el cual una pieza

8 Véase en *El Universal*, Caracas, 4 de diciembre de 2001, pp. 1-1 y 2-1.

esencial para la reconstrucción del sistema democrático es precisamente la Asamblea Nacional. Las reflexiones y visiones que Juan Miguel Matheus nos ofrece sobre ello en este libro, serán sin duda de valor incalculable. En él, los llamados a diseñar las necesarias reformas, encontrarán una muy importante fuente de reflexión para acometer la reestructuración de la institución parlamentaria.

Allan R. Brewer-Carías
New York, marzo de 2013.

Introducción

El objeto del presente trabajo es reflexionar sobre la reconstrucción institucional de la Asamblea Nacional (AN) o –dicho de otro modo, más universal– reflexionar sobre algunos perfiles institucionales que, pensamos, ha de poseer el órgano que ejerza el Poder Legislativo nacional en Venezuela.

Intentaremos para ello relacionar la AN con algunas características institucionales que permiten a los parlamentos del mundo situarse a la altura de la democracia constitucional de nuestros días. Son características institucionales que, aunque en sus aplicaciones concretas responden a circunstancias, tradiciones y necesidades distintas, pertenecen –como principios universales– al acervo dogmático del Derecho Constitucional y, por lo tanto, podrían ser implementadas exitosamente en cualquier cámara legislativa por vía de analogía, si previamente median para ello las prudencias jurídica y política.

Debemos advertir, sin embargo, que la tarea de reflexionar sobre la reconstrucción interna de la AN adquirirá pleno sentido en el momento en que se produzcan los necesarios cambios políticos que han de suscitarse en Venezuela para transitar hacia la democracia. Pero ello no obsta para que se haga el intento de incoar la reflexión sobre un tema que

dará mucho de sí en el futuro, porque estará en el núcleo de la elaboración jurídico-constitucional que se desarrollará en lo que desde ahora puede llamarse “transición democrática”. Y, por supuesto, estará presente también en los años subsiguientes, que serán años de “consolidación democrática”.

Tener a la vista, entonces, una eventual “transición democrática” permite comprender que la reconstrucción interior de la AN no es un proceso aislado, sino contextualizado. Su contexto es el de la reconstrucción de la democracia venezolana. Conviene por eso que, antes de avanzar en nuestros propósitos, hagamos algunas consideraciones al respecto.

Escribo en 2013, año en el cual tanto el orden republicano como la democracia que debería existir en él están completamente disueltos en Venezuela. Ello lleva a que todo lo que se piense, se diga y eventualmente se haga a propósito de la AN y de su revitalización institucional encuentre como telón de fondo –e incluso como fin– coadyuvar a la reconstrucción de la democracia venezolana: la AN debe ser reconstruida porque la democracia venezolana debe serlo también.

Existe una relación directamente proporcional entre la necesidad e importancia de reconstruir institucionalmente la AN y la necesidad e importancia de reconstruir la democracia venezolana. Mientras más urgente sea recomponer el orden democrático más urgirá recomponer la AN, pues será perentorio-

rio convertirla en un órgano legislativo realmente apto para sostener y reflejar una auténtica democracia constitucional. Este último es, precisamente, el reto que tienen por delante tanto los estudiosos del Derecho Constitucional como la dirigencia política: ganar la *aptitud* de la AN para la democracia. Es decir, vigorizarla, robustecerla en su diseño interior para que pueda ocupar el lugar de primacía que, según la Constitución y la teoría constitucional, le corresponde entre todos los poderes del Estado.

Tal relación directamente proporcional, enunciada en el párrafo anterior, revela con patencia una de las grandes constantes de la teoría de la democracia y de la teoría del Estado: la relación democracia-Parlamento. Allí en donde se aspire a la existencia de un sistema democrático ha de concurrir, indefectiblemente, y a pesar de la tan cacareada crisis de los parlamentos, una institución parlamentaria que le sirva de cimiento principal. No hay democracia sin Parlamento porque, como es sabido, la relación entre democracia y Parlamento es esencial y no meramente fisonómica.

El Parlamento no es un órgano constitucional accidental en los órdenes democráticos. La institución parlamentaria imprime a la democracia, en cuanto forma de Gobierno, un peculiar modo de ser, una naturaleza: la institucionalización del diálogo, la constitucionalización de la deliberación política. Y por ello señalábamos antes la importancia de convertir la AN en un “órgano legislativo realmente apto para sostener y reflejar una auténtica democracia

constitucional”, es decir, la importancia de hacerla una institución en la cual la democracia en sí misma sea una realidad esencial y no meramente facial, que es —lamentablemente— lo que ocurre en la Venezuela de la democracia bolivariana.

Para nadie es un secreto que la Asamblea Nacional no posee autonomía ni sustantividad institucionales. Ella se ha reducido a ser una expresión —marginal, por supuesto— de la *potestas* sin *auctoritas* (para ponerlo en clave de pensamiento del maestro García-Pelayo) que caracteriza la situación que se ha enquistado en el sistema político de la República de Venezuela desde 1999.

Nuestra AN ha venido perdiendo su significación constitucional y su razón de ser política bajo las presidencias de Willian Lara, Francisco Ameliach, Nicolás Maduro, Cilia Flores, Fernando Soto Rojas y, sobre todo, de Diosdado Cabello. Lejos de ser un templo republicano para la libertad de los ciudadanos, para la limitación del poder, para la expresión de la pluralidad social y para la confección del reino de la paz y de la justicia a través de las leyes, nuestro órgano legislativo nacional se ha transformado en un atroz instrumento *contra-libertatis*, utilizado una y otra vez por la estructura estatal de poder que soporta al actual régimen para controlar a la sociedad y a los ciudadanos.

Basta contrastar el estado actual de la Asamblea Nacional con los más elementales rudimentos que enseña el Derecho Constitucional sobre la organi-

zación y funcionamiento de los Parlamentos para constatar que nuestro órgano legislativo nacional no cumple ninguna de las funciones esenciales que debe cumplir, sino que es —hay que decirlo— una maquinaria de dominación política, un artefacto del régimen bolivariano para sustraer libertades, violar derechos, amasar poderes y simular formas democráticas.

Un Parlamento que no *representa* a la sociedad venezolana, que no la refleja fielmente en su heterogeneidad, no puede ser considerado como tal. Un Parlamento siervo del poder autocrático, *sin autonomía política ni moral*, no puede ser considerado como tal. Un Parlamento que *no legisla* para encauzar el recto ejercicio de la libertad de los ciudadanos y para asegurar la vigencia efectiva de los derechos de estos, no puede ser considerado como tal. Un Parlamento que *no controla* al Poder Ejecutivo, sino que potencia su arbitrariedad, no puede ser considerado como tal. Aunque exista una muchedumbre, un agregado de hombres y mujeres que ocupe el Palacio Federal Legislativo y simule atender los negocios legislativos nacionales, eso no es propiamente un Parlamento; menos aún un Parlamento democrático.

En Venezuela no hay un verdadero Parlamento democrático. Y tenemos que decirlo con voz fuerte y clara porque desde la Academia no podemos avalar tal estado de cosas, bajo la falsa excusa de que la problemática existente es de naturaleza política y no jurídica o, lo que sería peor, por adoptar concepciones meramente formales del Derecho Constitucional.

Los venezolanos necesitamos, pues, reconstruir un verdadero Parlamento; un Parlamento democrático que —decíamos antes— pueda ocupar el lugar de primacía que, según la Constitución y la teoría constitucional, le corresponde en el concierto de los poderes públicos. O dicho de otro modo: los venezolanos necesitamos un órgano legislativo nacional que asegure la vigencia del principio de la centralidad del Parlamento, en cuanto institución preeminente dentro del orden republicano. Y esto también amerita una breve explicación, sobre todo por el contexto político venezolano.

El principio de la centralidad parlamentaria —perteneciente al ámbito de la Teoría del Estado, y de tan honda raigambre en la estructuración de las democracias occidentales— además de conservar plena vigencia en el Derecho Comparado, es especialmente importante en el caso venezolano.

Pareciera no ser posible que en Venezuela se alcance la revitalización de la institucionalidad republicana si el Parlamento no ocupa el lugar central entre todas las instituciones que dan textura al tejido democrático. Pocas instituciones de nuestro inexistente orden republicano estarán tan entretejidas con el futuro proceso de redemocratización del país como lo estará la Asamblea Nacional. No es exagerado adelantar, por tanto, que acaso la manera más eficaz y eficiente de alcanzar una democracia duradera en Venezuela pasa por y a través del órgano legislativo nacional. No que en el Parlamento se puedan solucionar todos los problemas de Vene-

zuela. Pero pensamos por varias razones que la AN ha de ser la piedra angular de la reconstrucción institucional de la República.

La **primera** de ellas atañe a la *determinación* (cuál será) y *legitimación* (cómo se le atribuirá justicia intrínseca) del texto constitucional que servirá de fundamento a la venidera democracia constitucional venezolana. En este sentido, son tres las opciones jurídico-políticas que se presentan ante la AN como posibilidades reales para *determinar* y *legitimar* el texto constitucional que sirva de base de la nueva democracia venezolana, a saber: (i) asumir como nulos de toda nulidad los actos a través de los cuales se dio origen a la Constitución de 1999, asumiendo, a su vez, la nulidad del propio texto constitucional de 1999 y de todas sus aplicaciones, retrotrayéndonos así a la Constitución de 1961 como texto fundamental; (ii) someter la Constitución de 1999 a un proceso de legitimación política y jurídica, implementando oportunamente los cambios que resulten convenientes para que, con la anuencia del Poder Constituyente, es decir, del pueblo soberano, se la pueda convertir en el texto jurídico fundamental de la nueva democracia venezolana; y, finalmente, (iii) encauzar a la sociedad venezolana hacia un nuevo proceso constituyente que sea fruto de un auténtico pacto social –legítimo desde sus orígenes, tanto en lo formal como en lo material– y que arroje, *ex novo*, una Constitución sobre la cual se edifique un ulterior régimen de libertades en la República.

Decantarse por alguna de estas posibilidades es algo que deberá ser ponderado con mucho sentido práctico por parte de la dirigencia política en el momento de la transición democrática. Dependerá de la configuración de las circunstancias concretas, de lo que se juzgue más conveniente y realista, de lo que resulte menos traumático para el país. Nosotros, sin embargo, avizoramos que, por las tensiones y necesidades de consensos que se suscitarán en Venezuela durante la esperada transición hacia la democracia, la más prudente de las opciones será la segunda, la de relegitimar la Constitución de 1999.

Pero con independencia del camino que se siga, lo más importante será garantizar la vocación de permanencia del orden constitucional. Para ello, valga la licencia de comentarlo en este punto, debe sustraerse al Poder Constituyente (el pueblo) el derecho a convocar en cualquier momento, bajo cualquier circunstancia, una Asamblea Nacional Constituyente para “transformar al Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución” (Art. 347 CRBV). Tal norma es altamente lesiva. En ningún país democrático existe nada que si siquiera se le asemeje. Por mucho que se justifique en la soberanía popular, una Constitución no puede albergar el germen de su propia destrucción. Ha de ser intangible en su estructura fundamental. Su mutabilidad debe ser parcial (enmiendas o reformas). De lo contrario se enquistan en la convivencia política la zozobra de la inestabilidad republicana y el peligro de los abusos democráticos que subordinan todos los aspectos de la vida de la nación al veredicto

de la soberanía popular. En ello estriba el núcleo de la tensión constitucionalismo-democracia que se suscita cuando, como en Venezuela, se da licencia al pueblo de zafarse de una Constitución para echar mano de otra.

La **segunda** razón –derivada de la anterior– estriba en que la AN ha de ser el escenario propicio para que se produzca el consenso político y social requerido para la refundación de la democracia venezolana. Cualquiera que sea la opción jurídico-política que se siga para *determinar y legitimar* la Constitución del futuro orden democrático, ésta ha de ser una opción necesariamente pactada, consensuada, siendo que el Parlamento es la institución más idónea para ello porque en él deberá reflejarse el pluralismo político y social de Venezuela y porque quizá este sea la institución que pueda mostrar mejor a la opinión pública la necesidad de construir el consenso político para la transición y el imperativo de que todas las partes de la sociedad se congreguen, se reúnan, en torno al texto constitucional en cuanto pilar de la democracia.

La **tercera** y última razón –muy importante desde el punto de vista práctico–, es que la AN, por lo que significa en el diseño del orden constitucional, ha de convertirse en el foco de irradiación de la legitimidad de los demás Poderes Públicos del Estado. De ella deben dimanar los demás Poderes Públicos. Hay que legitimar nuevamente a la AN para legitimar –nombrando a sus titulares y siguiéndolas de cerca– la mayoría de las instituciones republicanas (Tribunal

Supremo de Justicia, Fiscal General de la República, Contraloría General de la República, Defensor del Pueblo, Consejo Nacional Electoral, etc.).

Llegados a este punto hemos de decir que todo lo esgrimido hasta ahora nos lleva a cultivar un renovado optimismo por la suerte de la institución parlamentaria y, por supuesto, por la necesidad existencial de su rol para nuestra vida republicana. No otra cosa hace el Derecho Constitucional actual. Este ha puesto sus esperanzas en el rol de los Parlamentos como factor de sostenibilidad de la democracia y de sus multiformes retos actuales¹. ¡Debemos apostar al éxito institucional de la AN o del órgano que ejerza el Poder Legislativo Nacional en Venezuela!

Son igualmente necesarias otras soluciones institucionales para la reconstrucción de la democracia venezolana tales como, por ejemplo: (i) la reconstrucción de todos los demás Poderes Públicos (TSJ, CNE, órganos del Poder Ciudadano, órganos del Poder Ejecutivo Nacional), (ii) el replanteamiento del sistema federal como modelo político-territorial del Estado, con la necesaria vuelta al camino de la descentralización político-administrativa que ello supondría, (iii) la implementación de un sistema de justicia constitucional más eficaz, que realmente garantice la supremacía de la letra y espíritu constitucionales y de los derechos humanos; (iv) la reestructuración de todo el sistema de justicia, (v) la reversión

1 Cfr. ZIEGLER, Katja; BARANGER, Denis; BRADLEY, Anthony W.: *Constitutionalism and the role of Parliaments*, Oxford and Portland, Oregon, 2007, p. 2.

del militarismo, con la consecuente despolitización de las Fuerzas Armadas Nacionales y su sometimiento al poder civil, y (vi) el establecimiento de un marco jurídico-institucional que sirva de soporte a un sistema económico de libre mercado. Y todo lo anterior aunado a la erradicación de la cultura de *corrupción* que carcome nuestra vida republicana y, no menos importante, a la formación de la ciudadanía, la educación para la democracia. Pero no se ve posible ni oportuna la sustitución de la AN como la institución central de nuestra democracia constitucional en la cual está depositada la soberanía popular, desde la cual se representa al pueblo de Venezuela y a partir de la cual se proyectan, en forma de leyes, los cimientos para la convivencia humana justa y pacífica, es decir, para la convivencia republicana. Es precisamente por esto último que a continuación explicaremos, como ya habíamos anunciado, cuatro perfiles que –pensamos– han de caracterizar a la AN o al órgano titular del Poder Legislativo nacional.

I. Primer perfil: Sobre la conveniencia constitucional de una *interpretatio pro representatione* del Estado democrático

La primera cuestión que debemos abordar al tratar la reconstrucción de nuestro órgano legislativo es la de su carácter representativo². La representación política es la razón de ser de un Parlamento. Esta constituye el núcleo de la función parlamentaria. Solo en virtud de la función representativa pueden adquirir pleno sentido –porque a ella se ordenan– las potestades legislativas (Artículo 187.1 CN), de control (Artículos 187.3, 222, 223 y 224 CN) y presupuestarias (Artículos 187.6, 311, 312, 313, 314 y 315 CN) atribuidas constitucionalmente a la AN. El Parlamento representa a la sociedad legislando, la representa controlando los demás poderes públicos (especialmente al Poder Ejecutivo) y la representa presupuestando.

-
- 2 Debemos advertir, sin embargo, que el carácter representativo de la AN le es atribuido directamente por la Constitución. En ello nada tiene que ver el diseño interno de la AN ni su propio Reglamento Interior, que es lo que principalmente nos ocupa en este trabajo. Sin embargo, como todo el diseño interior de la AN debe estar concebido para que ésta pueda dar cumplimiento cabal a la función representativa, conviene que tratemos el tema de la representación política porque este es el tópico de fondo que debe impregnar todo cuanto se refiera al diseño de la organización y funcionamiento de la AN.

Si a lo anterior se suma el carácter complejo de las sociedades actuales, nos situamos, entonces, ante una difícil problemática que enfrenta el Derecho Constitucional de nuestros días: la del encuadre jurídico-constitucional de la representación política en el marco de las sociedades complejas.

Las dinámicas sociales han cambiado sustancialmente desde la llamada “época clásica” del parlamentarismo, engendrada intelectualmente a finales del siglo XVIII³ y cuyas ideas fueron desarrolladas con profundidad en la primera mitad del siglo XIX⁴. Acabaron los días de los parlamentos decimonónicos que representaban grupos con intereses más o menos coincidentes⁵. Los órganos legislativos de la actualidad tienen la difícil tarea de representar sociedades altamente atomizadas⁶, dispares en los intere-

3 “Los que pretendan conocerlas [las ideas particulares que le dan especificidad a la institución parlamentaria] se verán obligados a retroceder hasta Burke, Bentham, Guizot y J. St. Mill, y comprobarán que, después de ellos, aproximadamente desde 1848, si bien se han hecho numerosas observaciones prácticas, no se han dado nuevos argumentos fundamentales” (Cfr. SCHMITT, Carl: *Sobre el parlamentarismo*, Editorial Tecnos S.A., Colección Clásicos del Pensamiento, Madrid, 1990, p. 5).

4 “La fundamentación sistemática independiente [del Parlamentarismo] se desarrolló, tanto en Alemania como en Francia, en la época de 1815 a 1848. Este período debe considerarse como la época clásica de la idea parlamentaria” (Cfr. SCHMITT, Carl: *Teoría de la Constitución*, Alianza Universidad Textos, primera reimpresión a la edición de 1982, Madrid, 1992, p. 297).

5 Cfr. TORRES MURO, Ignacio: *Los derechos de los parlamentarios*, Revista de Derecho Político, N° 44, Madrid, 1998, p. 260.

6 Cfr. MANZELLA, Andrea: “El Parlamento en el siglo XXI”, en PAU i VALL, F. (Coordinador): *El Parlamento del siglo XXI*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 18.

ses de las partes que la conforman, lo cual dificulta, por supuesto, el ejercicio del quehacer parlamentario en todas sus dimensiones.

Las sociedades deben ser representadas, entonces, en su complejidad existencial, lo cual corresponde hacer a los Parlamentos. Desde ellos ha de procurarse una representación política comprehensiva de todos los componentes de la sociedad. No hay lugar para las parcialidades, si es que acaso se aspira a la paz social como elemento corolario de los valores superiores del *pluralismo político* (Artículo 2 CN) y de la *convivencia*⁷.

Lo anterior nos coloca ante la imperiosa necesidad de escudriñar cómo está planteada la representación política en la Constitución de 1999. La configuración de la representación política es, vale decir, el punto de referencia más apropiado para identificar tanto el rol de la AN en el Estado constitucional como el modo en que esta institución despliega su necesaria centralidad.

La primera consideración en este sentido debe hacerse en torno a la dicotomía *representación-participación* que de manera casi antagónica pareciera desprenderse del texto constitucional de 1999. Este es el nudo práctico-normativo del cual derivan las más macizas vicisitudes de nuestro Estado democrático. Y yendo más allá, es el nudo práctico-normativo que ha posibilitado, desde el punto de vista del Dere-

7 Véase la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999.

cho Constitucional, el desmantelamiento del Estado democrático.

Una vez que el constituyente de 1999 sustituyó formalmente, en la redacción del texto constitucional, la democracia *representativa* establecida en la Constitución de 1961, cambiándola por la democracia *participativa y protagónica*⁸, redimensionó el rol de la AN y, al mismo tiempo, le imprimió un nuevo cariz al principio de la centralidad del Parlamento.

Pareciera que la centralidad de nuestra AN vino a ser definida por un carácter subsidiario dentro de la estructura del Estado democrático. El Parlamento venezolano devino en la institución central de nuestro Estado constitucional, pero tal centralidad no se justifica en su papel de órgano constitucional que ejerce la representación del electorado y de toda la sociedad venezolana, sino en que este es un cauce más entre muchos otros a través de los cuales el *pueblo*, como sujeto soberano, puede participar protagónicamente, puede tomar las decisiones políticas que tenga a bien adoptar.

Sin embargo, tal carácter subsidiario de la centralidad de la AN y, en general, de los mecanismos de la democracia representativa no es, ni mucho menos, algo evidente en el texto de la Constitución. Debe asumirse, por el contrario, como fruto de interpre-

8 Véase la Exposición de Motivos del texto constitucional, en la cual se establece que la Constitución de 1999 ha sido decretada “*con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica (...)*”.

taciones constitucionales generalizadas y constantes, y de la conducta política de quienes han ejercido el poder en Venezuela desde 1999. Pero no puede decirse —y sobre esto queremos insistir— que el modelo político dibujado en la Constitución de 1999 relegue a un carácter subsidiario la centralidad de la AN y los cauces de implementación de la democracia representativa.

Para explicar mejor lo que intentamos hacer notar, acaso convenga hacer un recorrido por las normas constitucionales implicadas en la confección del Estado democrático y advertiremos que, aunque en el prefacio de la norma fundamental se hable expresamente de una democracia *participativa* y *protagónica*, no hay razones suficientemente válidas para pensar que el quicio de la democracia venezolana es la participación y no la representación política. Por el contrario, debe entenderse que el modelo de Estado democrático dibujado en la Constitución de 1999 tiene una base representativa⁹; base representativa que, eso sí, está complementada y altamente condicionada por los más potentes mecanismos de participación ciudadana que ha conocido nuestra historia constitucional.

Tal base representativa surge, principalmente, de la conjunción de los artículos 5 y 201 de la Constitución. “*La soberanía* —dice el artículo 5 CN— *reside*

9 Cfr. CASAL, Jesús María: “El constitucionalismo venezolano y la Constitución de 1999”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello*, Universidad Católica Andrés Bello, N° 56, Caracas, 2001, p. 153.

intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público”.

Como resulta evidente de la lectura de la norma transcrita, el constituyente ha incorporado el principio de la soberanía popular como fundamento de la organización jurídico-constitucional y política del Estado.

Ahora bien, establecido el principio de la soberanía popular, el mismo artículo 5 de la Constitución señala los cauces de ejercicio de tal soberanía. El pueblo ejerce la soberanía *“directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público”.*

Una lectura superficial de la citada norma, en concordancia con el estribillo constituyente de la democracia participativa y protagónica, puede inducir a pensar que los cauces preeminentes para la manifestación de la soberanía popular son aquellos que permiten ejercerla *“directamente en la forma prevista por la constitución”* (Art. 5 CN), y no aquellos que suponen ejercerla *“indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público”* (Art. 5 CN); es decir, se puede inducir a pensar que la base del Estado democrático señalado por la Constitución es de carácter participativo y protagónico, pero no representativo.

Sin embargo, si aspiramos a un Estado democrático acorde con la teoría constitucional y con la realidad de las cosas, hemos de interpretar de otro modo el texto de la Constitución. Que el artículo 5 CN mencione de primero el ejercicio directo de la soberanía no significa que este tipo de ejercicio ocupe un lugar de preeminencia dentro del Estado democrático. Tampoco es suficiente razón para ello el hecho de que la Constitución menciona treinta y nueve veces la palabra participación.

En realidad, la base del Estado democrático tiene, como ya hemos señalado, carácter representativo. Así es en las democracias occidentales y así es en el caso venezolano. Eso quiere decir que la base del Estado democrático venezolano está definido por la fórmula normativa según la cual la soberanía se ejerce *“indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público”* (Art. 5 CN). De allí que habláramos antes de la conjunción de los artículos 5 y 201 de la Constitución.

El ejercicio indirecto de la soberanía (Art.5 CN) es complementado con el artículo 201 de la Constitución, en el cual se establece que los Diputados *“son representantes del pueblo y de los Estados en su conjunto, no sujetos a mandatos ni instrucciones, sino solo a su conciencia. Su voto en la Asamblea Nacional es personal”*. Ello nos lleva a entender que el ejercicio indirecto de la soberanía es, fundamentalmente, a través de los diputados, y de manera corporativa a través de la AN considerada como todo institucional. Inquiramos, pues, por qué es esta la base del

sistema, por qué es representativa la base del Estado democrático.

Como hemos sostenido, la razón de ser de la AN es la representación política. Ello significa que en el diseño constitucional del orden político, salvando, por supuesto, la igualdad jerárquica de las normas de la Constitución, los artículos relacionados con al AN contienen una mayor significación sistémica, más esencial, que las normas ordenadoras de los mecanismos de participación. La existencia de la AN como expresión de la división de poderes y de la necesidad de limitar al poder político, responde de una manera más radical, más esencial, a la filosofía constitucional que la forma contingente en que pueden responder las normas referidas a la “participación” y al “protagonismo”.

Toda Constitución pretende crear una situación de *normalidad* en el funcionamiento de los cauces jurídicos para la toma de decisiones y, en general, para la operatividad democrática. Tal *normalidad* reposa, precisamente, en la representación política encarnada en la AN. La Constitución atribuye a la AN unas potestades de obligatorio cumplimiento a través de cuyo ejercicio se representa a la sociedad venezolana.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con los cauces de ejercicio directo de la soberanía. Estos no son, ni mucho menos, obligatorios. El Constituyente no pudo preverlo así aunque mucho mencionara la palabra participación en el texto constitucional. Los

cauces para la *participación* directa son posibilidades existentes en el arsenal constitucional del Estado democrático, pero –aquí viene lo importante– no condicionan de manera determinante su funcionamiento, en el sentido que este puede funcionar aun si los ciudadanos no incoan los mecanismos constitucionales para la participación directa.

En este punto nos preguntamos: ¿Qué significado tienen, entonces, las disposiciones constitucionales referidas a la participación? ¿Cómo se concilian en el seno del Estado democrático los institutos de la democracia participativa con la base representativa del sistema político?

Al respecto hay que decir que, como suele ocurrir en las democracias constitucionales del mundo, los mecanismos de la democracia participativa son los que poseen carácter subsidiario. Tal carácter no supone para ellos un nivel de importancia menor dentro de la estructura del Estado democrático. Por el contrario, los mecanismos de democracia participativa, de ejercicio directo de la soberanía, juegan un papel de gran importancia en los sistemas constitucionales y vienen a completar las piezas jurídicas para hacer posible la vigencia y desarrollo del Estado democrático.

En primer lugar, porque los mecanismos de ejercicio directo de la soberanía emergen como *correctores* de las imperfecciones que eventualmente puedan suscitarse en las instituciones de ejercicio indirecto de la soberanía. Estos pueden servir de válvulas de

escape para casos de apremiantes crisis políticas. Piénsese, por ejemplo, en una crisis, en un trabajo que pueda ser solventado por una consulta referendaria. O piénsese, por ejemplo, en una consulta referendaria al pueblo cuando están siendo violados los derechos de las minorías en el Parlamento o en alguna otra institución democrática.

En segundo lugar, porque con los mecanismos de ejercicio directo de la soberanía se puede reforzar la institucionalidad democrática resellando la legitimidad de los actos emanados de esa propia institucionalidad. Tales mecanismos son una vía eficaz para actualizar la legitimidad de las instituciones y, de manera muy concreta, si se refiere a la AN, fortalecer el vínculo representativo entre electores y parlamentarios.

La tercera de las razones es que los mecanismos de ejercicio directo de la soberanía suponen una mayor implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos, lo cual –si se maneja adecuadamente, en observancia del Estado de Derecho, y no como ocurre en la Venezuela bolivariana, en donde el alegato del protagonismo sirve para justificar la violación del orden jurídico– siempre es altamente deseable porque fortalece la cultura democrática y forma el carácter cívico de la ciudadanía.

Por último, como cuarta razón, los instrumentos de ejercicio directo de la soberanía son de gran importancia en el juego constitucional-democrático porque, en muchas ocasiones, están vinculados al

control del poder, al control de la gestión gubernamental y, lo que no es menos relevante en los sistemas democráticos, a la creación de opinión pública.

Los mecanismos de la democracia directa encuentran —y de sobra— fundada justificación en la estructura del Estado democrático. Así se explica que el Constituyente haya querido incluir dentro de las competencias de la AN, que es el pilar del sistema representativo y, por lo tanto, del Estado democrático, la de “(...) *Organizar y promover la participación ciudadana en los asuntos de su competencia (...)*” (Art. 187.4 CN); y ello es lo que justifica, también, el amplio catálogo de mecanismos de participación ciudadana enunciados en el artículo 70 de la Constitución:

Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

Tal norma –en sí misma– no va en desmedro de la representación política como anclaje fundamental de nuestro Estado democrático. Ella contiene una rica gama de instrumentos que podrían ser utilizados, como hemos señalado, para solventar crisis políticas, para resellar la legitimidad de decisiones de las instituciones, para controlar el poder y para formar a la ciudadanía en los asuntos públicos.

Sin embargo, la historia ha sido otra en el contexto del régimen bolivariano. Basta señalar como ejemplos los procesos de *referenda* que culminaron con la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, la convocatoria al referéndum revocatorio presidencial de 2004, el referéndum para la aprobación de la reforma constitucional de 2007 y, por supuesto, el referéndum para la aprobación de la enmienda constitucional de 2008, para advertir que el régimen bolivariano se ha aprovechado del argumento participacionista, que exacerba el principio de la soberanía popular y lo sobredimensiona, para evadir las reglas jurídicas de funcionamiento del Estado constitucional y para dar concreción a sus torcidos fines políticos.

En todos esos procesos referendarios estuvo presente, como núcleo, la idea procedente de Sieyès, posteriormente recogida por Carl Schmitt¹⁰, según la cual “no importa la forma en que una Nación

10 SCHMITT, Carl: *Teoría de la Constitución*, Alianza Universidad Textos, primera reimpresión a la edición de 1982, Madrid, 1992, p. 96.

quiera, basta que quiera”¹¹, para que el pueblo, en cuanto sujeto soberano, pueda avasallar la letra de la Constitución, incluso sin observar los procedimientos establecidos por la misma Constitución. En todos esos referenda se asumió, como idea de base, que el poder constituyente, en cuanto poder, no ha de ser limitado, ni siquiera por sí mismo ni por los instrumentos jurídicos emanados de sí. De modo que, insistimos, en nombre de la soberanía popular y de la profundización de la democracia se ha aniquilado la democracia.

Por eso hablábamos antes del *participacionismo* como coartada para la destrucción del Estado democrático o, si se prefiere, para la inaplicación del Estado democrático previsto en la Constitución de 1999. Y por eso la necesidad de hacer una *interpretatio pro representatione* del Estado democrático.

Una *interpretatio pro representatione* del Estado democrático no es, en este sentido, una elucubración jurídica, una invención artificial ni un estiramiento arbitrario de la letra y espíritu constitucionales. Se trata, sin más, de aplicar la Constitución, de vivirla y hacerla vivir. Es colocar las cosas en su sitio para ordenar la relación representación-participación dentro del Estado democrático demarcado por la Constitución.

En este sentido, el reglamento de la AN nos da luces sobre cómo se han de poner las cosas en su

11 SIEYÈS, Emmanuel: *¿Qué es el estado llano?*, Institutos de Estudios Políticos, Madrid, 1950, p. 152.

sitio y sobre cómo se ha de interpretar el ordenamiento constitucional a favor de la representación política como base del Estado democrático. La tarea de colocar las cosas en su sitio puede ser realizada a partir del estudio de la relación representación-participación, tal como esta está presente en el reglamento de la AN.

El deseo de convertir en una realidad práctica tanto el *participacionismo* como el *protagonismo* está presente en el Reglamento de Interior y de Debates de la AN, acaso como reflejo del espíritu *participacionista* de la Constitución. Este posee normas significativas, cuya razón de ser es la de implementar los cauces de protagonismo ciudadano a través de la AN.

Así encontramos, por ejemplo, lo siguiente: en el artículo 13.2, siguiendo lo dicho en el artículo 197 de la Constitución, se establece el deber que tienen los diputados de mantener contacto permanente con sus electores. El artículo 13.3, también reflejo del artículo 197 de la CN, establece el deber de rendición de cuenta de los diputados. En el artículo 26.3 se cuenta entre las atribuciones de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional la de fomentar la participación ciudadana.

Es obvio que todos los mecanismos señalados son mecanismos para el protagonismo popular y para la participación ciudadana. E incluso se puede ir más allá y decir que son mecanismo de acabada ortodoxia constitucional, en cuanto están en sinto-

nía con la letra y espíritu constitucionales. Pero esos mecanismos no ocupan posiciones privilegiadas en el funcionamiento de la AN. No se trata de un protagonismo en lugar de los diputados y en lugar de la AN como cuerpo colegiado, sino de un protagonismo con y al lado de los diputados y de la AN. Es un protagonismo a través de la representación política que ejerce la AN, lo cual, vale decir, corrobora nuestra tesis del carácter subsidiario de las instituciones participativas y protagónicas en el Estado democrático venezolano y de la base representativa de este último.

Mención aparte merecen los pretendidos conceptos de *parlamentarismo de calle* y de *pueblo legislador*. Respecto de estos, hay que decir lo siguiente: si por parlamentarismo de calle y por pueblo legislador se entiende la integración de la participación ciudadana en los trabajos de la institución parlamentaria respetando el carácter representativo de la Asamblea Nacional, todo estaría en regla desde el punto de vista constitucional. En cambio, si por parlamentarismo de calle y por pueblo legislador se entienden el fraude al carácter representativo de la Asamblea Nacional, entonces deben activarse la lucha política y la crítica doctrinal para que sea posible la defensa del diseño constitucional del órgano del Poder Público nacional que se delinea en el Texto Fundamental.

II. Segundo perfil: Apuntes para la revaluación del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional

El punto de apoyo más sólido de la mayoría parlamentaria chavista que domina la AN para irrespetar el ordenamiento constitucional y los derechos de las minorías políticas ha sido el fraude sistemático al Reglamento Interior y de Debates (RID).

Tal situación comenzó a ser especialmente evidente, a convertirse en auténtico escándalo constitucional, en la sesión de 19 diciembre de 2002. En aquella oportunidad el entonces Presidente de la AN, diputado William Lara, incorporó a diez diputados suplentes sin calificarlos de acuerdo a lo establecido en el artículo 187.20 CN, ni en el Reglamento Interior y de Debates vigente.

El objeto de la intempestiva incorporación fue alcanzar el quórum (mayoría absoluta) requerido por el artículo 221 de la Constitución para sesionar legítimamente. La urgencia se debía a que ese día se procedería a discutir y aprobar la Reforma Parcial del Reglamento Interior y de Debates, la cual, en efecto, fue aprobada y publicada posteriormente en la Gaceta Oficial N° 37.601 de 2 de enero de 2003.

La mayor barrabasada jurídica de la reforma aprobada fue la contenida en el artículo 121 de la Reforma del Reglamento Interior y de Debates. Esa norma permitía expresamente que en caso de “errores materiales” o “por carencia de alguna formalidad no esencial” fueran revocadas por mayoría absoluta, es decir, por la mitad más uno del quórum constituido, las decisiones del Pleno de la AN que hubieren sido firmemente adoptadas de acuerdo al procedimiento parlamentario establecido al efecto, incluso las que fueren adoptadas por la mayoría calificada que establece la Constitución. Así lo dispone el citado artículo 121:

*Las decisiones revocatorias de un acto de la Asamblea, en todo o en parte, requerirán del voto de por lo menos tres quintas partes de los presentes. Sin embargo, en los casos en que por error o por carencia de una formalidad no esencial se hubiese tomado una decisión de la Asamblea, ésta, una vez constatado el error o carencia, podrá declarar la nulidad de la decisión con el voto de la mayoría de los presentes*¹².

La norma transcrita y la ilegítima reforma reglamentaria aprobada el 19 de diciembre de 2002, supusieron el inicio del fraude sistemático a la Constitución por parte de la mayoría parlamentaria oficialista¹³.

12 Cfr. la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 37.601, de 2 de enero de 2003.

13 Este fraude, vale decir, ha sido avalado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. La Sentencia N° 03-0048 de 20 de agosto de 2004 declaró sin lugar el recurso de nulidad por inconstitucionalidad que interpusieran en su momento

Este artículo ha sido el instrumento idóneo para (i) evitar el consenso político en torno a las decisiones legislativas, bien se trate de actos normativos o de

un grupo de parlamentarios de la oposición en contra de la Reforma del Reglamento Interior y de Debates aprobada el 19 de diciembre de 2002.

En la mencionada sentencia la Sala Constitucional, obviando la Constitución y obviando el Reglamento Interior vigente, declaró *“sin lugar la denuncia de inconstitucionalidad de la sesión extraordinaria de la Asamblea Nacional, efectuada el 19 de diciembre de 2002, por no haber sido demostrado la falta de conformación del quórum exigido por el artículo 221 eiusdem para llevar a cabo, válidamente, la actividad parlamentaria efectuada en dicha oportunidad”*; de manera que se tuvo por legítimo el modo inconstitucional y antirreglamentario en que el Presidente de la Cámara incorporó a los diputados suplentes a la sesión.

Adicionalmente, en esa misma sentencia la SC desestimaron *“los alegatos esgrimidos por los recurrentes en cuanto a la infracción por el citado artículo 121 del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional de lo establecido en el artículo 2 de la Constitución de 1999, pues en dicha norma no solo se establece, el respeto y garantía de la participación de las minorías representadas en la Asamblea Nacional, una mayoría calificada de las tres quintas partes (3/5) para revocar, por razones de mérito u oportunidad, un determinado acto de la Asamblea Nacional, sino que la mayoría absoluta de los miembros se reserva, en armonía con lo establecido en el artículo 221 del Texto Constitucional, solo para la revocatoria de actos por omisión o carencia de formas no esenciales para su producción conforme al Reglamento o a la Ley, con lo cual, al ser el propósito de esta posibilidad de revocación, más que el cambio de una decisión del Órgano Legislativo Nacional, la corrección de una omisión o error involuntario, se comprende que el mecanismo para lograrlo a través del voto favorable del pleno de la Asamblea, sea el más directo que permita la Norma Constitucional, a fin de evitar retrasos en su eficiente funcionamiento”*; es decir, la SC avaló que la mayoría absoluta, a la cual alcanzaba la fracción oficialista, pudiera revocar lo ya decidido según las mayorías calificadas establecidas por la Constitución, mayorías calificadas que, para ser alcanzadas, requerían el consenso de todas las fuerzas políticas y la vivencia concreta del pluralismo político (Art. 2 CN).

acuerdos; (ii) burlar la mayoría calificada que establece la Constitución para la aprobación de determinados actos legislativos; (iii) desterrar el valor del pluralismo político¹⁴ (Art. 2 CN); (iv) amparar la impunidad en el uso de un lenguaje procaz, ofensivo y confrontacional; y, en definitiva, (v) ejercer la última palabra sobre la producción normativa de la AN.

Pero adicionalmente, el 19 de diciembre de 2002 fue la fecha en la cual el decoro político y la moral fueron desterrados definitivamente de la AN. Desde ese momento no hubo más caretas: la AN comenzó a ser gobernada sin ningún tipo de respeto por las reglas formales y sin ningún tipo de respeto por los derechos de las minorías.

En términos generales, se puede decir que la finalidad perseguida por las fraudulentas reformas del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional se bifurca de la siguiente manera: (i) cercenar el carácter deliberativo de nuestro Parlamento, en concreto, cercenando la participación

14 Una importante referencia al pluralismo político y su relación con la legitimidad de la actividad parlamentaria la encontramos en el voto salvado de los Magistrados Antonio García García y Pedro Rondón Haaz en la sentencia de la Sala Constitucional N° 03-0048 de fecha 20 de agosto de 2003, para quienes *“la soberanía radica en el pueblo (artículo 5), y la Asamblea Nacional, por su configuración democrática, es el órgano público que, por excelencia, representa el pluralismo político (artículo 2); valor superior de un Estado democrático y, por ende, el cimiento del régimen político-jurídico de la República Bolivariana de Venezuela. Así las cosas, el respeto al pluralismo político es el mínimo indispensable de la actuación parlamentaria, y su vulneración, indistintamente de cuál sea el instrumento jurídico que la genere, afectará desde sus cimientos la legitimidad de lo actuado”*.

de los diputados en los debates parlamentarios; (ii) instaurar unos exacerbados poderes en cabeza de la presidencia de la Asamblea Nacional, en detrimento del carácter colegiado y consensual de toda institución parlamentaria; y, por último, pero no menos importante, (iii) en erradicar todas las potestades de control político sobre el Poder Ejecutivo nacional que pudieran ser ejercidas por los parlamentarios de oposición. Todo lo anterior –tenemos que insistir–, en nombre de las entelequias conceptuales que desde el Partido Socialista Unido de Venezuela se han denominado “parlamentarismo de calle” y “pueblo legislador”.

Así las cosas, es evidente que el Reglamento de la AN ha sido devaluado en su significación constitucional. Su valor jurídico no es el que podría atribuirse al instrumento llamado a encuadrar jurídicamente la actividad política del Parlamento¹⁵, sirviéndole de cauce para la implementación de los principios constitucionales de la organización y funcionamiento de la AN. Por el contrario, el valor del reglamento de la AN ha quedado reducido a servir de cauce formal para que se consumen el irrespeto a las minorías y el despliegue arbitrario del poder total.

15 Tal encuadramiento jurídico de lo político ha sido magistralmente puesto de relieve por el maestro italiano Manzella, para quien: “Nel sistema normativo che si è detto, il regolamento parlamentare costituisce lo strumento tecnico attraverso il quale il processo politico si fa processo giuridico” (Cfr. MANZELLA, Andrea: “*Diritto parlamentare e regolamenti delle camere nel quadro costituzionale*” en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Ediciones del Congreso de los Diputados, tomo I, Madrid, 1984, p. 23).

Ello nos coloca ante la urgente necesidad de reevaluar el Reglamento Interior y de Debates de la AN o cualquiera que sea el instrumento jurídico establecido para juridificar la vida funcional del Parlamento. No se trata de hacer inoperantemente rígida la actividad parlamentaria. La doctrina comparada es conteste en aceptar que el reglamento parlamentario, aun siendo un instrumento jurídico, ha de ser suficientemente flexible¹⁶ para soportar con éxito los vaivenes de la pugna política que está llamado a racionalizar, es decir, para “el paso del proceso político y de su dialéctica, al proceso estatal”¹⁷. Pero una cosa es dotar de flexibilidad al reglamento parlamentario y otra muy distinta es, tal como ocurre en el seno de nuestra Asamblea Nacional, ignorarlo.

Por eso, hemos de aspirar a que el reglamento se convierta en un instrumento útil para, con su aplicación, desterrar –como advirtió Bentham– “*cuanto pudiera perjudicar el pleno ejercicio de la libertad y de la inteligencia*”¹⁸ de los parlamentarios, cualesquiera que sean y a cualesquiera grupos políticos pertenezcan, y para que se eviten “*las causas de las corruptelas*

16 Cfr. LÓPEZ GARRIDO, Diego: “La flexibilidad de las normas parlamentarias: la experiencia del Congreso de los Diputados”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, N° 10, Madrid, 1986, p. 23.

17 Cfr. MANZELLA, Andrea: *Il parlamento*, Società editrice il Mulino, Terza edizione, Bologna, 2003, p. 50.

18 Cfr. BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Serie “Textos Parlamentarios Clásicos”, Madrid, 1991, p. 61.

que vician y perturban en su base misma a las instituciones representativas”¹⁹.

En este sentido, hay cuatro consideraciones que queremos hacer en este trabajo acerca del modo de reevaluar el Reglamento Interior y de Debates de la AN. Son consideraciones que han de ser colocadas en el centro de todas las aproximaciones que se haga a los reglamentos parlamentarios, a saber: el carácter instrumental del reglamento parlamentario, la relación Constitución-reglamento, la relación costumbre-reglamento y, por último, la necesidad de que el reglamento sea fruto del mayor consenso político posible, a lo cual se une la conveniencia de una mayoría calificada para reformarlo.

I. El carácter instrumental del reglamento parlamentario

Conviene comenzar con una reflexión sobre las limitaciones que tiene el Derecho Parlamentario, y en concreto el reglamento de la AN, para mantener por sí mismo el orden y la racionalidad en la actividad y quehaceres legislativos.

Resulta evidente que la realidad es mucho más rica que el Derecho. No existe orden jurídico que pueda encorsetar toda la vida humana. Como todo orden jurídico está referido a la justicia, es necesario que haya en las inteligencias y en las voluntades (tanto de los destinatarios del Derecho, como de los

19 Cfr. POSADA, Adolfo: *Estudios sobre el régimen parlamentario en España*, Madrid, 1891, p. V.

encargados de implementarlo) la disposición libre y responsable de someterse al orden de la razón contenido en las regulaciones jurídicas concretas.

Si no hay virtud en los parlamentarios (cosa que salta a la vista en el caso venezolano), si las cámaras no son controladas por un tipo humano que quiera hacer de la virtud su método político, entonces no hay ninguna posibilidad de hacer triunfar la razón en la actividad parlamentaria.

Tal como ha enseñado el insigne constitucionalista español Nicolás Pérez Serrano, *“hacen falta la voluntad política y la virtud cívica (y humana elemental) para sacar a flote una actividad parlamentaria racional”*²⁰. Sin ello no es posible la *“construcción principal del ordenamiento parlamentario”*²¹, aunque mucho nos esforcemos por disciplinar la AN con instrumentos reglamentarios confeccionados impecablemente desde una perspectiva técnica.

Cuando Conrad Hesse habla de la existencia y necesidad de una *“garantía inmanente”*²² para la

20 Cfr. PÉREZ SERRANO, Nicolás: “La naturaleza jurídica del reglamento parlamentario”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 10, Madrid, 1959, p. 166.

21 Cfr. PENDÁS GARCÍA, Benigno: “Otras fuentes. Esbozo para una construcción principalista del Derecho Parlamentario” en *“Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario”*, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996, p. 230.

22 Cfr. HESSE, Konrad: “Constitución y Derecho Constitucional” en BENDA, MAIHOFFER, VOGEL, HESSE, HEYDE: *“Manual de Derecho Constitucional”*, Marcial Pons, segunda edición, Madrid, 2001, p. 7.

Constitución, cuando señala que el Derecho Constitucional debe garantizarse a sí mismo, en virtud, por parte de los operadores políticos y jurídicos, de una voluntad firme de aferrarse a los principios y valores que de él dimanen, y cuando dice que debe existir un presupuesto de condiciones existenciales que hagan posible su realización práctica, todo ello es especialmente aplicable al Derecho Parlamentario y a la vida de la AN.

Si queremos honrar la verdad, hemos de decir que en el caso del Derecho Parlamentario la primera condición para que este se garantice a sí mismo no la constituyen los reglamentos, sino el hecho de que tenga verdaderos custodios en sus operadores. Estos tienen la obligación de garantizarlo. Por mucho que se haya constitucionalizado el Derecho Parlamentario, por mucho que haya un Reglamento Interior y de Debates de la AN, y que este sea, como veremos, justiciable ante instancias jurisdiccionales (en concreto ante la Sala Constitucional), esto resulta insuficiente para asegurar la vigencia del Derecho si no existe una voluntad generalizada para ello, lo cual, insistimos, es principalmente obligación de los operadores jurídicos y políticos.

Tal obligación es, sobre todo, una responsabilidad moral. Se trata de la justicia parlamentaria, sobre la que reposa buena parte de la justicia en el orden político y en la que se concreta buena parte de la función pacificadora del Derecho. Si no se asumiera esta obligación en clave moral, habríamos vaciado el Derecho Parlamentario, convirtiéndolo

en una mera técnica, en una especie de vademécum procesal para la adopción de decisiones en el seno de las Asambleas Políticas. Eso es lo que ocurre con la AN de Venezuela. Por eso cualquier cambio jurídico-político relacionado con la AN ha de encontrar como fundamento, como contratuerca aseguradora, una garantía inmanente, un acuerdo consensuado y sostenido en el tiempo por parte de sus operadores. De lo contrario seguiremos a merced de la arbitrariedad de la mayoría del momento y la AN no podrá ocupar su centralidad en el esquema del Estado constitucional.

2. La relación Constitución - reglamento^{23 24}

Siguiendo al eminente parlamentarista español Nicolás Pérez Serrano, quien conoció la institución parlamentaria tanto en la teoría como en sus prácticas esenciales, pues no solo fue catedrático de Derecho Constitucional sino Letrado de las Cortes

23 Un importante punto de relación entre la Constitución y el reglamento parlamentario es que este último es un acto normativo dictado en ejecución directa e inmediata de la primera. En consecuencia, como veremos más adelante al tratar la justiciabilidad de la constitucionalidad del reglamento parlamentario, en Venezuela los reglamentos parlamentarios tienen rango de Ley y por ello son revisables jurisdiccionalmente en sede de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, según lo establecido en el artículo 336 de la Constitución.

24 Una larga cita de nuestra jurisprudencia constitucional puede poner de manifiesto como se relacionan Constitución y reglamento en el ordenamiento jurídico venezolano: *“Allende las dudas que pudieran existir en cuanto a la jerarquía normativa que en el sistema de fuentes del derecho venezolano ocupa el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional,*

Generales de España, hemos de decir lo siguiente: una vez que la Constitución dibuja la estructura y los cometidos de la institución parlamentaria, así como su primacía entre todos los poderes públicos, corres-

sobre lo cual esta Sala Constitucional hizo un conciso pronunciamiento, al menos en lo relativo al aspecto de producción formal del instrumento en estudio, en su decisión n° 593/2003, del 25.03, dictada en esta misma causa, a lo que habría que añadir las características que presenta en cuanto al procedimiento –similar al legislativo– que debe seguir la Cámara para su reforma, a la generalidad y abstracción de sus normas, así como el carácter normativo que el mismo presenta no solo respecto de los integrantes del Órgano Legislativo Nacional, sino respecto de todos los ciudadanos, por ejemplo, en cuanto al ejercicio de sus derechos políticos durante el procedimiento de formación de la ley, resulta necesario profundizar en esta oportunidad los aspectos materiales del referido Reglamento, y observar así que el mismo, tal y como es común en las normas de naturaleza reglamentaria, cumple con dos funciones primordiales: (I) regular las funciones internas y el ejercicio de las competencias atribuidas por la Constitución a la Asamblea Nacional, y (II) organizar internamente, conforme a la Norma Suprema, al Órgano Legislativo Nacional y establecer la disciplina interna de sus integrantes. Siendo ello así, sin perjuicio de la autonomía –mas no soberanía– que, conforme al sistema democrático y representativo de gobierno que consagra la Constitución venezolana en sus artículos 2, 5 y 6, ostenta el Órgano Legislativo Nacional, el Reglamento Interior y de Debates que se dicta a sí misma la Asamblea Nacional debe sujetarse a los límites precisos que le establecen distintas normas constitucionales, que ciertamente no son solo aquellas que en forma expresa le atribuyen diferentes funciones y competencias al Órgano Legislativo Nacional, para evitar así incurrir en extralimitación de atribuciones, sino también todas aquellas que consagran en la Carta Magna valores y principios superiores del ordenamiento jurídico, o que establecen procedimientos para la operatividad y observancia de los mismos, cuya utilidad estriba en la protección y garantía que suponen para el libre ejercicio de los derechos humanos (incluidos los de los Tratados Internacionales de Protección de los Derechos Humanos suscritos y ratificados por la República, pues integran el bloque de la constitucionalidad) tanto políticos (artículos 62, 66, 67 y 211) como de otra naturaleza o especie, de todos los ciudadanos, incluidos

ponde al reglamento de las Cámaras aportar las bases organizacionales y funcionales que hagan posible –en la práctica– dicha estructura y dicho cometido a los cuales hemos aludido anteriormente²⁵.

Ello ocurre, sin embargo, en medio de no pocos silencios constitucionales, lo cual es bastante claro en el caso venezolano. Pero esta situación de silencio normativo es absolutamente encuadrable en la teoría constitucional de nuestros días. La lógica del Estado constitucional nos muestra que existe una

aquellos que se desempeñan como Diputadas o Diputados en la Asamblea Nacional, en tanto seres humanos y en tanto representantes legítimos de un sector, mayor o menor, de la población que ejerce indirectamente a través de ellos su derecho a participar en las discusiones y deliberaciones parlamentarias, y que establecen condiciones o formas esenciales para el ejercicio de algunas de sus competencias, como son, entre otras, las referidas al quórum de funcionamiento (artículo 221), al régimen de las sesiones e inicio de los períodos de función del parlamento (artículos 219 y 220), la calificación de la ley y el procedimiento para su válida formación (artículos 202 al 218), al control sobre la actividad política y financiera de la Administración Pública Nacional (artículos 187, numeral 3, 222, 223 y 224), al estatuto de las Diputadas y Diputados (artículos 190, 191, 197, 200 y 201) y respecto de la autorización al Ejecutivo para celebrar contratos de interés público nacional, estatal o municipal con Estados o con entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela (artículos 150 y 187, numeral 9)” (Sentencia de la SC del 20 de agosto de 2003). La anterior cita contiene una correcta argumentación sobre la relación Constitución-reglamento. Pero ello no ha obstado para que la Sala Constitucional favorezca, casi de manera fraudulenta frente a la Constitución, los atropellos políticos de la mayoría oficialista en el seno de la AN. Una vez más se pone de manifiesto cómo la SC, bajo revestimientos formales, soporta el estado de barbarie jurídica y política existente en la AN.

25 Cfr. PÉREZ SERRANO, Nicolás: *La naturaleza...*, Op. Cit., p. 164.

“razón inversa”²⁶ entre el silencio de la Constitución en materia de organización y funcionamiento intracámara y el desarrollo reglamentario de los principios constitucionales de la vida parlamentaria.

Mientras “más parco sea el texto constitucional en el tratamiento de dichos principios”²⁷, con mayor amplitud y detalle deberán ser normados por los reglamentos de las Cámaras. Ello explica que el Reglamento Interior y de Debates de la AN esté constituido por 140 artículos, algunos muy extensos, como lo son un número importante de normas. Se trata –como ya ha apuntado Manzella– de un “reenvío”²⁸ material que hace la Constitución a los reglamentos parlamentarios.

Lo anterior justifica, por un lado, que el Reglamento Interior y de Debates de la AN entre a regular de lleno la organización y funcionamiento del órgano parlamentario nacional; y, por otro, lo que se ha dado en llamar “primariedad”²⁹ del reglamento parlamentario, es decir, la situación jurídica según la cual este solo está sujeto a la Constitución dentro

26 Cfr. PÉREZ SERRANO, Nicolás: *La naturaleza...*, Op. Cit., p. 113.

27 Cfr. CANO BUESO, Juan: “El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario” en *Revista de Estudios Políticos*, Número 40, Madrid, 1984, p. 88.

28 Cfr. MANZELLA, Andrea: *El parlamento*, Op. Cit., p. 38.

29 Cfr. PUNSET, Ramón: “La posición de los Reglamentos Parlamentarios en el Ordenamiento español” en *Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996, p. 71.

del sistema de fuentes del ordenamiento jurídico venezolano.

Constitución y reglamento se relacionan, también, a propósito de lo que la doctrina ha llamado reserva de reglamento parlamentario. Como atinadamente ha señalado Di Ciolo, el principio de la reserva de reglamento parlamentario vale para toda faceta de la actividad de la Cámara que no es regulada en la Constitución³⁰; facetas estas que pueden resultar necesarias o, simplemente, oportunas para el ejercicio de la función parlamentaria.

Concretamente, la cláusula constitucional de la reserva de reglamento en Venezuela es el artículo 187.19 CN. En esta norma se establece que corresponde a la AN “*Dictar su reglamento y aplicar las sanciones que en él se establezcan*”, entendiéndose, por lo tanto, que las materias de organización y funcionamiento serán desarrolladas por la AN en tal instrumento reglamentario.

En este sentido, la pertenencia de la organización y funcionamiento parlamentarios al contenido de la reserva de reglamento es una exigencia del Estado de Derecho, que se manifiesta en tres aspectos perfectamente identificables.

30 Cfr. DI CIOLO, Vittorio: *Le fonti del Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1973, p. LVIII.

El primero de ellos tiene que ver con lo que Pérez Serrano llamó “*horror al vacío*”³¹ jurídico y/o normativo, lo cual no es una cuestión meramente subjetiva, de percepción de los órganos del Poder Público, de los operadores jurídicos o de los ciudadanos, sino una exigencia objetiva y racional de los principios estructurales del Estado de Derecho.

En el marco del Estado de Derecho es de recibo que la AN quiera conformar una plataforma jurídica con su normativa autónoma para asegurar, *secundum constitutionem*, la legitimidad de sus propias actuaciones. Ello permite a la AN que todas sus actuaciones pasen por el aro de la legitimidad constitucional y, especialmente, por el aro de la supremacía constitucional establecida en el artículo 7 del texto fundamental.

Pero además, ese deseo que manifiesta la Constitución de que la AN se legitime jurídicamente a través de su propia autonomía normativa –mediando la reserva de reglamento– permite, en teoría, que se elimine “*cualquier injerencia normativa de instancias ajenas al mismo*”³² (en concreto del Gobierno³³), a fin de garantizar tanto como sea posible, y de acuerdo al esquema de la división de poderes, la autonomía parlamentaria.

31 Cfr. PÉREZ SERRANO, Nicolás: *La naturaleza...*, Op. Cit., p. 114.

32 Cfr. CANO BUESO, Juan: Op. Cit., p. 88.

33 Cfr. ARAGÓN REYES, Manuel: “Las fuentes del Derecho Parlamentario” en *Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996, p. 46.

De este modo, las Cámaras –valiéndose de la reserva de reglamento– se aseguran la legitimidad constitucional del ejercicio de sus potestades organizativas y disciplinarias y mantienen su autonomía frente a otros órganos del Estado; todo lo cual permite corroborar que el reglamento parlamentario no es solo una construcción técnico normativa, sino que representa una “opción política concreta en el diseño constitucional de los Poderes del Estado”³⁴.

La segunda razón por la cual la incorporación de las materias referidas a organización y funcionamiento de la AN a la reserva de reglamento es una exigencia del Estado de Derecho tiene que ver con vigencia del principio de legalidad penal, pues el ya citado artículo 187.19 CN trae consigo incorporado un sistema jurídico sancionatorio, un sistema de disciplina parlamentaria, al señalar que la AN debe aplicar “*las sanciones que en él (en el reglamento) se establezcan*”.

Si asumimos con Manzella que el reglamento parlamentario es “el conjunto de la regulación escrita de Derecho Parlamentario, que tiene por fuente la autonomía normativa de toda Cámara”³⁵, debemos asumir también que dentro de un sistema parlamentario como el venezolano, de corte continental, en el que la costumbre es fuente del Derecho Parlamentario, pero sin ninguna primacía jerárquica, el reglamento constituye el instrumento de Derecho Positivo que, por un lado, legitima la actua-

34 Cfr. CANO BUESO, Juan: Op. Cit., p. 90.

35 Cfr. MANZELLA, Andrea: *Il parlamento*, Op. Cit., p. 39.

ción sancionatoria de las Cámaras –porque otorga potestades de esta naturaleza– y, por otro, cubre los extremos de ley formal demandados por el artículo 49.6 CN³⁶, que no pueden ser cubiertos por la ley formal (porque no pertenece propiamente al sistema de fuentes del Derecho Parlamentario) ni, mucho menos, por las resoluciones de la Presidencia de la AN (porque, como es común en el Derecho Comparado, no tienen “valor de ley”)³⁷.

Finalmente, la tercera razón por la cual la reserva de reglamento en materia de organización y funcionamiento parlamentarios es una exigencia del estado de Derecho, se refiere al respeto a las minorías. Todos los procedimientos parlamentarios exigen que la reserva de reglamento no sea referida solo a la autonomía parlamentaria, sino, también, a la garantía de los derechos de las minorías en esos mismos procedimientos³⁸.

El respeto de las minorías es una de las razones fundamentales por las cuales las Cámaras (controladas siempre por alguna mayoría) no pueden zafarse de las prescripciones reglamentarias en materia de

36 “Ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes”.

37 Cfr. LAVILLA, Juan José: “Las fuentes supraleales del Derecho Parlamentario” en *Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996, p. 55.

38 Cfr. TORRES DEL MORAL, Antonio: “Naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, N° 10, Madrid, 1986, p. 21.

organización y funcionamiento, lo cual se logra, en parte, a través de la reserva de reglamento, que adquiere pleno sentido al ser puesta en relación con el principio de interdicción de la arbitrariedad³⁹.

3. La relación costumbre-reglamento

Que la costumbre sea fuente del Derecho Parlamentario es una realidad indiscutida. Todas las voces aceptan que el Derecho Parlamentario es la parcela del ordenamiento jurídico en la cual la costumbre tiene mayor importancia como fuente del Derecho.

Incluso en los ordenamientos jurídicos de tradición continental (como es el caso venezolano), se admite (y de hecho ocurre en la práctica) que los reglamentos –que tienden desde hace mucho tiempo (y cada vez más) a convertirse en una suerte de “Códigos” sistemáticos y exhaustivos en sus preceptos– sean *flexibilizados*⁴⁰, es decir, implementados en la práctica, mediando la costumbre. Nadie cuestiona que si existe en el Derecho Parlamentario alguna posibilidad de “dinamicidad y elasticidad”⁴¹, esta se concreta, precisamente, en y a través de la costumbre.

La costumbre dota de *flexibilidad* al reglamento parlamentario. Es aquello que hace que el regla-

39 Cfr. TORRES DEL MORAL, A.: “Naturaleza jurídica...”, Op. Cit., p. 22.

40 Cfr. LÓPEZ GARRIDO, Diego: “La flexibilidad...”, Op. Cit., p. 23.

41 Cfr. MARTÍNEZ-ELIPE, León: *Tratado de Derecho Parlamentario*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 323.

mento se caracterice por ser un “instrumento jurídico óptimo para el paso del proceso político y de su dialéctica, al proceso estatal”⁴². Y es también en la costumbre en donde residen las oportunidades de aplicar con *flexibilidad* las normas y principios constitucionales⁴³, a través de las *interpretaciones* que –en cada caso concreto– conduzcan a lo más conveniente para los fines del Parlamento.

En este sentido, por muy formalista que sea cualquier postura desde la que se reflexione sobre el rol de la costumbre en el Derecho Parlamentario, se asume que es la fuente jurídica que –probablemente– mejor se adapta a la necesaria “libertad de acción de los Parlamentos”⁴⁴.

La costumbre parlamentaria es, entonces, esencialmente constitutiva del Derecho Parlamentario, hasta el punto de definirlo substancialmente. Forma parte de su “núcleo interno”⁴⁵. Conformar, junto con el reglamento, “la base fundamental”⁴⁶ de la ordenación jurídica de la AN y no tiene, por lo tanto, “carácter residual”⁴⁷ –ni siquiera “apariciencia residual”⁴⁸– como sí ocurre con esta fuente en otras áreas del Derecho.

42 Cfr. MANZELLA, Andrea: *Il parlamento*, Op. Cit., p. 50.

43 Cfr. MARTÍNEZ-ELIPE, León: *Tratado...*, Op. Cit., p. 325.

44 Cfr. MARTÍNEZ-ELIPE, León: *Tratado...*, Op. Cit., p. 323.

45 Cfr. LÓPEZ GARRIDO, Diego: *La flexibilidad...*, Op. Cit., p. 25.

46 Cfr. MARTÍNEZ-ELIPE, León: *Tratado...*, Op. Cit., p. 322.

47 Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Derecho Parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, p. 30.

48 Cfr. PENDÁS GARCÍA, Benigno: *Otras fuentes...*, Op. Cit., p. 221.

En la costumbre se puede constatar la vida misma de los Parlamentos. Por un lado, históricamente la costumbre ha servido de materia prima, de contenido a las regulaciones reglamentarias⁴⁹. Incluso se ha llegado a pensar que los propios reglamentos no son más que una recopilación de costumbres, surgidas espontáneamente del funcionamiento de las Cámaras⁵⁰. Pero por otro lado, también históricamente, la costumbre ha subsistido (y sigue subsistiendo) al lado de los preceptos reglamentarios (e incluso de la Constitución) para integrar estas normas escritas y subsanar las lagunas de las que puedan adolecer⁵¹.

De este modo, los reglamentos no solo ven la vida jurídica en virtud de que se positiviza la costumbre, sino que mantienen su existencia jurídica porque la costumbre los nutre con el oxígeno de la *adaptabilidad* a tantos momentos y circunstancias concretos como sea requerido.

Por último, si quisiéramos reforzar la autoridad e importancia de la costumbre en el Derecho Parlamentario, podríamos decir que esta no solo es Derecho, sino que es Derecho Constitucional. La costumbre parlamentaria es parte de la costumbre constitucional. La más utilizada de todas las costumbres constitucionales. No hay ningún ámbito del Derecho Constitucional en el cual la costumbre

49 Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Derecho...*, Op. Cit., p. 30.

50 Cfr. MARTÍNEZ-ELIPE, León: *Tratado...*, Op. Cit., p. 323.

51 Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Derecho...*, Op. Cit., p. 30.

tenga más importancia que en el Derecho Parlamentario⁵².

Entre costumbre parlamentaria y costumbre constitucional existe una relación de especie-género. La costumbre parlamentaria se incardina como especie en el género costumbre constitucional, individuándose la primera respecto de la segunda por razón de la materia, es decir, en cuanto constituye un cúmulo de parámetros jurídicos (no escritos) que se ordenan a la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias.

4. El (futuro) reglamento de la AN como fruto del mayor consenso político posible y la conveniencia de una mayoría calificada para reformarlo

Lo que queremos hacer notar con este epígrafe es la necesidad, para que sea posible un sano funcionamiento de nuestro órgano legislativo nacional, de que el futuro Reglamento Interior y de Debates de la AN sea fruto de una exhaustiva discusión y de un no menor consenso político entre todas las fracciones que, eventualmente, se den cita en nuestro Parlamento.

El reglamento parlamentario ha de ser, por fuerza, uno de los compromisos primarios de los partidos políticos con la AN y, por supuesto, con el sistema democrático. Mayorías y minorías deben

52 Cfr. MOHRHOFF, Federico: *Tratatto di Diritto...*, Op. Cit., p. 15.

congregarse en torno al reglamento como el instrumento jurídico que permite la vigencia efectiva de, por un lado, el pluralismo político (Art.2 CN), con el consecuente respeto de los derechos de las minorías y, por otro, del principio democrático (Art. 2 CN), incluido, claro está, el respeto a los legítimos derechos de las mayorías. Se trata, para ponerlo en clave de pensamiento liberal clásico, de combatir a los dos enemigos que asechan perennemente a los órganos deliberativos: “*la oligarquía, con la que el corto número domina el deseo de la mayoría, y la anarquía, por la cual, celoso cada uno de su independencia, se opone a la formación de un deseo general*”⁵³.

En cuanto al respeto de los derechos de las minorías y al pluralismo político del artículo 2 de la Constitución (aspecto democrático inexistente en la Venezuela de hoy), debe decirse que el reglamento es, sin dudas, el refugio más cierto de las minorías⁵⁴, el mecanismo más seguro para limitar el poder de las mayorías y atemperar aquello que en los orígenes de la fundamentación constitucional estadounidense se

53 Cfr. el discurso preliminar escrito por Esteban Dumont en BENTHAM, Jeremy: *Tácticas...*, Op. Cit., p. 55.

54 Quizá convenga traer a colación aquí una larga cita del libro canónico del parlamentarismo inglés —el Hatsell— que, sin desperdicios, expone de manera diáfana el rol del reglamento parlamentario y, en general, de las formas, en la relación minorías-mayorías. Dice Hatsell: “*El Señor Onslow, el más capaz entre los Speakers de la Cámara de los Comunes, acostumbraba a decir: «es una máxima que solía oír cuando era muy joven, de los más ancianos y experimentados miembros, que nada tendía más a enviar poder a las manos de la administración y a aquellos*

denominó “espíritu de partido”⁵⁵, es decir, el intento desenfrenado de la mayoría de turno por arrollar los derechos de las minorías.

Con respecto a la vigencia del principio democrático (Art. 2 CN), es decir, a su preservación frente a los intentos que hagan las minorías por entorpecer el despliegue de los derechos de las mayorías (problema inexistente en Venezuela porque no hay respeto de las minorías), hemos de señalar que el reglamento parlamentario ha de ser el más útil instrumento para

*que actuaban con mayoría en la Cámara de los Comunes que una negligencia o alejamiento de la reglas de procedimiento: que estas formas instituidas por nuestros ancestros operaban como peso y contrapeso de la actuación de la mayoría, y que ellas eran, en muchas instancias, un techo y un abrigo para las minorías contra las pretensiones del poder». Hasta ahora la máxima es realmente cierta y se funda en el buen sentido de que como siempre está en el poder de la mayoría, por parte de sus miembros, detener medidas improcedentes propuestas por sus oponentes, las únicas armas con las que la minoría puede defenderse a sí misma contra intentos similares de parte de los poderosos, son las formas y las reglas del procedimiento que han sido adoptadas conforme se fue haciendo necesario, de tiempo en tiempo, y que se han convertido en la ley de la Cámara; por una estricta adherencia a la cual, el partido más débil puede estar solamente protegido de aquellas irregularidades y abusos que se suponía que estas formas debían refrenar y para las cuales la crueldad del poder es demasiado apta para sugerirla a grandes y exitosas mayorías” (Cfr. HATSELL, Jhon: *Precedents of proceedings in the House of Commons*, printed by H. Hughs for J. Dodsley, in Pall-Mall, London, 1781, pp. 1).*

55 Cfr. HAMILTON, MADISON, JAY: *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, Sexta Reimpresión, México, 1998, p. 36.

combatir las artimañas del obstruccionismo⁵⁶ y del filibusterismo⁵⁷.

Ahora bien, dando por sentado que el reglamento parlamentario ha de ser uno de los compromisos primarios de las mayorías y las minorías con la AN y con el sistema democrático, y viendo cómo el reglamento parlamentario supone el freno jurídico

-
- 56 Kelsen aporta una completa conceptualización del obstruccionismo que vale la pena traer a colación aquí: *“Si se comprende el verdadero sentido del principio de la mayoría que informa el procedimiento parlamentario, entonces se puede valorar también correctamente uno de los más difíciles y peligrosos problemas del parlamentarismo: el del obstruccionismo. Las minorías pueden abusar de las normas que regulan el procedimiento parlamentario, y aquí particularmente de los derechos que tiene reconocidos, para dificultar o incluso imposibilitar el establecimiento de decisiones mayoritarias que no desee, mediante la paralización temporal del mecanismo parlamentario. Se habla de obstruccionismo “técnico” cuando se utilizan medios contemplados en el reglamento, como discursos ininterrumpidos, provocación de votaciones nominales, presentación de mociones de urgencia que deben ser discutidas antes de los asuntos de orden del día, y otros métodos semejantes; mientras que por obstruccionismo “físico” se entiende la interrupción del procedimiento parlamentario mediante la utilización directa o indirecta de medidas de fuerza, como provocación de ruido, destrucción de instalaciones, etc. Este último tipo carece de justificación ya por causa de su ilegalidad formal. Pero también el primero, en cuanto que impide la formación de la voluntad parlamentaria, debe considerarse contrario al sentido y al espíritu del procedimiento parlamentario”* (Cfr. KELSEN, Hans: *El problema del parlamentarismo* [Wien-Leipzig, 1925], Editorial DEBATE, Colección Universitaria, Madrid, 1988, pp. 85-104. Estudio introductorio y traducción de Manuel Atienza, p. 101).
- 57 Un profundo análisis jurídico-político sobre el “filibusterismo” parlamentario puede leerse en BINDER, Sarah y SMITH, Steve: *Politics or principle? Filibustering in the United States Senate*, The Brookings Institution, Washington DC, 1997, pp. 1-27 y 90-104.

natural a las malas intenciones de esas mismas mayorías y minorías, estimamos conveniente que la mayoría requerida para reformarlo sea calificada.

En la actualidad las reformas al reglamento están estipuladas en la segunda disposición final y transitoria del vigente Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional: *“La reforma de este Reglamento –dice la mencionada norma– podrá ser total o parcial a solicitud, al menos, de diez asambleístas y acordada por la mayoría, en sesión convocada al efecto”*.

Tal fórmula nos parece desacertada. Es un camino seguro para la tiranía de las mayorías⁵⁸. No puede dejarse la reforma de tan capital instrumento

58 En este sentido, véase el voto salvado de los Magistrados Antonio García García y Pedro Rondón Haaz en la sentencia de la Sala Constitucional N° 03-0048 del 20 de agosto de 2008, para quienes *“al menos para la realización de una modificación al Reglamento Interno de Debates, se exija una mayoría calificada ante la naturaleza misma y de las consecuencias que pudiesen acarrear las alteraciones que se realicen, pues, tal como la realidad política venezolana lo ilustra, un cambio que esté regido por una mayoría simple conduce, irremediadamente, a la dictadura de la mayoría en un órgano que, por principio, debe actuar por consenso, pues en él confluyen las voces de todos los estamentos de la nación venezolana a través de sus representantes. La aceptación de una modificación del Reglamento Interno de Debates en los términos que fueron expuestos es estatuir una tolerancia política formal que no trasciende de la simple participación en la contienda electoral, y que no aporta nada a la ponderación de las fuerzas sociales, desequilibrio que, en los políticos, es una aspiración entendible ante el calor de la actividad que le es propia; pero su tolerancia por parte de una Sala, Corte o Tribunal Constitucional es funesta. La Asamblea Nacional legisla para todos los venezolanos, no para la toda política que, circunstancialmente, ejerza la representación de la mayoría o, en el mayor de los casos, la primera minoría”*.

jurídico-político a la mayoría absoluta de la AN. Ello permitiría que la mayoría de turno pueda zafarse de sus compromisos y lealtades con el mismo reglamento y con las minorías.

Por eso proponemos una mayoría calificada para la reforma del reglamento de la AN. En concreto, una mayoría de las tres quintas partes (3/5) de los miembros de la AN. Nótese que son tres quintas (3/5) partes de los miembros de la AN, no de los presentes en la sesión en la cual se vaya a proceder a reformar el reglamento. Ello permitiría actualizar en el tiempo el compromiso de las fracciones parlamentarias con el reglamento de la AN, a la vez que conduciría al necesario entendimiento entre ellas para incoar una eventual reforma reglamentaria (total o parcial) y, por supuesto, para aprobarla.

Finalmente, proponemos también que la reforma al reglamento pueda no solo ser solicitada por diez parlamentarios, sino por cualesquiera de los grupos parlamentarios presentes en el seno de la AN.

III. Tercer perfil: El fortalecimiento del estatuto jurídico del diputado

Sobre el estatuto jurídico del diputado a la AN ya nos hemos ocupado antes⁵⁹. Sin embargo, conviene seguir profundizando en este importante tema. La reconstrucción interior de la AN ha de encontrar un asidero seguro en el rol del diputado individual⁶⁰, el

59 MATHEUS, Juan Miguel: “Notas sobre el Estatuto Jurídico del Diputado a la Asamblea Nacional y las prerrogativas parlamentarias de irresponsabilidad e inmunidad”, en *Estudios de Derecho Constitucional y Administrativo: libro homenaje a Josefina Calcaño de Temeltas*, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Ediciones FUNEDA, Caracas, 2010, 774 pp.; MATHEUS, Juan Miguel: “Irresponsabilidad e inmunidad parlamentarias en la Constitución de 1999”, Universidad Católica Andrés Bello, *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 62-63 (2007-2008), pp. 59-79.

60 La observación de los parlamentarios *reales* es uno de los presupuestos fundamentales para determinar la forma en que sobre ellos incide su estatuto jurídico.

En este sentido, una descripción radiográfica del parlamentario “real”, que puede sernos muy útil, incluso en el caso de la AN dominada la mayoría adepta al Presidente Chávez, es la formulada por Giovanni Sartori: “(...) el parlamentario no está ocupado solo por el parlamento. Tiene una infinidad de actividades a desarrollar fuera del parlamento o que por lo general no entran en el orden del día de los trabajos parlamentarios. Un diputado o un senador debe ocuparse del partido (y de su posición en el partido), de su circunscripción, y de diversas clientelas (electorales o de otro tipo); al mismo tiempo debe hacer frente a una voluminosa correspondencia, hacer solicitudes y recomendaciones, participar en diversos actos,

cual ha de ser determinado, a su vez, por su estatuto jurídico particular.

Quizá el centro de lo que queremos decir aquí puede ser sintetizado de la siguiente manera: el estatuto jurídico de los diputados debe ser reforzado porque la representación política debe ser reforzada.

Como ha hecho notar la doctrina extranjera más calificada, el mandato parlamentario tiene carácter “resistente”⁶¹ ⁶². La “resistencia del mandato es

preparar discursos y etc... Brevemente, el parlamentario no es un legislador, es también un representante que está afectado por mil problemas extra-legislativos, y que debe ocuparse y preocuparse de ser reelegido. El suyo es, pues, un oficio precario y terriblemente disperso. Está obligado a hacer mil cosas distintas y de distinta importancia. Termina por tener que hacerlas todas corriendo, y, con frecuencia, dedicando más tiempo y energía a las minucias o a las actividades extra-parlamentarias que a las cosas importantes que tiene que hacer en el parlamento. Y no por mala voluntad. Es que de las minucias tiene que ocuparse él mismo, solo; mientras que el trabajo parlamentario es un trabajo colegiado: existen siempre otros que pueden proceder en nuestra ausencia, o que estarán atentos (se espera) cuando nosotros estemos distraídos” (Cfr. SARTORI, Giovanni: *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid, 2002, p. 224).

61 “(...) en el constitucionalismo democrático el mandato parlamentario se perfila como una relación jurídico-pública constitucionalmente resistente y, como tal, reforzada en su permanencia a través de mecanismos de garantía constitucional” (Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, p. 219).

62 Conviene hacer aquí una precisión conceptual: por mandato parlamentario se entiende el cometido constitucional de los diputados una vez que son elegidos por parte del electorado, cuyo núcleo esencial estriba en la función representativa. El estatuto de los diputados, por su parte, es el instrumental jurídico de corte garantista con el cual cuentan estos para

consecuencia de su funcionalidad democrático-institucional y del carácter 'fundamental' de la relación establecida entre electores y elegidos, y no protección jurídica de una *quiritaria* concepción del representante, históricamente superada"⁶³. Ello significa que el mandato de los parlamentarios, por presuponer la relación representativa entre el diputado y el electorado, está garantizado constitucionalmente.

Dicha garantía constitucional se elabora, precisamente, a través del estatuto de los diputados que la propia Constitución establece⁶⁴, generalmente

desplegar el mandato parlamentario que han recibido. Quizá en la siguiente cita se vea mejor la diferenciación conceptual entre ambas realidades: "el mandato representativo es, en democracia, el *Prius* y no el *posterior* del estatuto parlamentario. Uno y otro no se identifican conceptualmente, aunque en el querer de la Constitución estén llamados a converger. El primero es el producto de una relación de legitimación democrática entre electores y elegidos; el segundo, derivación instrumental de la necesaria incorporación del representante al órgano que constitucionalmente asume la representación: el Parlamento. Producto de esta convergencia es el mandato parlamentario, configurado en el moderno constitucionalismo democrático como un segmento positivizado, a manera de difícil compromiso entre representación y democracia" (Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: "Mandato parlamentario y derechos fundamentales", *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 36, Madrid, 1992, p. 125).

63 Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: *El mandato...*, Op. Cit., p. 219

64 En concreto, las prerrogativas constitucionales directamente relacionadas con el estatuto jurídico del diputado son: la irresponsabilidad por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de la función parlamentaria (Art. 199 CN); la inmunidad parlamentaria (Art. 200 CN); el fuero especial en sede de la Sala de Casación Penal del Tribunal Supremo de Justicia (Art. 200 CN); y el voto a conciencia o, lo que es lo mismo, la interdicción del mandato imperativo (Art. 201 CN).

vinculándolo a las funciones y los deberes parlamentarios⁶⁵, lo cual es complementado por lo dispuesto a tal efecto en el Reglamento Interior y de Debates de la AN⁶⁶.

Ahora bien, ¿por qué conviene, a efectos de la reconstrucción institucional de la AN, fortalecer el estatuto jurídico de los diputados? Por lo que decíamos antes: porque la representación política debe ser reforzada en el marco de nuestro Estado democrático. El estatuto jurídico del diputado a la AN es un pilar fundamental del Estado democrático porque con él se garantiza la independencia total del diputado en el ejercicio de su función representativa. En este sentido, son varias las consideraciones que pueden hacerse al respecto. Veamos.

I. Representación popular y voto a conciencia

Nuestro constituyente –consciente o no de lo que estaba haciendo– introdujo en el texto fundamental la concepción de Edmund Burke sobre la representación política, según la cual los parlamentarios no reciben mandato parlamentario ninguno,

65 Cfr. PULIDO QUECEDO, Manuel: *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1992, p. 336.

66 EL RIDAN, además de replicar las prerrogativas de los artículos 199, 200 y 201 de la Constitución, establece en su artículo 17.2 una serie de derechos tales como, por ejemplo, ejercer el derecho de palabra, recibir una remuneración acorde con la investidura y dignidad parlamentarias, gozar de un sistema de seguridad social, recibir protección a su integridad física, etc.

en el sentido de que no están obligados por requerimiento jurídico ninguno a actuar según los quereres o instrucciones de terceras personas o de grupos, ni siquiera de sus propios electores. En palabras de Burke:

Ciertamente caballeros, la felicidad y gloria de un representante, deben consistir en vivir en la unión más estrecha, la correspondencia más íntima y una comunicación sin reservas con sus electores (...) Pero su opinión imparcial [la del parlamentario], su juicio maduro y su conciencia ilustrada no debe sacrificároslo a vosotros, a ningún hombre ni a grupo de hombres (...) Vuestro representante os debe, no solo su industria, sino su juicio, y os traiciona, en vez de servirlos, si lo sacrifica a vuestra opinión ⁶⁷.

Todo lo anterior ha sido recogido por el artículo 201 de la Constitución, al establecer que los diputados “son representantes del pueblo y de los Estados en su conjunto, no sujetos a mandatos ni instrucciones, sino solo a su conciencia. Su voto en la Asamblea Nacional es personal”.

Este artículo –pilar del estatuto jurídico de los diputados– es una pieza clave para la conciliación sistémica de la representación y de la participación en el marco de nuestro Estado democrático. Su confec-

67 Cfr. BURKE, Edmund: “Discurso a los electores de Bristol” en *Edmund Burke. Textos políticos*, traducción de Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, México, D.F., 1996, p. 312.

ción nos lleva a entender el Estado democrático, y a la representación política que este presupone, en clave de pensamiento parlamentario clásico-liberal, lo cual se manifiesta de dos maneras, que veremos de seguidas.

I.1. Voto a conciencia y relación diputado-partido político

En lo atinente a la representación y al voto a conciencia dentro del contexto de la relación parlamentario-partido, el estatuto jurídico del diputado le asegura a este último su independencia frente a su propio partido, frente a su propio grupo parlamentario. Ello evitaría, por ejemplo, la manipulación del ejercicio de la representación política en aquellos casos en los cuales haya desavenencias entre el parlamentario individual y el grupo político al cual este pertenece.

Debemos aclarar –porque esto será importante en el futuro de la democracia venezolana, cuando las instituciones partidistas vuelvan a ser piezas fundamentales del sistema democrático– que la disciplina de grupo puede ser constitucionalmente lícita (incluso deseable) y no necesariamente contravenir el artículo 201 de la norma fundamental si media la libertad del parlamentario para someterse a dicha disciplina⁶⁸. Pero para el caso en que no medie tal

68 Cabe aclarar que en este aspecto el constitucionalismo actual se aleja de los fundamentos del parlamentarismo clásico para funcionar según los esquemas de la democracia de partidos, como expresión del Estado de Partidos.

libertad actual del parlamentario, y por lo tanto no es constitucionalmente legítima la disciplina de grupo, el artículo 201 de la Constitución garantiza la protección de las conductas del diputado que no se apeguen a las líneas partidistas.

Así, lo que entendemos por libre mandato en el texto y espíritu constitucionales puede ser esquematizado a partir de las siguientes premisas:

- 1) Los diputados están siempre –sin ninguna excepción posible– protegidos por el artículo 201 CN, que los libera de cualesquiera mandatos provenientes del electorado, de grupos de presión, de factores de poder social (empresarios, medios de comunicación, etc.).
- 2) Esos mismos diputados no pueden, en cambio, liberarse de los mandatos del partido político al cual pertenecen, mientras persista en ellos la libre disposición de someterse a las obligaciones de disciplina partidista que trae aparejada la condición de militantes y/o de miembros de grupo. Bajo este supuesto, los parlamentarios no pueden invocar el artículo 201 CN para zafarse de los mandatos del partido o del grupo.
- 3) Quebrado el supuesto de la libre aceptación por parte de un parlamentario de la disciplina de alguna fila partidista, entonces se activa para ellos la protección del artículo 201 CN y, como se ha reconocido en la doctrina extranjera, “al

margen de la forma de acceso al escaño”⁶⁹ (lista cerrada y bloqueada, elección uninominal), este no está obligado a vincularse a los mandatos del partido político.

Como se ve, la prohibición del mandato imperativo activa una protección constitucional para la libertad del parlamentario, que lo protege frente a los mandatos de cualesquiera factores, salvo de los del partido al cual se somete libremente, lo cual, obviamente, no es lo que ocurre en la Venezuela de la República Bolivariana, en la cual existe una pretensión de pensamiento único en las filas del oficialismo, que se traduce en un irrespeto de los derechos de los parlamentarios de las fuerzas opositoras.

En este sentido, es oportuno realizar dos explicaciones. La primera se refiere al papel de la libertad como fuente de la legitimidad de la disciplina partidista de los parlamentarios. La segunda guarda relación con la titularidad del escaño, que pertenece –individualmente– al parlamentario y no al partido ni al grupo.

Con respecto al papel de la libertad en la legitimación de la disciplina partidista de los parlamentarios, debe decirse que las instrucciones partidistas están fuera del alcance de la prohibición del mandato

69 Cfr. PUNSET, Ramón: “Prohibición de mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos” en *Derecho de Partidos*, Coordinador José Juan González Encinar, ESPASA CALPE, Madrid, 1992, p. 119.

imperativo porque no se puede proteger una libertad que se está ejerciendo en plenitud.

El sometimiento a la disciplina partidista de los parlamentarios supone el ejercicio de una libertad proyectada por el constituyente para la realización práctica del Estado de partidos y de la democracia parlamentaria: la libertad de asociarse en partidos políticos, reconocida en el artículo 67 de nuestra Constitución.

Adicionalmente, la doctrina extranjera ha relacionado el derecho de asociarse con fines políticos con el derecho, más general, de asociación, que en el ordenamiento constitucional venezolano se consagra en el artículo 52 del texto fundamental. Francisco Rubio Llorente ha señalado que la disciplina partidista de los parlamentarios, en virtud de que es de los partidos políticos y de que estos derivan del derecho de asociación, “solo obliga en la medida que es libremente aceptada”⁷⁰ y, agregamos nosotros, en la medida en que los parlamentarios asumen las cargas y obligaciones derivadas de su condición de militantes partidistas.

Por el contrario, el sometimiento partidista de los parlamentarios sería absolutamente ilegítimo si se intentara “forzar esa disciplina creando instrumentos jurídicos que se la imponen al parlamentario

70 Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: “El Parlamento y la representación política”, en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Ediciones del Congreso de los Diputados, Tomo I, Madrid, 1984, p. 164.

contra su propia voluntad”⁷¹ o si se prescinde de su concurso al momento de configurar normativamente tal régimen disciplinario.

En este sentido, la razón por la cual la libertad legitima la disciplina de grupo, y por la cual esta no está reñida con la prohibición del mandato imperativo del artículo 201 de la CN, es más simple y más radical: cuando los diputados se someten libremente a la disciplina partidista de los parlamentarios aparece en escena la presunción de que se ha cumplido la democracia interna en el seno del partido político, y esto resulta nuclear porque hace que el sometimiento libre del parlamentario a las directrices del partido sea resellado en su legitimidad por el hecho añadido de dar cumplimiento a una obligación constitucional, como lo es la del funcionamiento interno democrático de los partidos políticos, que está consagrada en el artículo 67 CN de la siguiente manera:

Artículo 67. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes. No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado (subrayado nuestro).

71 Cfr. RUBIO LLORENTE, Manuel, *El Parlamento...*, Op. Cit., p. 164.

Así las cosas, debe decirse, entonces, que en Venezuela el estatuto jurídico del parlamentario, y la relación de este con su propio partido político, está asentado sobre la teoría clásica, liberal, de la representación política. No otra cosa significa la presencia del ya varias veces mencionado artículo 201 en el texto constitucional. Sin embargo, ello debe ser conciliado con la existencia del Estado de Partidos, del cual tantas cosas dijo el maestro García-Pelayo⁷². Ello quiere decir que en el terreno interpretativo hay que poner el estatuto jurídico de los diputados en relación con la legitimidad constitucional de la existencia de los partidos políticos (Art. 67 CN), y con la necesaria disciplina interior que ha de existir en estas organizaciones.

I.2. Voto a conciencia y relación diputado-electorado

En lo referido a la representación y al voto a conciencia en el marco de la relación del diputado con su propio electorado, debe decirse que, a pesar del *participacionismo* que impregna el texto constitucional, el estatuto de los parlamentarios asegura la independencia del diputado frente a su propio electorado, es decir, frente al electorado de la circunscripción por la cual este fue escogido, de manera tal que ese diputado sirva a los intereses de la nación entera y no solo a los de sus representados directos. Se entiende, como veremos más adelante al tratar de

72 Cfr. GARCÍA-PELAYO, Manuel: *El Estado de partidos*, Obras Completas, volumen II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

los deberes de los diputados, que los electores han de juzgar definitivamente el desempeño de los diputados en el subsiguiente episodio electoral, votándoles o no.

1.3. Prohibición de mandato imperativo y “ley anti-talanquera”

El 13 de diciembre de 2010 un grupo de diputados oficialistas remitió a la diputada Cilia Flores, entonces presidenta de la Asamblea Nacional, una propuesta de reforma parcial de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones. Tal propuesta fue infelizmente bautizada con el nombre “ley anti-talanquera”. Su objeto era sancionar con inhabilitación política a los diputados que abandonasen sus partidos de origen e incurriesen en el fenómeno del transfuguismo parlamentario. En concreto, la ley anti-talanquera iba dirigida a disuadir a los diputados oficialistas que pudieran abandonar las filas chavistas. Ocurrió, entonces, que el día martes 21 de diciembre fue aprobada en sesión de la Asamblea Nacional la mencionada propuesta de ley de reforma parcial de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones. Se enquistaba en el ordenamiento constitucional venezolano una flagrante violación de la prohibición de mandato imperativo establecida en el artículo 201 del Texto Fundamental, al cual ya nos referimos anteriormente.

La supuesta ley anti-talanquera consta de seis artículos. Con ellos se pretende redimensionar

la relación diputado-elector. Se crea la figura del “fraude a los electores” (artículo 28), el cual se configura en los siguientes supuestos establecidos en el artículo 29 de la antedicha reforma de la ley: (i) votar en contra del programa electoral presentado en el momento de la elección, (ii) hacer causa común en contra del programa electoral presentado en el momento de la elección, (iii) hacer causa común con partidos o fuerzas políticas contrarias al programa presentado al momento de la elección, y, por último, (iv) separarse el grupo parlamentario perteneciente a la organización política de origen para adherirse a otro grupo parlamentario. Cualesquiera de estos supuestos podría, de acuerdo con el artículo 30 de la ley de reforma, dar lugar a la suspensión y/o inhabilitación total o parcial del parlamentario que “salta la talanquera” acordada en sesión plenaria por la mayoría simple de los parlamentarios presentes, previa solicitud del cero coma un por ciento (0.1 %) del electorado de la entidad federal o circunscripción electoral por la cual haya resultado electo diputado. Por otro lado, el artículo 31 de la reforma señala que la AN podrá remitir el expediente a la Contraloría General de la República a los fines de que se estudie si hay mérito o no para la inhabilitación política del diputado en cuestión.

Como es patente, la reforma parcial de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones es a todas luces inconstitucional. Violenta la prohibición de mandato imperativo que está expresamente establecida en el artículo 201 de la Constitución. Ello con el agravante de colocar en el poder

de la mayoría circunstancial que controle la Asamblea Nacional la posibilidad de lesionar el mandato parlamentario y la relación representante-representado. En este sentido, sobre la ley anti-talanquera solo basta señalar lo siguiente: es radicalmente inconstitucional, pues supone un arma de persecución política, y deberá ser expulsada del ordenamiento jurídico cuando llegue el momento de la transición democrática y de la reconstrucción de la Asamblea Nacional.

2. Los deberes de los diputados

Conviene aclarar que la situación de independencia total –frente a los partidos y frente al electorado– que caracteriza el comportamiento de los diputados y que hemos explicado anteriormente no supone una patente de corso para un ejercicio de la representación política al margen de la Constitución ni del resto del ordenamiento jurídico.

Los parlamentarios tienen deberes jurídicos que cumplir. Son deberes impuestos por la propia Constitución y por el Reglamento Interior y de Debates que conforman el estatuto de los diputados. De hecho, tales deberes constituyen, en nuestra opinión, la dimensión objetiva del estatuto jurídico de los diputados a la AN⁷³.

73 La dimensión subjetiva, por su parte, estaría conformada por las prerrogativas de irresponsabilidad, inmunidad y fuero especial, aunadas a los demás derechos Constitucionales y reglamentarios de los que puedan disfrutar los diputados, tales como, por ejemplo, todos los enunciados en el artículo 17 del Reglamento Interior y de Debates.

En cuanto dimensión objetiva del estatuto de los diputados, estos deberes reflejan un orden jurídico-normativo al cual han de someterse, necesariamente, los parlamentarios. Es un orden normativo que, en su parte fundamental, es de naturaleza constitucional. Los parlamentarios no son libres de zafarse de dicho orden. Si acaso los parlamentarios inobservaran tal orden, existen los mecanismos jurídicos y políticos para solventar tal situación.

En lo relativo a los mecanismos jurídicos, el principal de ellos es el sistema de disciplina parlamentaria intracámara, a través del cual la AN puede someter a los diputados a un procedimiento sancionatorio. Se trata, una vez más volvemos sobre esto, del sistema jurídico sancionatorio derivado del artículo 187.19 CN, el cual dispone que corresponde a la AN dictar su reglamento y aplicar las sanciones que en él se establezcan. Dentro de esas sanciones podemos contar por ejemplo, la llamada al orden y al ejercicio decoroso de la prerrogativa de la irresponsabilidad parlamentaria (Art 27.6 RIDAN), el uso de la fuerza pública para garantizar el orden interior dentro del recinto de la AN (Art. 65 RIDAN) y la pérdida del derecho de palabra del diputado que insistentemente se refiera a cuestiones que no están relacionadas con el objeto del debate que se esté desarrollando (Art. 71 RIDAN).

Y en lo referente a los mecanismos políticos para sancionar el incumplimiento de los deberes parlamentarios por parte de los diputados, hemos de decir que Estos están en manos del electorado

y se reducen, básicamente a dos supuestos: (i) la revocatoria del mandato de un diputado determinado según lo establecido en el artículo 72 CN⁷⁴, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 198 del mismo texto fundamental⁷⁵; y (ii) el castigo político de la no reelección del diputado en cuestión para el subsiguiente período constitucional.

74 “Artículo 72. Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato”.

75 “Artículo 198. El diputado o diputada a la Asamblea Nacional cuyo mandato fuere revocado, no podrá optar a cargos de elección popular en el siguiente período”.

IV. Cuarto perfil: La introducción del Estado de Derecho en la Asamblea Nacional o sobre la necesi- dad de controlar jurisdiccionalmente los actos internos (*interna corporis*) de la Asamblea Nacional

Un salto adelante en la profundización del Estado de Derecho lo constituye el hecho de que los actos internos de las Cámaras parlamentarias sean justiciables. El Estado de Derecho de nuestros días adquiere mayor perfección si los *interna corporis*, es decir, los actos parlamentarios no normativos, que históricamente han permanecido intangibles frente al control judicial, pueden ser revisados en alguna sede jurisdiccional. Se trata de lo que la doctrina extranjera ha denominado “*el decorrido del velo de los interna corporis*”⁷⁶.

Tal “*decorrido del velo de los interna corporis*” será especialmente importante en los venideros años, cuando nuestro órgano legislativo nacional vuelva a funcionar democráticamente. Es necesario que, en el futuro, el Estado de Derecho penetre todas las instituciones del entramado republicano. También la

76 Cfr. BIGLINO CAMPOS, Paloma: “Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?”, *Revista de las Cortes Generales*, N° 30, Madrid, 1993, p. 60.

AN. La división de poderes existe para el control del poder. Y el Poder Legislativo, en cuanto poder, ha de ser controlado judicialmente en lo que deba controlársele, según esté establecido en el ordenamiento jurídico⁷⁷.

Ello no supone ninguna vulneración a la autonomía de la AN ni hace peligrar la separación de poderes⁷⁸. Todo lo contrario. Purifica constitucionalmente la autonomía parlamentaria porque se da cumplimiento al artículo 7 CN⁷⁹, que ordena la suje-

77 Es cierto que el control jurisdiccional de los *interna corporis* podría traer aparejado consigo algunas vicisitudes como, por ejemplo, el abuso de la vía jurisdiccional por parte de los parlamentarios pertenecientes a minorías y el posible riesgo de anquilosar el gobierno de las Cámaras. Pero la experiencia en países en los cuales existe, a través de distintos mecanismos jurisdiccionales, un control de los *interna corporis* (España, Alemania e Italia), es que el control judicial de estos actos sirve, por un lado, para corregir las actuaciones parlamentarias que puedan ser arbitrarias y, por otro, para crear un acervo jurisprudencial que emerge como fuente del Derecho Parlamentario y despliega una importante función pedagógica en el gobierno de las Cámaras.

78 Cfr. LÓPEZ GUERRA, Luis: “El control del Derecho Parlamentario” en *Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996, p. 283.

79 En este sentido, la ya varias veces mencionada sentencia del 20 de agosto de 2003 nos da una clave para entender la autonomía de la AN, y en concreto su autonomía reglamentaria, la cual encuentra límites en la propia Constitución: “*la autonomía parlamentaria antes examinada, no implica –ni podría implicarlo en un Estado como el venezolano, donde la Constitución es la Norma Suprema de todo el ordenamiento jurídico (artículo 7)– una libertad absoluta de la Asamblea Nacional para la autonormación de su organización, funcionamiento y actividad interna, o para cumplir o no con las normas que se ha dado a sí misma y que afectan, en tanto reglas secundarias según el lenguaje hartiano, la producción*

ción de todos los poderes públicos al texto de la Constitución, apuntando así a la interdicción de la arbitrariedad en el despliegue del gobierno de la AN, lo cual conlleva –por lo menos teóricamente– a que

de reglas primarias, ya que, como antes se indicó, el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional no solo es dictado por el referido Órgano Legislativo Nacional en ejecución directa e inmediata de una norma constitucional atributiva de competencias (artículo 187, numeral 19), sino también debe ser dictado por el Cuerpo respetando su conformidad con las diferentes normas constitucionales, tanto dogmáticas como procedimentales, que imponen límites precisos al ejercicio de su competencia constitucional de reglamentación interna, y con el firme objetivo de someter a las normas en él contenidas su actuación parlamentaria; en tal sentido, es claro para esta Sala que el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional puede ser impugnado por vía de inconstitucionalidad, como lo fue en esta causa, ya sea que se considere que la vulneración del procedimiento en él establecido para su reforma y con ello lo dispuesto por algún principio o norma constitucional específicos, o cuando se aprecie que su texto definitivo contraviene, en todo o en parte, lo previsto en la Constitución respecto de una materia específica, como, por ejemplo, la fijación contra una norma expresa de la Constitución de la mayoría parlamentaria necesaria para dictar una determinada ley o para designar a los máximos representantes de las demás ramas del Poder Público (artículos 203, 265, 279 y 296), o el establecimiento de reglas o prohibiciones que hagan nugatorio el ejercicio del derecho a la participación política de los ciudadanos, directamente o a través de sus representantes elegidos democráticamente, durante el procedimiento de formación de leyes (artículos 5, 62 y 211), e, igualmente, cuando se considere que en el curso del procedimiento un requisito, previsto no ya en el Reglamento Interior, sino en la propia Constitución de la República, y que en consecuencia, su cumplimiento es fundamental para la validez de una determinada etapa del procedimiento a seguir para su reforma, como ocurre con el requisito del quórum de la mayoría absoluta de los integrantes del Cuerpo para sesionar, consagrado en el artículo 221 de la Constitución de 1999, ha sido irrespetado o incumplido por la Asamblea Nacional al momento de constituirse válidamente, en perjuicio de valores y principios superiores del ordenamiento jurídico venezolano, por virtud del carácter normativo reconocido a los mismos”.

el ejercicio de la autonomía parlamentaria sea uso y no abuso. Autonomía parlamentaria “no significa arbitrariedad”⁸⁰, y menos en el marco del Derecho Constitucional de hoy, en el cual se ha asumido, sin complejos, que “el derecho parlamentario es un derecho controlable”⁸¹.

Para ver mejor el tipo de control jurisdiccional del cual hablamos hay que distinguir dos clases de actos internos de las Cámaras: (i) los actos internos normativos y (ii) los actos internos no normativos. Dentro de los primeros podemos contar el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, los demás reglamentos internos de organización y funcionamiento de la AN y las resoluciones normativas dictadas por la Presidencia de la AN. Dentro de los actos no normativos podemos contar acuerdos legislativos, actos de trámite en el procedimiento parlamentario y, en general, todos los actos dictados por los órganos de gobierno de la AN (Junta Directiva, Presidencia, Vicepresidencia, Secretaría, Subsecretaría, Comisión Coordinadora, Presidencia de las Comisiones) en ejercicio de las competencias consagradas en el Reglamento Interior y de Debates.

80 Cfr. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: “Artículo 72.1. –Autonomía funcional de las Cámaras” en ALZAGA VILLASMIL, Oscar: *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo VI, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, p. 393.

81 Cfr. el voto salvado de los Magistrados Antonio García García y Pedro Rondón Haaz en la sentencia de la Sala Constitucional N° 03-0048 de fecha 20 de agosto de 2003.

A continuación realizaremos algunos comentarios sobre el control jurisdiccional de constitucionalidad sobre cada uno de estos tipos de actos internos de la AN. Antes, sin embargo, expondremos sucintamente la historia del control jurisdiccional de los actos parlamentarios no normativos.

I. Un breve recorrido por la historia del control jurisdiccional de los actos parlamentarios no normativos

El control jurisdiccional de los actos parlamentarios es un tema transido de historicidad. Ha estado latente desde los orígenes medievales de la institución parlamentaria y, con una intensidad renovada, desde la emergencia de los órganos de jurisdicción constitucional a principios del siglo XX. Se trata, por supuesto, de un asunto sobre el que no hay soluciones definitivas. Sin embargo, a estas alturas del desarrollo institucional del Parlamento se observa en el Derecho Comparado una tendencia clara de definir cuáles son los parámetros jurídicos, reglados, para la solución de los problemas engendrados por esta cuestión⁸².

82 En contra de esta tendencia podrían ubicarse las críticas de BELLAMY, Richard: *Political Constitutionalism: a Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*”, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York, 2007, especialmente pp. 15-51, quien clama por un constitucionalismo de contenido más político y menos judicializado. Ello implicaría –piensa Bellamy– revertir la idea de que en el centro del constitucionalismo está la necesidad de protección los derechos fundamentales y, consecuentemente, del control jurisdiccional de los actos del poder público. De más está decir que, aunque respetamos el modo inteligente en que el autor esboza los

Por eso, para realzar el significado de esta victoria en la lucha contra las inmunidades del poder, creemos oportuno avanzar un breve recorrido por los estadios teórico-prácticos que ha transitado el Estado de Derecho antes de llegar al punto en el que hoy se encuentra. Lo haremos en tres partes. Primero expondremos la teoría clásica sobre el control judicial de los actos del Parlamento. Luego haremos lo propio con la así llamada tesis revisio-nista. Y, por último, relataremos el camino abierto en los Estados Unidos para enjuiciar los actos inter-nos del Congreso.

I.1. The Blackstonian Paradigm: la teoría clásica del carácter incontrolable de los actos del Parlamento

En su conocidísima e influyente obra *Commentaries on the Laws of England* (1765), William Blackstone, glosando al jurista y parlamentario británico Edward Coke, afirma: “*The power and jurisdiction of Parliament is so transcendent and absolute, that it cannot be confined, either for causes or persons, within any bounds*”⁸³.

argumentos, nos alejamos radicalmente de sus planteamientos.

- 83 Cfr. BLACKSTONE, William: *Commentaries on the Laws of England. A Facsimile of the First Edition of 1765-1769*, The University of Chicago Press, Chicago y Londres, 1979, p. 156. Para profundizar sobre la vida y obra de Blackstone, quien acaso haya sido el más importante modelador del pensamiento constitucional anglosajón, Cfr. PREST, Wilfrid (Editor): *William Blackstone. Law and Letters in the Eighteenth Century*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York, 2008, 254 pp.; PREST, Wilfrid (Editor): *Blackstone and his Commentaries*, Hart Publis-

Esta cita sintetiza lo que ha sido denominado como the *blackstonian paradigm*⁸⁴, la interpretación anglosajona dominante sobre la posición constitucional del Parlamento y de sus privilegios, así como del marco de vigencia de la separación de poderes. Una concepción de Parlamento omnipotente e inextinguible, cuya soberanía debía ser enteramente resguardada de las amenazas de la Corona y ante el cual los tribunales eran refrenados por la *nonjusticiability* de todos los actos parlamentarios (normativos y no normativos)⁸⁵. Por eso a *Blackstone* se lo considera el padre de la teoría clásica del carácter incontrolable de los actos del Parlamento⁸⁶.

hing, Oxford y Portland, 2009, 355 pp.; y BOORSTIN, Daniel J.: *The Mysterious Science of the Law. An Essay on Blackstone's Commentaries*, The University of Chicago Press, Chicago y Londres, reimpresión de la versión original de 1941, 253 pp.

- 84 Cfr. CHAFETZ, Josh: *Democracy's Privileged Few. Legislative Privileged and Democratic Norms in the British and American Constitutions*, Yale University Press, New Haven & London, 2007, pp. 4-5.
- 85 Cfr. DE LOLME, Jean Louis: *Constitución de Inglaterra*, edición y estudio preliminar por Bartolomé Clavero, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, pp. 141 y ss. Para una visión general de la conformación filosófica de la idea británica de soberanía, Cfr. VARELA SUANZES, Joaquín: "La soberanía en la doctrina británica (de Bracton a Dicey)", *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional* (Ejemplar dedicado a: La Rebelión de las Leyes), N° 1, 1998, pp. 87 y ss.
- 86 Parte de la literatura anglosajona considera que esta "teoría clásica" es una creación más historiográfica que real. Se argumenta que el objeto jurídico-institucional de la doctrina de la *parliamentary sovereignty* era controlar el poder de la Corona, no convertir al Parlamento en un poder omnipotente. Al respecto Cfr. PHILLIP A., Joseph: *Beyond Parliamentary Sovereignty*, *Anglo-American Law Review*, Vol. 18, 1989, pp. 91 y ss.

Tales ideas también estuvieron presentes en la configuración de los parlamentos continentales después de la revolución francesa e, incluso, antes de esta. Pero no adquirieron relevancia dogmática, sino hasta su recepción formal en Alemania por parte de Rudolf von Gneist, quien en 1863 las transformó y propagó como la teoría de los *interna corporis*. Desde entonces el *blackstonian paradigm* fue prácticamente incuestionable hasta que comenzó a difundirse en Europa el pensamiento kelseniano de controlar jurisdiccionalmente las leyes para garantizar así la supremacía de las constituciones y la vigencia de los derechos fundamentales⁸⁷. Sin embargo, aún quedaba lejos la posibilidad de enjuiciar los *interna corporis*. Al respecto comenzó a debatirse políticamente a partir de la segunda post guerra, a pesar de que el mismo Kelsen venía advirtiendo desde los años veinte sobre la necesidad de proteger los derechos de la minoría en sede de la jurisdicción constitucional⁸⁸.

87 Al respecto es imprescindible el estudio de CRUZ VILLALÓN, Pedro: *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987. También sobre la formación de los sistemas de justicia constitucional en las democracias parlamentarias continentales, así como la puesta en entredicho de la teoría clásica del carácter incontrolable de los actos parlamentarios, Cfr. SWEET STONE, Alec: “*Constitutional Courts and Parliamentary Democracy*”, *West European Politics*, Vol. 25, No.1, Enero-2002, pp. 77 y ss. Y sobre el mismo tema, pero enfocado en los países de la Europa del este, consúltese SADURSKI, Wojciech; *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Springer, Dordrecht, Netherlands, 2008, especialmente pp. 1-26.

88 “(...) si la minoría debe estar asegurada en su existencia y eficacia políticas, tan importantes para la esencia de la democracia, si no ha de quedar expuesta a la arbitrarie-

1.2. The Millian Paradigm: la teoría revisionista del carácter incontrolable de los actos del Parlamento

La antítesis del *blackstonian paradigm* es el *millian paradigm*¹. Este último supone la revisión de la teoría clásica del carácter incontrolable de los actos del Parlamento². Se inspira en las tesis de John Stuart Mill sobre el gobierno representativo. Una vez que el Parlamento aseguró la esfera de su autonomía, los privilegios de las Cámaras comenzaron a ser vistos como instrumentos para la realización de la democracia representativa y no como poderes absolutos e incuestionables. Ello supuso, por un lado, el rompimiento de la equiparación blackstoniana entre Parlamento y soberanía y, por otro, un reenfoque de la sujeción de la institución parlamentaria (y sus poderes) a la Constitución³.

dad de la mayoría y la Constitución no ha de ser una *lex imperfecta*, entonces ha de tener la posibilidad de acudir al Tribunal Constitucional, sea directa o indirectamente” (Cfr. KELSEN, Hans: “*Esencia y valor de la democracia*” (Tubinga, 1929), KRK Ediciones, Colección Pensamiento, Oviedo, 2006, pp. 180-181).

- 1 Cfr. CHAFETZ, Josh: *Democracy's...*, Op. Cit., pp. 6-8.
- 2 Cfr. PÉREZ TREVIÑO, José Luis: “Una revisión de la soberanía del Parlamento británico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 54, Madrid, 1998, pp. 173-181.
- 3 Cfr. PHILLIPS, O. Hood: “*Self-Limitation by the United Kingdom Parliament*”, *Hastings Constitutional Law Quarterly*, Vol. 2, 1975, p. 449 y ELEFTHERIADIS, Pavlos: “*Parliamentary Sovereignty and the Constitution*”, *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, Vol. 22, 2009, pp. 288-290.

Pero se trató de un rompimiento teórico, no práctico. Pasaron aproximadamente ochenta años desde la publicación del libro *Considerations on Representative Government* de Stuart Mill, en 1860, y la creación del primer Tribunal Constitucional europeo (Austria, 1920). Así, emergió en los países continentales la posibilidad del control de constitucionalidad de las leyes, mas no del de los *interna corporis*. En Inglaterra, por su parte, se continuó funcionando según los esquemas blackstonianos, no sin que dejasen de presentarse algunos enfrentamientos entre los tribunales y el Parlamento a propósito de intentos de control de aquéllos sobre este⁴. Y en los Estados Unidos la situación ya había tomado un rumbo diferente porque después de la conocida sentencia *Marbury vs. Madison*, dictada por la Corte Suprema en 1803, se estableció la doctrina del control de constitucionalidad consistente en la inaplicación de las leyes en los casos concretos cuando estas contravengan la Constitución⁵. Sin embargo, tampoco en

4 Cfr. NELSON, William E.: *Marbury v. Madison: the origins and legacy of judicial review*, University Press of Kansas, Kansas, 2000, Especialmente pp. 54-84; GRAVELLS, Nigel: "The united kingdom parliament acts: parliamentary sovereignty on trial", *Canterbury Law Review*, Vol. 12, 2006, pp. 317 y ss.; TORRES MURO, Ignacio: "El control jurisdiccional de los Actos Parlamentarios en Inglaterra", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 43, Madrid, 1995, especialmente pp. 59-69.

5 Cfr. CORWIN, Edward S.: "The Supreme Court and Unconstitutional Acts of Congress", *Michigan Law Review*, Vol. 4, N° 8, 1906, pp. 616-630; TEPKER, Harry F.: "Marbury's Legacy of Judicial Review alter Two Centuries", *Oklahoma Law Review*, Vol. 57, 2004, pp. 127 y ss.; y, en España, AHUMADA RUIZ, María de los Ángeles: "Marbury Versus Madison. Doscientos años (y más) después", *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*

los Estados Unidos era posible el *judicial review* sobre los *internal proceedings*, versión anglosajona de los *interna corporis*.

1.3. Powell vs. McCormack: el giro estadounidense hacia el judicial review de los internal proceedings

El 16 de junio de 1969 marca el hito del inicio del control jurisdiccional de los *internal proceedings* en los Estados Unidos de América⁶. La Corte Suprema dictó la controvertida sentencia Powell vs. McCormack⁷. En ella fueron examinadas y resueltas dos cuestiones⁸: primero, si el poder judicial es competente para controlar los actos a través de los cuales la Cámara de Representantes excluye de la función parlamentaria a uno de sus miembros debidamente elegido por el electorado; segundo, si el poder de la Cámara para calificar y excluir a sus miembros está limitado a las causales taxativamente establecidas por la Constitución federal o, por el contrario, se trata de una materia abierta a la interpretación discrecional de la propia Cámara.

(Ejemplar dedicado a: La Rebelión de las Leyes), N° 4, 2006, pp. III y ss.

- 6 Cfr. MATTHEWS, Lawrence F.: *Adam Clayton Powell's Exclusion from Congress: Increased Judicial Review of Legislative Action*, University of Miami Law Review, Vol. 24, 1969-1970, pp. 389 y ss.
- 7 Powell vs. McCormack, 395 U.S. 486 (1969). En España esta sentencia ha sido comentada por ORTEGA SANTIAGO, Carlos: *El mandato...*, Op. Cit., pp. 190-193.
- 8 Cfr. ELLIS, Dorsey D.: "Powell v. McCormack and the Power to Expel: Some Unanswered Questions Regarding the Framers' Intent", *Georgia Law Review*, Vol. 5, N° 2, 1971, pp. 203 y ss.

La primera de las cuestiones lleva a distinguir entre *power to exclude* y *power to expel*. Ambos son privilegios de las Cámaras del Congreso de los Estados Unidos previstos en la Constitución. El primero tiene que ver con *the qualification*⁹ (verificación) de los requisitos para la incorporación formal de los parlamentarios electos al Congreso: veinticinco años de edad, ser ciudadano desde hace siete años y habitar en el Estado de elección¹⁰. De no verificarse tales requisitos la Cámara puede excluir al congresista electo por el voto de los dos tercios de sus miembros. El segundo tiene que ver con la expulsión de un parlamentario por razones propiamente disciplinarias. Es el constitucional *punishment by contempt*¹¹.

Ocurrió, entonces, que John William McCormack, speaker de la Cámara de Representantes, pidió al electo Adam Clayton Powell que, en virtud de los escándalos éticos¹² en los cuales estaba

9 Artículo I, Sección 5 de la Constitución: “[e]ach House shall be the Judge of the Elections, Returns and Qualifications of its own Members”.

10 Artículo I, Sección 2 de la Constitución: “No Person shall be a Representative who shall not have attained to the Age of twenty five years, and been seven Years a Citizen of the United States, and who shall not, when elected, be an Inhabitant of that State in which he shall be chosen”.

11 Artículo I, Sección 5, Cláusula 2 de la Constitución: “Each House may determine the Rules of its Proceedings, punish its Members for disorderly Behaviour, and, with the Concurrence of two thirds, expel a Member”.

12 En el texto de la sentencia se narra cuáles fueron esos hechos escandalosos: “During the 89th Congress, a Special Subcommittee on Contracts of the Committee on House Administration conducted an investigation into the expenditures of the Committee on Education and Labor, of which petitioner.

inmerso, se abstuviera del juramento de incorporación al Congreso. Powell rechazó tal exhortación y procedió a intentar juramentarse. Entonces el *speaker* promovió que la Cámara ejerciera el *power to exclude*, votara la exclusión de Powell y declarara vacante su escaño. La votación concluyó con 307 parlamentarios a favor y 106 en contra. Se adoptó la Resolución 278. Powell la recurrió judicialmente.

La Corte Suprema interpretó que la Cámara de Representante excedió sus poderes de calificación al excluir a un miembro por causales no previstas dentro de los requisitos para incorporarse como miembro del Congreso. Tales causales están taxativamente señaladas en el artículo 1, Sección 2 de la Constitución, las cuales no pueden ser interpretados extensivamente. La Cámara erró el trámite al calificar a uno de sus miembros por razones éticas, las cuales –hay que distinguir– pueden dar lugar a la expulsión disciplinaria (*power to expel*), pero no a la exclusión por descalificación¹³.

Así, la decisión confirmó la preeminencia de la Corte Suprema como último intérprete de la Constitución y removió el dogma del carácter incontrolla-

Adam Clayton Powell, Jr., was chairman. The Special Subcommittee issued a report concluding that Powell and certain staff employees had deceived the House authorities as to travel expenses. The report also indicated there was strong evidence that certain illegal salary payments had been made to Powell's wife at his direction".

13 Cfr. PALMER, Geoffrey W. R.: "Adam Clayton and John Wilkes: an Analogue from England for the Men in the Marble Palace", *Iowa Law Review*, Vol. 56, N° 4, 1971, pp. 725-728.

ble de los *internal proceedings*¹⁴. Sin embargo, no ha dado lugar a un *judicial activism* en la materia. A día de hoy el estatus de la cuestión es el siguiente: la Corte Suprema dejó abierta la vía para el control de esta clase de actos. Para ello reinterpretó el principio de separación de poderes en el sentido de que este garantiza que el Congreso no sufra entorpecimientos funcionales ocasionados por la acción del poder ejecutivo, pero no que las Cámaras estén exentas de control jurisdiccional¹⁵. Pero también –muy importante– ha demostrado y sigue demostrando un *self-restraint* altamente respetuoso de la autonomía parlamentaria.

2. El control jurisdiccional de los actos internos normativos¹⁶

En nuestro país la posibilidad de controlar jurisdiccionalmente los actos normativos de la AN se

14 Cfr. EDITORIAL: “*Powell v. McCormack: Oral Argument*”, *Rutgers Law Review*, Vol. 24, 1969-1970, p. 193.

15 Tomamos la idea de lo dicho sobre el control jurisdiccional de las reglas de procedimiento de las Cámaras, y de los actos dictados en ejecución de tales reglas, en Millert, Michael B.: “*The Justiciability of Legislative Rules and the ‘Political’ Political Question Doctrine*”, *California Law Review*, Vol. 78, 1990, p. 1359.

16 Sobre la justicia constitucional en Venezuela, dentro de la cual se enmarca parte del control de los actos parlamentarios, siguen siendo de obligada consulta los siguientes textos: BREWER-CARÍAS, Allan: “*El sistema de justicia constitucional en la Constitución de 1999: comentarios sobre su desarrollo jurisprudencial y su explicación, a veces errada, en la Exposición de Motivos*”, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, 130 pp; y CASAL HERNÁNDEZ, Jesús María: “*Constitución y justicia constitucional*”, Ediciones de la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2006, 330 pp.

hizo patente con ocasión de la trilogía de sentencias de la Sala Constitucional (N° 593 de 25 de marzo de 2003, N° 1897 de 11 de julio de 2003 y N° 03-0048 de 20 de agosto de 2003), que fueron dictadas a propósito del recurso de nulidad por inconstitucionalidad que interpusieran en su momento un grupo de parlamentarios de la oposición en contra de la inconstitucional reforma del Reglamento Interior y de Debates, aprobada el 19 de diciembre de 2002.

En la primera de esas sentencias, la N° 593, de fecha 25 de marzo de 2003, la Sala Constitucional se manifestó competente para conocer los recursos de inconstitucionalidad que sean incoados en contra del reglamento interior de la AN:

En el caso sub júdice, se interpuso un recurso de nulidad por razones de inconstitucionalidad contra los artículos 11, 16, 20, 77 y 121 de la Reforma parcial del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, aprobada por la Asamblea Nacional en sesión extraordinaria del 19 de diciembre de 2002, y publicada en Gaceta Oficial n° 37.601, del 2 de enero de 2003, en ejecución directa e inmediata de la norma contenida en el numeral 19 del artículo 187 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual establece:

“Artículo 187. *Corresponde a la Asamblea Nacional:*

(...omisis...)

19.- Dictar su reglamento y aplicar las sanciones que en él se establezcan”.

Ahora bien, el Texto Constitucional, en su artículo 336, numeral 2, atribuye a esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia la competencia para “Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos con rango de ley de la Asamblea Nacional que colidan con esta Constitución”, es decir, que están sometidos a la jurisdicción constitucional ejercida por esta Sala todos los actos con rango de ley (de ejecución directa en inmediata de la Constitución), distintos a las leyes nacionales, que sean dictados por la Asamblea Nacional, entre los cuales se encuentra el Reglamento Interior y Debates de la Asamblea Nacional, normativa de rango legal por el que se establece la organización interna del Órgano Legislativo Nacional y los procedimientos que internamente deben seguir sus integrantes para el desempeño de sus funciones.

De conformidad con las normas antes referidas, esta Sala Constitucional resulta competente para conocer y decidir el asunto tramitado en la presente causa. Así se decide.

Como resulta evidente, la Sala Constitucional se reconoce a sí misma como competente para conocer la nulidad, por inconstitucionalidad, de los actos normativos internos que, con forma reglamentaria,

dicte la AN. Lo hace en virtud de una doble argumentación.

En primer lugar, la Sala Constitucional ve en los reglamentos parlamentarios la naturaleza de “acto con rango de Ley”, pues estos son dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución (Art. 187.19 CN). De este modo, con base en lo dispuesto en el artículo 336 de la Constitución, el Tribunal Supremo de Justicia podría –en sede de la Sala Constitucional– ejercer el control concentrado de constitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de los reglamentos parlamentarios.

Conviene acotar aquí que para el momento en que fueron dictadas las dos primeras sentencias que conforman la trilogía que hemos mencionado (marzo de 2003), no estaban vigentes la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, que fue dictada en mayo de 2004, ni tampoco la del año 2010. Por esta razón la Sala Constitucional no pudo valerse de los preceptos normativos contenidos en dicha ley para elaborar la argumentación jurídica a favor de su propia competencia para conocer, por razones de inconstitucionalidad, los recursos ejercidos en contra de los reglamentos parlamentarios.

Sin embargo, la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia prevé expresamente, en consonancia con el artículo 336 de la Constitución, la posibilidad de que el TSJ conozca este tipo de asuntos. El numeral sexto del artículo 25.1 de la mencionada ley

establece que es competencia del TSJ “(...) Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos con rango de ley de la Asamblea Nacional, que colidan con la Constitución de la República”.

En segundo lugar, la Sala se esfuerza por mostrar las características que imprimen la naturaleza de los actos “con rango de Ley” a los reglamentos parlamentarios. En la última de las sentencias mencionadas, la N° 03-0048 del 20 de agosto de 2003, estableció lo siguiente:

Allende las dudas que pudieran existir en cuanto a la jerarquía normativa que en el sistema de fuentes del derecho venezolano ocupa el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, sobre lo cual esta Sala Constitucional hizo un conciso pronunciamiento, al menos en lo relativo al aspecto de producción formal del instrumento en estudio, en su decisión n° 593/2003, del 25.03, dictada en esta misma causa, a lo que habría que añadir las características que presenta en cuanto al procedimiento –similar al legislativo- que debe seguir la Cámara para su reforma, a la generalidad y abstracción de sus normas, así como el carácter normativo que el mismo presenta no solo respecto de los integrantes del Órgano Legislativo Nacional, sino respecto de todos los ciudadanos, por ejemplo, en cuanto al ejercicio de sus derechos políticos durante el procedimiento de formación de la ley, resulta necesario profundizar en esta oportunidad los aspectos materiales del referido Regla-

mento, y observar así que el mismo, tal y como es común en las normas de naturaleza reglamentaria, cumple con dos funciones primordiales: (I) regular las funciones internas y el ejercicio de las competencias atribuidas por la Constitución a la Asamblea Nacional, y (II) organizar internamente, conforme a la Norma Suprema, al Órgano Legislativo Nacional y establecer la disciplina interna de sus integrantes.

Queda claro, entonces, que la Sala Constitucional esboza una concepción material de los actos con rango de ley. No es suficiente, por lo menos a efectos impugnatorios, que estos sean formalmente dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución. Dichos actos deben poseer, además, y de manera concurrente, naturaleza normativa.

La aclaratoria de la Sala resulta importante. Pueden suscitarse actos parlamentarios que son dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución y sin embargo, por no poseer rango de ley ni naturaleza normativa, no pueden ser impugnados según lo dispuesto en el artículo 336 de la Constitución, es decir, no son objeto de control concentrado por ser este una técnica judicial reservada al control de constitucionalidad de actos normativos.

Tal es el caso, por ejemplo, de los actos de disciplina parlamentaria dictados de conformidad con el reglamento, según el mandato constitucional del artículo 187.19 del texto fundamental, que ya hemos analizado antes.

El contenido de esos actos provendría directamente del reglamento interno de la AN. Pero la posibilidad última de dictarlos deviene directamente del texto de la Constitución, al cual, en cierto modo, desarrolla en materia de disciplina parlamentaria. Pero dichos actos no pueden ser controlados judicialmente a través del control concentrado de constitucionalidad que dimana del artículo 336 de la Constitución. Para ellos existe –como veremos a continuación– otro tipo de control de constitucionalidad que está previsto en el ordenamiento jurídico pero que aún no ha suscitado, que sepamos, jurisprudencia constitucional.

3. El control jurisdiccional de los actos internos no normativos

La gran mayoría de los actos parlamentarios internos, es decir, de los *interna corporis*, no revisten carácter normativo. Por el contrario, son actos particulares, de efectos también particulares, que generalmente son dictados en el ejercicio de las atribuciones reglamentarias de los distintos órganos de gobierno de la AN.

Piénsese, por ejemplo, en el otorgamiento de la autorización para la conformación de un grupo parlamentario, en el otorgamiento del derecho de palabra, en la juramentación de un parlamentario, en la calificación e incorporación de los diputados suplentes, en la sanción a un diputado por motivos disciplinarios, etc.

Todos los anteriores son actos en los cuales está en juego la constitucionalidad en el ejercicio de las atribuciones que la propia Constitución y los reglamentos otorgan a los órganos de gobierno de las Cámaras. Sin embargo, aunque actos de esta naturaleza constituyen el grueso de la actividad jurídica *intra cámaras*, pareciera que estos no pueden ser controlados jurisdiccionalmente en su constitucionalidad por la Sala Constitucional porque no tienen carácter normativo, de modo que no pueden subsumirse bajo los supuestos de control a los que da lugar el artículo 336 de la Constitución.

La cuestión de fondo que surge es la de qué hacer, cuáles son los cauces para controlar jurisdiccionalmente la constitucionalidad de los *interna corporis* que no tienen carácter normativo. En Venezuela, que sepamos, por lo menos durante la vigencia de la Constitución de 1999, la Sala Constitucional no se ha visto en la situación de controlar actos internos no normativos de la AN. Como es obvio, ello es bastante elocuente con respecto a la situación de dominación total de los poderes públicos que caracteriza al actual régimen. Pero más allá de eso, como nuestra intención es buscar proyectar el futuro de la institución parlamentaria, hemos de decir que en el ordenamiento jurídico venezolano sí existen los mecanismos institucionales, los remedios judiciales, para controlar la constitucionalidad de los actos internos no normativos de la AN.

Al revisar el ordenamiento jurídico y examinar las posibilidades existentes para el control judicial

del cual venimos hablando, advertimos que en nuestro país están dispuestas las cosas para que se suscite la misma polémica que, sobre el control judicial de los actos internos no normativos, se suscita en otros ordenamientos jurídicos del mundo, especialmente europeos.

La gran polémica que existe en el Derecho Parlamentario de nuestros días con respecto a este particular surge al tratar de determinar si la constitucionalidad de los actos internos no normativos debe ser controlada jurisdiccionalmente a través del recurso para dirimir controversias entre órganos del Poder Público, o si, por el contrario, tal constitucionalidad ha de ser controlada por vía de amparo constitucional o de cualquier otro recurso de inconstitucionalidad que pueda ser ejercido en contra de actos del Poder Público.

La opción judicial que se adopte a los fines de controlar los actos internos de la AN, que ha de estar necesariamente establecida en el ordenamiento positivo, tiene relevancia porque permitirá ver si tales controles judiciales son entendidos en clave de parte orgánica de la Constitución, en clave de parte dogmática o en clave de sistema de fuentes de la Constitución. Si la solución judicial que se adopta para controlar los *actos internos no normativos* es el recurso de conflicto entre órganos constitucionales¹⁷, entonces la cuestión está siendo

17 Al respecto véase el extraordinario estudio de GÓMEZ MONTORO, Ángel: *El conflicto entre órganos constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

enfocada en clave de parte orgánica de la Constitución. Si, por el contrario, se adopta el control judicial a través del amparo de derechos y garantías 18, el asunto está siendo enfocado desde una perspectiva de clave dogmática de la Constitución. Por último, si el control judicial en esta materia es procurado a través de algún recurso de nulidad por inconstitucionalidad de actos no normativos dictados en ejecución directa e inmediata de la constitución, entonces se está resolviendo el problema desde una postura de clave del sistema de fuentes de la Constitución.

Así las cosas, nos preguntamos: ¿cuál es la solución adoptada en Venezuela? ¿En cuál clave es entendido el control jurisdiccional de los actos internos no normativos de la AN? La respuesta es como sigue: en Venezuela el control jurisdiccional de los actos internos no normativos de la AN es entendido en clave de sistema de fuente de la Constitución. Si salimos a buscar en el Derecho Comparado, encontraremos que el primer sistema, el de la clave orgánica, es la solución alemana, el sistema de la clave dogmática la solución española y el sistema de clave de sistema de fuentes constitucionales es asumido como el remedio judicial en nuestro país.

En este sentido, el artículo 25.4 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia dispone que corresponde al máximo Tribunal de la República, en su Sala Constitucional:

18 Cfr. TORRES MURO, Ignacio: "Los derechos de los parlamentarios", *Revista de Derecho Político*, N° 44, Madrid, 1998.

Declarar la nulidad total o parcial de los actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución de la República, dictado por cualquier otro órgano estatal en ejercicio del Poder Público, cuando colidan con esta.

De este modo, el legislador ha introducido –por lo menos desde una perspectiva teórico-normativa– la justicia constitucional a la AN para aquellos actos dictados en ejecución directa de la Constitución que no tengan rango de ley. Se trata de un control existente en virtud de la lesión de principios y valores constitucionales. Por eso decíamos que el sistema venezolano de control de los actos internos no normativos de la AN es concebido en clave de sistema de fuentes de la Constitución y apunta a la supremacía del texto constitucional (Art. 7 CN). Así pensamos que se desprende de lo reconocido por la SC del TSJ, al señalar que:

Los vicios en los presupuestos constitucionales de la actividad parlamentaria, al afectar siempre en forma directa principios o normas consagrados en el propio Texto Constitucional (como, por ejemplo, los consagrados en los ya mencionados artículos 2, 187.9, 150, 202 al 218, 221), siempre harán procedente el control jurisdiccional de la actuación del Órgano Legislativo Nacional y la nulidad del acto parlamentario, tenga o no forma de ley, como consecuencia necesaria del principio de la supremacía de la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico (artículo 7). En cambio, los vicios en el procedimiento parlamentario que debe seguir la Asamblea Nacional

para producir un determinado acto parlamentario, no siempre harán procedente el control jurisdiccional y la declaratoria de nulidad del acto resultante, pues solamente los vicios invalidantes (aquellos que, verbigracia, vulneran normas internas, como las del Reglamento interior, que implican hacer nugatoria la vigencia de principios constitucionales como el democrático o el del pluralismo político, o de normas del mismo rango) darán lugar al control por la jurisdicción constitucional de dicha actuación y a la declaratoria de nulidad del acto en cuestión, mientras que las irregularidades irrelevantes (aquellas que, por ejemplo, no afectan la vigencia de principios o normas constitucionales, sino normas internas de organización que garantizan el eficiente funcionamiento del Órgano Legislativo Nacional) no justifican el control jurídico en sede judicial, por no ser de interés para el ordenamiento y los derechos por él protegidos los efectos que se siguen de tales irregularidades irrelevantes (Sentencia Sala Constitucional N° 03-0048 de 20 de agosto de 2003).

Todo lo anterior, aunque solo sea teoría normativa en el estado actual de cosas, representa un valioso adelanto para nuestro ordenamiento constitucional. Así como hemos sostenido que la AN (o el órgano que ejerza el Poder Legislativo nacional) debe poseer la centralidad entre las instituciones de nuestro tejido republicano, así también hemos de señalar que el Parlamento, en cuanto depositario de poder político, ha de ser controlado en el ejercicio de sus

funciones constitucionales. De hecho, no dudamos que el convertir la AN en un órgano que ha de cuidar escrupulosamente la constitucionalidad de todos sus actos, sin excepción, coadyuve a racionalizar su actividad. Y como las democracias constitucionales de nuestros días no han encontrado mejores mecanismos para tal control que los mecanismos jurisdiccionales, necesario será, entonces, que en el futuro el Parlamento venezolano sea plenamente justiciable, no solo por la constitucionalidad de las leyes, sino por la constitucionalidad de los actos de su tráfico jurídico interno.

Epílogo

El rescate del parlamento

Juan Miguel Matheus me ha honrado al pedirme que escriba un epílogo a su excelente obra titulada *La Asamblea Nacional: cuatro perfiles para su reconstrucción constitucional*. Me honra con ello porque conozco su calidad personal e intelectual y por la importancia del trabajo que hoy ve la luz, el cual es la cristalización de la línea de investigación que él ha desarrollado en los últimos años con el apoyo de la Universidad Monteávila, en el ámbito del Derecho Constitucional y muy especialmente del Derecho Parlamentario. Es altamente positivo que el autor haya examinado la situación actual y los desafíos democráticos de la Asamblea Nacional, con fundamento en los principios constitucionales y en los aportes de Derecho Comparado que ha estudiado en profundidad.

El mérito es mayor si tomamos en cuenta el contexto institucional en el cual opera nuestra Asamblea Nacional, aspecto que la obra también analiza. El socavamiento de la democracia que ha sido adelantado desde 1999 ha desdibujado el modelo constitucional de un parlamento que represente cabalmente al pueblo en su diversidad política, como espacio plural de deliberación pública. Esto aunado

al limitado ejercicio de sus funciones legislativas y al abandono de las tareas de control sobre el gobierno. Si en algún órgano constitucional se ven reflejados con rapidez e intensidad los procesos de erosión de la institucionalidad democrática es en el parlamento. En particular, la negación del pluralismo político y la instrumentalización de la Constitución por una ideología hegemónica y por intereses de partido han liquidado al parlamento en su raíz sustancial y lo han convertido en una caja de resonancia de las políticas gubernamentales y en un mecanismo de legitimación del apoderamiento estatal-partidista de distintas instancias y esferas de la vida pública y social.

La prueba más palmaria de la degradación a la que la Asamblea Nacional ha sido sometida se encuentra en la frecuencia y laxitud con las cuales ella ha acudido a leyes habilitantes para dejar en manos del Presidente de la República la labor legislativa, mediante delegaciones casi siempre injustificadas y, en todo caso, de desmedida extensión temporal y absoluta generalidad. El Presidente de la República ha contado con poderes especiales mediante leyes habilitantes durante cuatro años y medio desde la entrada en vigor de la Constitución de 1999. El uso indebido de la delegación legislativa y de los decretos leyes ha llegado a tal punto que una normativa fundamental para el país como la Ley Orgánica del Trabajo, las Trabajadoras y los Trabajadores fue adoptada mediante decreto ley, pese a que esta materia no estaba comprendida en la delegación, aun considerando la vaguedad de la ley habilitante, y pese a que la Asamblea Nacional había asumido, en el Programa

Básico Legislativo del 2011, la elaboración y sanción de esta legislación, lo cual no impidió que el Poder Ejecutivo decidiera luego, a finales de ese año, reconducirla al campo de la delegación. Y esta reiterada alteración de los principios constitucionales formales sobre la producción legislativa ha llevado aparejada una proliferación de regulaciones caracterizadas por el estatismo, la devaluación de la libertad económica y la reducción de las garantías del derecho de propiedad, así como el menoscabo de la libertad sindical y otros derechos de índole social, entre otras notas.

Una demostración de esa misma degradación y, en particular, de la incompatibilidad entre el parlamento democrático o el parlamento a secas y la revolución, concebida como toma del poder dirigida a imponer una nueva estructura socioeconómica y un concreto pensamiento político u orden de valores que invade todos los ámbitos vitales, se halla en la reforma del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional adoptada en el 2010. Esta reforma es inconstitucional, por ser violatoria del principio democrático y del Estado de Derecho, del derecho a la participación en los asuntos públicos, del principio de progresividad y del pluralismo político (arts. 2, 6, 19 y 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela-CRBV).

Las líneas maestras de la reforma del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional consisten, primeramente, en reducir las posibilidades de intervención de los Diputados en los debates; en segundo término, en ampliar las potestades de la

Presidencia de la Asamblea Nacional, en detrimento de la plenaria o de instancias de trabajo coordinado entre diversas fuerzas políticas; en tercer lugar, en dificultar el ejercicio de algunos mecanismos de control y, por último, en eliminar ciertas garantías de funcionamiento regular o continuo de la Asamblea Nacional y de sus Comisiones Permanentes durante las sesiones ordinarias.

Como justificación de la reforma se adujo la necesidad de activar el pueblo legislador¹⁹, como oferta o lema del Partido Socialista Unido de Venezuela y de sus candidatos durante la campaña electoral del 2010 para la Asamblea Nacional. Se trataría de una idea en gestación, que implicaría una intensificación del parlamentarismo de calle y, por tanto, del trabajo de los Diputados en los circuitos en los que fueron electos.

Lo cierto, en todo caso, es que a causa de esa reforma el Reglamento Interior y de Debates (RID) supone, globalmente considerado, una violación al principio democrático y al Estado de Derecho, al

19 Así, desde el comienzo de la campaña electoral los candidatos de ese partido al parlamento aseveraron que el “PSUV tendrá en tesis del pueblo legislador principal argumento político para la campaña” (ABN), <http://www.avn.info.ve/node/11910>; <http://www.psu.org.ve/temas/noticias/robert-serra-%E2%80%9CQueremos-pueblo-legislador%E2%80%9D/>. Esto fue ratificado antes, en el transcurso y después de la reforma reglamentaria: <http://www.antv.gob.ve/m8/noticiam8.asp?id=36045>; <http://www.psu.org.ve/temas/noticias/partido-socialista-unido-de-venezuela-traza-strategias>; <http://edicionesanteriores.eltiempo.com.ve/noticias/default.asp?id=353293>.

derecho de participación en los asuntos públicos, al principio de progresividad y al pluralismo político.

Se vulnera el principio democrático y el Estado de Derecho porque esa reforma reglamentaria:

- a. Restringe las oportunidades de actuación de los Diputados en el seno del parlamento, mediante la disminución del tiempo para el derecho de palabra (arts. 64, numeral 6, y 73 RID); la introducción de sanciones desproporcionadas que afectan este mismo derecho (art. 76, único aparte RID); la supresión del debate al considerarse autorizaciones solicitadas por el gobierno nacional (art. 64, numeral 4, RID); la reducción de las posibilidades de seguimiento del trabajo parlamentario, al no preverse la obligación de entregar a los Diputados la agenda de trabajo semanal (art. 33 RID, numeral 18, que sustituyó al numeral 19 del artículo 34 del Reglamento del 2005); o la eliminación de la presentación de propuestas ciudadanas por conducto de dos asambleístas (art. 78 RID, que sustituyó al artículo 120 del Reglamento del 2005).
- b. Obstaculiza el uso de mecanismos de control, al concentrar en la Junta Directiva de la Asamblea Nacional la canalización de las interpelaciones de altos funcionarios ejecutivos por las Comisiones, mientras que antes el trámite lo realizaban las mismas Comisiones, pero con conocimiento previo de la Junta Directiva (art. 115 RID, que sustituye al artículo 159 del Reglamento del

- 2005). Además, como antes se apuntó, se elimina el debate en la consideración de las autorizaciones solicitadas por el Ejecutivo Nacional (arts. 64, numeral 4, y 126 RID).
- c. Aumenta injustificadamente los poderes de la Presidencia o de la Junta Directiva del cuerpo, en detrimento de la plenaria o de instancias de coordinación del trabajo parlamentario, lo cual se pone de manifiesto en las facultades que se le otorgan para determinar el lugar y día de celebración de las sesiones o de su prórroga (arts. 1, 27, numeral 3, y 57 RID); decidir sobre la permanencia en sus cargos de los miembros de la directiva de las comisiones (art. 27, numeral 11, RID, que modificó lo dispuesto en el art. 14 del Reglamento del 2005, según el cual para su destitución se requería la aprobación de la plenaria); preparar el orden del día y la agenda de trabajo semanal (art. 33, numeral 4, RID, y art. octogésimo cuarto de la Reforma parcial del Reglamento Interior y de Debates, que suprimió el artículo III del Reglamento del 2005, el cual encomendaba a la Comisión Coordinadora la preparación de la agenda de trabajo semanal y del orden del día).
 - d. Debilita en su conjunto la actividad institucional de la Asamblea Nacional, en razón del abandono de la frecuencia y regularidad de las sesiones plenarios y de las reuniones de las Comisiones Permanentes (arts. 57 y 45, en su encabezamiento, RID).

Esta orientación general de la reforma del RID ha afectado gravemente los valores democráticos. La Asamblea Nacional constituye un ámbito institucional llamado con predilección a ser expresión, dentro de los órganos del Estado, del principio democrático, dada su composición plural y las funciones de representación del pueblo en su conjunto que le corresponden (art. 201 CRBV). Con razón se ha afirmado que:

A través de los Parlamentos, los representantes populares pueden manifestar las aspiraciones y punto de vista de sus electores, al tiempo que se permite a cada fuerza política definirse oficialmente sobre cada tema o problema, brindando de esta forma a la opinión pública un medio de identificar y enjuiciar la actitud de cada fuerza o partido (Santaolalla, Fernando, Derecho parlamentario español, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, p. 251).

Esta dimensión funcional-representativa de la Asamblea Nacional está unida a elementos estructurales que la convierten en foro privilegiado para el debate democrático. La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha referido a ellos al subrayar los rasgos distintivos del procedimiento parlamentario en la formación de la ley, los cuales fundamentan la reserva legal que impera en materia de derechos humanos. Mediante dicho procedimiento:

No sólo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite

a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente (Opinión Consultiva OC-6/86, del 5 de mayo de 1986, La expresión leyes en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párr. 22).

No hay democracia sin un parlamento representativo del pueblo en su pluralidad política. De ahí que cualquier acortamiento del campo de acción de los Diputados, del funcionamiento regular de la plenaria y las comisiones, y de los espacios en que pueden concurrir fuerzas diversas para la organización del trabajo parlamentario vulnera el principio democrático.

La propuesta del pueblo legislador, invocada para intentar justificar la reforma reglamentaria, solamente tiene cabida en la Constitución si se traduce en un fortalecimiento de la participación ciudadana que no atente contra la funcionalidad de la Asamblea Nacional. Bien entendida, la tesis del pueblo legislador debería conducir más bien a una mayor frecuencia y regularidad de las sesiones plenarias y de las reuniones de las Comisiones Permanentes, así como a un desplazamiento de poder desde la cúspide de la estructura de la Cámara hacia los Diputados y los grupos que estos conformen, lo cual contrasta con lo previsto en la reforma. Si la reforma reglamentaria pretende impulsar una suerte de legislación popular y de asamblea popular, que desnaturalice el

papel constitucional de la Asamblea Nacional y de la representación parlamentaria, tal finalidad sería en sí misma inconstitucional. Luego nos referiremos al verdadero papel que hasta la presente fecha esa reforma ha jugado.

Importa, en todo caso, observar que el aducido propósito de instaurar la concepción del pueblo legislador no explica por sí solo la reforma reglamentaria adoptada. La verdad es que la voluntad predominante fue la de cercenar el campo de acción de la oposición en la entonces recién elegida Asamblea Nacional, aunque al hacerlo se ha menoscabado la actividad de la propia Asamblea. La Reforma parcial del Reglamento Interior y de Debates, aprobada por Diputados cuyo mandato estaba a punto de expirar, iba orientada a disminuir las facultades de actuación de los futuros Diputados, que habían sido elegidos el 26 de septiembre de 2010. Dicha reforma reglamentaria se aprobó cuando la Asamblea Nacional se hallaba en unas sesiones extraordinarias posteriores al segundo período de sesiones ordinarias del último año del período constitucional, con lo cual salta a la vista la voluntad de la holgada mayoría calificada saliente de condicionar, poco antes de la terminación de su período, a la próxima Asamblea.

En otras palabras, la reforma reglamentaria pretendía afectar el desempeño de una Asamblea Nacional que tendría una composición distinta, en la cual el partido de gobierno ya no ostentaría la holgada mayoría calificada que poseía al aprobar la reforma. Resulta antidemocrático que los Diputados

salientes, muchos de los cuales no habían sido reelegidos para la nueva legislatura, hayan aprobado una reforma reglamentaria dirigida a reducir las oportunidades de intervención de la oposición y de los Diputados en general, así como a sobredimensionar el papel de la Presidencia del cuerpo y a mermar la regularidad en el funcionamiento de las plenarios y de las Comisiones Permanentes. Esta intencionalidad patente de la reforma reglamentaria quedó nítidamente plasmada en su articulado.

La aducida propuesta del pueblo legislador y el consecuente compromiso con los electores en modo alguno justificaba la súbita y postrimera modificación reglamentaria, pues, en todo caso, la voluntad de llevar adelante esa iniciativa, durante el periodo 2011-2016, hubiera correspondido a los Diputados que sostuvieron tal oferta electoral y que fueron elegidos el 26 de septiembre de 2010, nunca, por cierto, a los que estaban abandonando la Asamblea Nacional por no haber participado en ese proceso como candidatos o por no haber sido favorecidos por el voto popular.

La posible reforma reglamentaria encaminada a desarrollar la idea del pueblo legislador hubiera podido proponerse a partir del 5 de enero del 2011, siempre que no adoleciera de inconstitucionalidades, de manera que los Diputados elegidos por el pueblo el 26 de septiembre de 2010 participaran en la discusión de la reforma. La premura en aprobar la reforma reglamentaria antes de la expiración del mandato de la Asamblea Nacional elegida en el 2005, como

en efecto se hizo, es la prueba irrefutable de que la voluntad preponderante o por lo menos concurrente era la de cercenar anticipadamente la esfera de acción de la nueva y aumentada minoría parlamentaria ya elegida, hasta tal punto que, al aprobar *ex ante* la reforma reglamentaria, ni siquiera se le permitió participar en la deliberación de las normas a las que quedaría sometida.

La adopción de la reforma reglamentaria por la Asamblea Nacional saliente, con la finalidad ya conocida, es también un fraude a la voluntad del electorado expresada en esos comicios y a la representación democrática, lo cual confirma la vulneración del principio democrático. La oposición prácticamente no estaba presente en la Asamblea Nacional que aprobó la reforma reglamentaria, lo cual hace más evidente la violación constitucional, pues una mayoría hegemónica del partido oficial impulsó una reforma para limitar las posibilidades de actuación de unos Diputados ausentes pero ya elegidos, cuya voz y voto no tuvo relevancia alguna para la consideración de la normativa interna y de debates que iba a regir su acción.

En suma, el fraude a la Constitución y, en particular, al principio democrático es palmario, lo cual quebranta adicionalmente el derecho y principio de participación política (arts. 6 y 62 CRBV), ya que los electores participan en los asuntos públicos no solo directamente sino igualmente a través de sus representantes, por lo que, al haber sido estos despojados de oportunidades de intervención en el

parlamento, e incluso de la posibilidad de deliberar sobre la normativa que iba a regir su actuación y el funcionamiento de la Asamblea Nacional, sus electores se vieron afectados, con evidente violación de su derecho a la participación política. No se trata de que una Asamblea Nacional no pueda aprobar una reforma al Reglamento Interior y de Debates llamada a regir más allá de su mandato, ya que en principio sí puede hacerlo, en virtud del carácter normativo y de la vigencia temporalmente indefinida de ese instrumento. El problema surge a causa de la finalidad perseguida por la reforma reglamentaria y del alcance de muchas de sus disposiciones.

Por tanto, la violación del derecho y principio de participación ciudadana se deriva asimismo de una desviación de poder, que determina la ilicitud de la reforma reglamentaria, por cuanto, según pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Vid. la Opinión Consultiva OC-6/86, del 5 de mayo de 1986, *La expresión leyes en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, párr. 18), el legislador incurre en el vicio de desviación de poder cuando restringe derechos con una finalidad distinta a la establecida en la Convención, la cual obviamente no autoriza una limitación del derecho a la participación política inspirada en la voluntad de reducir las posibilidades de intervención de la oposición y por tanto el ejercicio de la representación parlamentaria de sus electores. Ello resulta entre otras cosas contrario al concepto de sociedad democrática que ha de iluminar el examen

de validez de las limitaciones legislativas a los derechos humanos.

Pero la vulneración del derecho y principio de participación política por la reforma reglamentaria se origina no solo en la finalidad que persigue, sino también en su propia regulación, pues, como antes se esbozó, se recortaron los espacios o medios de participación política de la ciudadanía a través de sus representantes. Todo eso corrobora la desviación de poder del legislador y, al mismo tiempo, es una violación constitucional autónoma, ya que atenta primeramente contra el principio de progresividad (art. 19 CRBV), el cual se opone a francos retrocesos en los niveles de protección de los derechos humanos. Lo anterior viola igualmente el pluralismo político consagrado constitucionalmente (arts. 2 y 6 CRBV), ya que una consecuencia elemental del mismo es el respeto a los cauces de intervención y deliberación de la minoría, lo cual no ha sucedido con la reforma reglamentaria, que fue aprobada no solo a espaldas de la importante minoría de Diputados elegida el 26 de septiembre de 2010, sino precisamente con el objeto de limitarla anticipadamente.

A estos vicios de inconstitucionalidad referidos a la orientación general de la reforma del Reglamento Interior y de Debates se añaden otros relativos a disposiciones particulares contrarias a normas de la Constitución, que hemos examinado al elaborar un recurso de nulidad por inconstitucionalidad contra esa reforma interpuesto por los Diputados de la Unidad Democrática. Después de haber transcu-

rrido dos años desde la presentación del recurso, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ni siquiera se ha pronunciado sobre su admisión. Y esta alusión a la realidad de la perversión institucional que padecemos nos lleva a hacer una mención a la aplicación del Reglamento Interior y de Debates luego de su reforma en diciembre del 2010.

Los hechos han confirmado lo antes expuesto acerca de los fines de la reforma. Desde el comienzo del periodo legislativo 2011-2016 se hizo sentir el nuevo régimen parlamentario. Así, la elección de la Directiva de la Asamblea Nacional se hizo por planchas, según la modificación del artículo 8 del reglamento, con una sola posibilidad de intervenir para objetar la postulación. Gracias a la insistencia de los Diputados de la bancada de la Unidad, que exigieron debatir, pudo abrirse luego un lapso para la discusión en esa sesión de instalación. En la dinámica parlamentaria ulterior se hicieron palpables las desviaciones provocadas por el reglamento. Los Diputados de la oposición no han integrado ninguna instancia de coordinación general del trabajo parlamentario, a la cual concurrían junto a la Junta Directiva de la Asamblea Nacional y Diputados oficialistas para la preparación del orden del día o de una agenda semanal. Tampoco han tenido esta oportunidad los Diputados oficialistas, pero estos asisten a las reuniones de su fracción, en las que se planifica la actuación ante el pleno con suficiente conocimiento de los temas que se van a discutir. Además, la Junta Directiva está dominada enteramente por esa fuerza política. Así que los Diputados de oposición, y quienes los eligie-

ron, han quedado al margen del manejo de la información y de la planificación de la vida institucional del parlamento. Han sido tomados en cuenta para la integración de la Comisión Consultiva, de escasa relevancia según el reglamento (art. 36 RIDAN) y en la cual han tenido una limitada representación por la manera en que se efectuó la distribución de la Directiva de las Comisiones Permanentes entre las dos grandes fuerzas políticas. Adicionalmente, la Comisión Consultiva se convoca solo al comienzo del año, para discutir el Programa Básico Legislativo anual, que ha sido impuesto cada año por la mayoría progubernamental sin dar lugar a modificaciones.

Una ilustrativa manifestación de la minusvalía de la bancada opositora ante la aplicación del nuevo marco reglamentario se encuentra en la convocatoria a las sesiones y en la elaboración y aprobación del orden del día. Tan solo veinticuatro horas antes de cada sesión se produce la respectiva convocatoria, la cual indica solo algunos de los asuntos que la mayoría oficialista quiere someter a discusión. Suelen incluirse los créditos adicionales, pero se omiten los temas políticos más significativos, que se concretan en propuestas de acuerdos sobre asuntos de interés nacional o, en ocasiones, en proyectos de ley que por vía de urgencia son llevados directamente al pleno. El orden del día lo prepara la Junta Directiva y se somete a consideración del pleno, pero solo se permiten tres mociones de modificación (art. 64, numeral 6, RIDAN). Como la oposición halló aquí un resquicio para hacer tres intervenciones acerca de los temas que quisiera debatir, cada una de apenas

dos minutos, el oficialismo comenzó a reservar a dos de sus Diputados la formulación de propuestas de modificación a su propio orden del día, para dejar a la oposición una sola oportunidad para formular una moción en esta materia. El único aspecto en que la práctica ha morigerado el rigor restrictivo del reglamento es el relativo a la consideración de las solicitudes de autorización presentadas por el Ejecutivo Nacional, pues aunque aquí la reforma suprimió toda discusión este exabrupto normativo no ha prevalecido.

El propio estatuto jurídico de los Diputados ha sido desconocido por la reforma reglamentaria, ya que la modificación del artículo 25 permite a la plenaria de la Asamblea Nacional pronunciarse sobre la autorización del enjuiciamiento de un Diputado sin haber constituido una comisión especial para el estudio del asunto, que garantice al afectado el derecho al debido proceso. Este trámite expeditivo o sumario para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria ha sido empleado en una ocasión y en la actualidad existe el riesgo de que vuelva a serlo.

Los Diputados de oposición y la ciudadanía en general se han visto igualmente afectados por la inconstitucional prohibición de cobertura directa de las sesiones por los medios de comunicación privados, que se desprende del artículo 56 del reglamento, ya que desde ANTV, bajo las instrucciones de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, se realizan tomas parciales de las sesiones, que dejan

de lado episodios en los que la oposición manifiesta inconformidad o quiere difundir ciertos mensajes.

Habría mucho más que decir sobre las implicaciones de la Reforma parcial del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, pero esperamos haber recogido en estas líneas los tópicos fundamentales, tal como nos lo solicitó Juan Miguel Matheus.

Concluimos expresando nuestra felicitación al profesor Juan Miguel Matheus por su valentía intelectual y su valioso trabajo, el cual, al trazar ciertamente cuatro perfiles para la reconstrucción constitucional de la Asamblea Nacional, proporciona una magnífica guía conceptual para el futuro rescate de la democracia y del parlamento en Venezuela.

Jesús M. Casal

Caracas, 21 de marzo de 2013

Bibliografía

- AHUMADA RUIZ, María de los Ángeles: “*Marbury Versus Madison. Doscientos años (y más) después*”, Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional (Ejemplar dedicado a: La Rebelión de las Leyes), N° 4, 2006.
- ARAGÓN REYES, Manuel: “*Las fuentes del Derecho Parlamentario*” en “*Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*”, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996.
- BELLAMY, Richard: “*Political Constitutionalism: a Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*”, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York, 2007.
- BENTHAM, Jeremy: “*Tácticas parlamentarias*”, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Serie “Textos Parlamentarios Clásicos”, Madrid, 1991.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma: “*Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?*”, Revista de las Cortes Generales, N° 30, Madrid, 1993.
- BINDER, Sarah y SMITH, Steve: “*Politics or principle? Filibustering in the United States Senate*”, The Brookings Institution, Washington DC, 1997.

BLACKSTONE, William: "*Commentaries on the Laws of England. A Facsimile of the First Edition of 1765-1769*", The University of Chicago Press, Chicago y Londres, 1979.

BOORSTIN, Daniel J.: "*The Mysterious Science of the Law. An Essay on Blackstone's Commentaries*", The University of Chicago Press, Chicago y Londres, reimpresión de la versión original de 1941.

BREWER-CARÍAS, Allan: "El sistema de justicia constitucional en la Constitución de 1999: comentarios sobre su desarrollo jurisprudencial y su explicación, a veces errada, en la Exposición de Motivos", Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, 130 pp.

BURKE, Edmund: "*Discurso a los electores de Bristol*" en "*Edmund Burke. Textos políticos*", traducción de Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, México, D.F., 1996.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: "*El mandato parlamentario*", Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

CAAMAÑO DOMINGUEZ, Francisco: "*Mandato parlamentario y derechos fundamentales*", Revista Española de Derecho Constitucional, N° 36, Madrid, 1992.

CANO BUESO, Juan: "*El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario*" en Revista de Estudios Políticos, Número 40, Madrid, 1984.

CASAL, Jesús María: "*El constitucionalismo venezolano y la Constitución de 1999*", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello / Universidad Católica Andrés Bello, N° 56, Caracas, 2001.

- CASAL HERNÁNDEZ, Jesús María: "Constitución y justicia constitucional", Ediciones de la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2006, 330 pp.
- CHAFETZ, Josh: "Democracy's Privileged Few. Legislative Privileged and Democratic Norms in the British and American Constitutions", Yale University Press, New Haven & London, 2007.
- CORWIN, Edward S.: "The Supreme Court and Unconstitutional Acts of Congress", Michigan Law Review, Vol. 4, N° 8, 1906.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro: "La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.
- DE LOLME, Jean Louis: "Constitución de Inglaterra", edición y estudio preliminar por Bartolomé Clavero, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
- DI CIOLO, Vittorio: "Le fonti del Diritto Parlamentare", Giuffrè, Milano, 1973.
- EDITORIAL: "Powell v. McCormack: Oral Argument", Rutgers Law Review, Vol. 24, 1969-1970.
- ELLIS, Dorsey D.: "Powell v. McCormack and the Power to Expel: Some Unanswered Questions Regarding the Framers's Intent", Georgia Law Review, Vol. 5, N° 2, 1971.
- GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, Piedad: "Artículo 72.1. –Autonomía funcional de las Cámaras" en ALZAGA VILLASMIL, Oscar: "Comentarios a la Constitución española de 1978", Tomo VI, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas.

GARCÍA-PELAYO, Manuel: “*El Estado de partidos*”, Obras Completas, volumen II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

GRAVELLS, Nigel: “*The united kingdom parliament acts: parliamentary sovereignty on trial*”, *Canterbury Law Review*, Vol. 12, 2006.

GÓMEZ MONTORO, Ángel: “*El conflicto entre órganos constitucionales*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

HAMILTON, MADISON, JAY: “*El Federalista*”, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, Sexta Reimpresión, México, 1998.

HATSELL, Jhon: “*Precedents of proceedings in the House of Commons*”, printed by H. Hughs for J. Dodsley, in Pall-Mall, London, 1781.

HESSE, Konrad: “*Constitución y Derecho Constitucional*” en BENDA, MAIHOFFER, VOGEL, HESSE, HEYDE: “*Manual de Derecho Constitucional*”, Marcial Pons, segunda edición, Madrid, 2001.

KELSEN, Hans: “*El problema del parlamentarismo*” (Wien-Leipzig, 1925), Editorial DEBATE, Colección Universitaria, Madrid, 1988.

KELSEN, Hans: “*Esencia y valor de la democracia*” (Tubinga, 1929), KRK Ediciones, Colección Pensamiento, Oviedo, 2006, pp. 180-181).

LAVILLA, Juan José: “*Las fuentes supralegales del Derecho Parlamentario*” en “*Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*”, Obra

colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996.

LÓPEZ GARRIDO, Diego: “*La flexibilidad de las normas parlamentarias: la experiencia del Congreso de los Diputados*”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, N° 10, Madrid, 1986.

LÓPEZ GUERRA, Luis: “*El control del Derecho Parlamentario*” en “*Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*”, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996.

MANZELLA, Andrea: “*Diritto parlamentare e regolamenti delle camere nel quadro costituzionale*” en “*I Jornadas de Derecho Parlamentario*”, Ediciones del Congreso de los Diputados, tomo I, Madrid, 1984.

MANZELLA, Andrea: “*El Parlamento en el siglo XXI*”, en PAU i VALL, F (Coordinador): “*El Parlamento del siglo XXI*”, Tecnos, Madrid, 2002.

MANZELLA, Andrea: “*Il parlamento*”, Società editrice il Mulino, Terza edizione, Bologna, 2003.

MARTÍNEZ-ELIPE, León: “*Tratado de Derecho Parlamentario*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1999.

MATHEUS, Juan Miguel: “*Notas sobre el Estatuto Jurídico del Diputado a la Asamblea Nacional y las prerrogativas parlamentarias de irresponsabilidad e inmunidad*”, Estudios de Derecho Constitucional y Administrativo: libro homenaje a Josefina Calcaño de Temeltas, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Ediciones FUNEDA, Caracas, 2010, 774 pp.

MATHEUS, Juan Miguel: "*Irresponsabilidad e inmunidad parlamentarias en la Constitución de 1999*", Universidad Católica Andrés Bello, Revista de la Facultad de Derecho, N° 62-63 (2007-2008), pp. 59-79.

MATTHEWS, Lawrence F.: "Adam Clayton Powell's Exclusion from Congress: Increased Judicial Review of Legislative Action", University of Miami Law Review, Vol. 24, 1969-1970.

MILLERT, Michael B.: "*The Justiciability of Legislative Rules and the 'Political' Political Question Doctrine*", California Law Review, Vol. 78, 1990.

NELSON, William E.: "*Marbury v. Madison: the origins and legacy of judicial review*", University Press of Kansas, Kansas, 2000.

PALMER, Geoffrey W. R.: "*Adam Clayton and John Wilkes: an Analogue from England for the Men in the Marble Palace*", Iowa Law Review, Vol. 56, N° 4, 1971, pp. 725-728.

PENDÁS GARCÍA, Benigno: "*Otras fuentes. Esbozo para una construcción principalista del Derecho Parlamentario*" en "*Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*", Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996.

PÉREZ SERRANO, Nicolás: "*La naturaleza jurídica del reglamento parlamentario*", Revista de Estudios Políticos, N° 10, Madrid, 1959.

PÉREZ TREVIÑO, José Luis: "*Una revisión de la soberanía del Parlamento británico*", Revista Española de Derecho Constitucional, N° 54, Madrid, 1998.

- PHILLIP A., Joseph: “*Beyond Parliamentary Sovereignty*”, *Anglo-American Law Review*, Vol. 18, 1989.
- PHILLIPS, O. Hood: “Self-Limitation by the United Kingdom Parliament”, *Hastings Constitutional Law Quarterly*, Vol. 2, 1975, p. 449 y ELEFTHERIADIS, Pavlos: “*Parliamentary Sovereignty and the Constitution*”, *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, Vol. 22, 2009.
- POSADA, Adolfo: “*Estudios sobre el régimen parlamentario en España*”, Madrid, 1891.
- PREST, Wilfrid (Editor): “*Blackstone and his Commentaries*”, Hart Publishing, Oxford y Portland, 2009.
- PULIDO QUECEDO, Manuel: “*El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*”, Civitas, Madrid, 1992.
- PUNSET, Ramón: “*La posición de los Reglamentos Parlamentarios en el Ordenamiento español*” en “*Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*”, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996.
- PUNSET, Ramón: “*Prohibición de mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos*” en “*Derecho de Partidos*”, Coordinador José Juan González Encinar, ESPASA CALPE, Madrid, 1992.
- RUBIO LLORENTE, Francisco: “*El Parlamento y la representación política*”, en “*I Jornadas de Derecho Parlamentario*”, Ediciones del Congreso de los Diputados, Tomo I, Madrid, 1984.

- SADURSKI, Wojciech; “*Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*”, Springer, Dordrecht, Netherlands, 2008.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “*Derecho Parlamentario español*”, Editora Nacional, Madrid, 1984.
- SARTORI, Giovanni: “*Elementos de teoría política*”, Alianza Editorial, Madrid, 2002.
- SCHMITT, Carl: “*Sobre el parlamentarismo*”, Editorial Tecnos S.A., Colección Clásicos del Pensamiento, Madrid, 1990.
- SCHMITT, Carl: “*Teoría de la Constitución*”, Alianza Universidad Textos, primera reimpresión a la edición de 1982, Madrid, 1992.
- SIYÈS, Emmanuel: “*¿Qué es el estado llano?*”, Institutos de Estudios Políticos, Madrid, 1950.
- SWEET STONE, Alec: “*Constitutional Courts and Parliamentary Democracy*”, West European Politics, Vol.25, No.1, Enero-2002.
- TEPKER, Harry F.: “*Marbury’s Legacy of Judicial Review alter Two Centuries*”, Oklahoma Law Review, Vol. 57, 2004.
- TORRES DEL MORAL, Antonio: “*Naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios*”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, N° 10, Madrid, 1986.
- TORRES MURO, Ignacio: “*El control jurisdiccional de los Actos Parlamentarios en Inglaterra*”, Revista Española de Derecho Constitucional, n° 43, Madrid, 1995.

TORRES MURO, Ignacio: “*Los derechos de los parlamentarios*”, Revista de Derecho Político, N° 44, Madrid, 1998.

VARELA SUANZES, Joaquín: “*La soberanía en la doctrina británica (de Bracton a Dicey)*”, Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional.

ZIEGLER, Katja; BARANGER, Denis; BRADLEY, Anthony W.: “*Constitutionalism and the role of Parliaments*”, Oxford and Portland, Oregon, 2007.

Este libro se terminó de imprimir
en los Talleres de Organización Gráficas Capriles C.A.,
Los Cortijos, Caracas,
en el mes de abril de 2013.

“Nuestra AN ha venido perdiendo su significación constitucional y su razón de ser política bajo las presidencias de Willian Lara, Francisco Ameliach, Nicolás Maduro, Cilia Flores, Fernando Soto Rojas y, sobre todo, de Diosdado Cabello. Lejos de ser un templo republicano para la libertad de los ciudadanos, para la limitación del poder, para la expresión de la pluralidad social y para la confección del reino de la paz y de la justicia a través de las leyes, nuestro órgano legislativo nacional se ha transformado en un atroz instrumento contra-libertatis, utilizado una y otra vez por la estructura estatal de poder que soporta al actual régimen para controlar a la sociedad y a los ciudadanos”.

“Un Parlamento que no representa a la sociedad venezolana, que no la refleja fielmente en su heterogeneidad, no puede ser considerado como tal. Un Parlamento siervo del poder autocrático, sin autonomía política ni moral, no puede ser considerado como tal. Un Parlamento que no legisla para encauzar el recto ejercicio de la libertad de los ciudadanos y para asegurar la vigencia efectiva de los derechos de estos, no puede ser considerado como tal. Un Parlamento que no controla al Poder Ejecutivo, sino que potencia su arbitrariedad, no puede ser considerado como tal. Aunque exista una muchedumbre, un agregado de hombres y mujeres que ocupe el Palacio Federal Legislativo y simule atender los negocios legislativos nacionales, eso no es propiamente un Parlamento; menos aún un Parlamento democrático”.

Juan Miguel Matheus

ISBN 978-980-365-197-8



9 789803 651978