

Los actos privativos del Parlamento

*José Guillermo Andueza
José G. Salvuchi Salgado*

Sumario

- I. Introducción
- II. La autonomía parlamentaria
- A. Preliminar
- B. Autonomía Funcional Parlamentaria en Venezuela
 - i. En cuanto a su formación
 - 1) La calificación de los integrantes de la AN (art. 187, num.20, CRBV)
 - 2) La renuncia del parlamentario a su mandato (art. 187, num.20, CRBV)
 - 3) Las medidas disciplinarias necesarias (art. 187, num.19, CRBV)
 - ii. En cuanto a su funcionamiento
 - 1) La autonomía financiera (art.187, num.22, CRBV)
 - 2) La seguridad interna y las resoluciones concernientes al funcionamiento y organización administrativa de la AN (art. 187, nums.21 y 23, CRBV)
 - 3) La autonomía reglamentaria (art. 187, num.19, CRBV)
- C. Autonomía Funcional Parlamentaria Comparada
 - i. La autonomía administrativa
 - ii. La autonomía financiera
 - iii. La autonomía reglamentaria
- III. Análisis breve de la sentencia N° 260 de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 30 de diciembre de 2015
- IV. Conclusiones

I. Introducción

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los artículos que regulan a la Asamblea Nacional preceden a los artículos que norman las otras ramas de Poder Público, esto es a los fines, no solamente simbólicos en cuanto a la metodología de aplicación de la Constitución, sino, también, para evidenciar la relevancia de la supremacía del parlamento como expresión de su legitimidad y representatividad.

En la influyente revolución norteamericana que inspiró a la revolución francesa en sus postulados republicanos, como los derivados de los principios y conquistas del Parlamento inglés, y en su cuerpos políticos por excelencia y prevalencia, a saber, el Congreso de los Estados Unidos de América, la Asamblea Nacional de Francia y el Parlamento inglés, establecieron un principio rector del constitucionalismo moderno, cual es el principio de separación del poder, afianzando un principio de democracia republicana en las prerrogativas

del Parlamento por lo que respecta a su autonomía con relación a las otras ramas del poder, que de hecho han de ser controlados por el Parlamento, justificado en su mayor representatividad de todos los sectores de la sociedad. Como un desarrollo de la democracia contemporánea, debe considerarse al Parlamento respecto de la concentración del poder en una sola persona o grupo de personas, que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, refería en el artículo 16:

Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución¹.

En la Declaración de la Asamblea Nacional del año 1789, donde se establecen importantes derechos con la creación de la República de Francia, la vigencia del mencionado artículo adquiere relevancia, jurídica y políticamente, en el Derecho Constitucional actual, ya que si existe separación del poder existe Constitución y si no hay esta división, entonces no habría Constitución, siguiendo la suerte de lo mayor en una relación de continente con contenido, lo que impediría el cumplimiento de los subsiguientes artículos de la Declaración que establecen otros derechos, haciéndola, en suma, letra muerta. De allí, la capital importancia de la separación del poder en ramas, a los fines de este cumplimiento, basado en controles de las ramas del poder y en su respectiva autonomía. Este principio cardinal, jurídico y político, tiene dos vertientes: la separación radical y la separación relativa, las cuales postulan un sistema de pesos y contrapesos, derivados del constitucionalismo clásico y diseñado en la Constitución de los Estados Unidos de América, como base del republicanismo. Esto se configura así, con el objeto de controlar al poder mismo, dividido en una triada de ramas o subpoderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), cuyo fin último es impedir la concentración de éste en un solo sujeto. En Venezuela, con la reforma constitucional del año 1999, se incorporaron los poderes Ciudadano y Electoral, diseñando una división del poder en cinco ramas públicas con un orden no aleatorio: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

Lo anterior, conviene a los efectos de destacar la importancia que tiene la división o separación del poder y la trascendencia de la autonomía que deben poseer las ramas del mismo (autonomía de poderes), dentro del ámbito de sus competencias. De este modo, cada rama tiene sus competencias y atribuciones propias, así como también unas competencias residuales, que en el caso de la legislativa consisten en legislar y controlar, como propias de ella, y unas residuales de carácter administrativas y jurisdiccionales, con base al principio básico la autotutela.

¹ Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Disponible en: https://www.conseilconstitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espanol/es_dhc.pdf [Consulta: 2018, junio 14]

La autonomía, que en una simple concepción griega significa “*el que se da su propia ley*”, comporta un atributo necesario para comprender el ámbito y alcance de la actuación del Poder Legislativo. En este sentido, teniendo en cuenta los vocablos “*autos*” y “*nomos*” que integran la palabra “*autonomía*”, vemos que ésta alude, etimológicamente, a la posibilidad que un determinado poder pueda darse sus normas propias, es decir, a darse o tener competencia para dotarse a sí mismo de un reglamento propio, que le permita realizar actos en desarrollo de esa autonomía, incluyendo, aquellos que por su naturaleza funcional le son privativos (competencias residuales). En definitiva, la importancia del Poder Legislativo, que es la rama más representativa entre los diversos sectores de la sociedad, estriba en que su legitimidad deriva de la inclusión de la totalidad de las partes o sectores de su humana diversidad, las cuales son representadas y están sentadas en el Parlamento, con voz y voto de todos sus miembros.

Dicho lo anterior, cabe aludir lo ocurrido luego de las elecciones parlamentarias del 6 de diciembre de 2015, en la que la oposición unida por el voto mayoritariamente favorable a la coalición política reunida en el Movimiento de la Unidad Democrática (MUD), obtuvo 112 diputados al Parlamento Nacional, los cuales una vez proclamados como parlamentarios electos por las Juntas Electorales competentes, les fueron entregadas, posteriormente, sus credenciales respectivas, sin ningún tipo de reserva. Sin embargo, al momento de acercarse el día de la juramentación de ley, un grupo militante del partido político PSUV procedió a accionar judicialmente por ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, produciendo ésta siete fallos, todos de fecha 30 de diciembre de 2015, publicadas el lunes 4 de enero de 2016, en el portal de internet del Máximo Tribunal, como respuestas a los recursos interpuestos por integrantes del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), impugnando las elecciones parlamentarias en los estados Amazonas, Yaracuy y Aragua, y la representación indígena del Distrito Sur. Todos los recursos fueron admitidos a trámite, pero en uno de los casos, el más emblemático en la opinión pública, se admitió, también, una solicitud accesoría de suspensión cautelar de efectos (amparo cautelar), que vinculaba a todos los circuitos de la entidad indígena del sur del país, lo que fue acordado por la Sala Electoral, no solo afectando la autonomía funcional de la Asamblea Nacional, como cuerpo colegiado, sino, además, dejando sin representación indígena y sin representación parlamentaria al estado Amazonas, no pronunciándose, en este sentido, sobre la nulidad parcial o total de las elecciones, ni sobre una eventual convocatoria a nuevas elecciones.

Hechas las consideraciones anteriores, el estudio que nos ocupa, persigue precisar los actos privativos de la Asamblea Nacional venezolana en la Constitución de 1999, como desarrollo de la autonomía parlamentaria, en correspondencia con el principio base de la división o separación de poderes, a los efectos de cumplir los cometidos democráticos. “*Actos Privativos*” o

“*Atribuciones Privativas*” del Parlamento que a pesar de no estar de forma expresa tal cual como se mencionan en la Constitución de 1961, se pueden inferir del análisis comparado con las atribuciones de la Asamblea Nacional en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999. Asimismo, se hará referencia a un marco comparativo sobre la autonomía funcional parlamentaria en algunos países del mundo, y se concluirá con un breve análisis de la sentencia N° 260 de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 30 de diciembre de 2015, que ordenó la suspensión de la proclamación de los candidatos electos por voto uninominal, voto lista y representación indígena, en el proceso electoral realizado el 6 de diciembre de 2015, en el estado Amazonas, para la elección de diputados y diputadas a la Asamblea Nacional.

II. *La autonomía parlamentaria*

A. Preliminar

La autonomía parlamentaria, en general, proviene de la naturaleza de las cosas. Ella deriva del poder de organización interno que posee todo cuerpo constituido. Ella procede, sobre todo, del desarrollo progresivo de las prerrogativas de las Asambleas o Parlamentos resultantes del sufragio popular; lo que significa que el Parlamento ocupa un lugar prominente en el seno de las instituciones y escapa, en la medida de lo posible, al control de autoridades exteriores. La autonomía es, para ciertos regímenes políticos, el principio fundamental de la separación de los poderes, que garantiza la independencia de las Asambleas o Parlamentos, principalmente, respecto al Poder Ejecutivo.

De hecho, esta autonomía no tiene siempre un carácter absoluto. Según la naturaleza de los regímenes políticos, ella recibe ataques más o menos graves. Sin embargo, la fuerza de la ley permanece de tal modo que es siempre posible encontrar manifestaciones en la mayoría de los ámbitos de la actividad parlamentaria. En un tiempo, este principio de autonomía mandaba, en gran parte, sólo en la estructura de la administración, pero lo cierto es que la autonomía recae, igualmente, sobre las decisiones de los Parlamentos.

B. Autonomía Funcional Parlamentaria en Venezuela

En Venezuela, la Asamblea Nacional es el órgano constitucional encargado de ejercer la función legislativa y la de control de la Administración Pública. Quiso el constituyente rodearla de una serie de facultades especiales que la colocasen por encima de los controles ordinarios. En este aparte nos referiremos a la autonomía funcional de la Asamblea Nacional, con base a su independencia en cuanto a su formación y, también, en cuanto a su

funcionamiento, concretándose en los llamados “*Actos Privativos del Parlamento*” o, también, “*Atribuciones Privativas del Parlamento*”².

Los actos privativos son aquellas normas o disposiciones internas de los cuerpos legislativos destinados a organizar el funcionamiento del Parlamento, bien en su forma unicameral o en su forma bicameral. Tales actos se dictan con la finalidad de garantizar la autonomía funcional de la Asamblea o Parlamento. Entre sus características se encuentran: a) son normas o disposiciones emanadas de los propios cuerpos legislativos (*interna corporis*) en uso de su potestad normativa interna; b) los destinatarios de estas normas internas son los propios parlamentarios o los terceros relacionados directamente con ellos; y c) corresponde a la propia Cámara interpretar el sentido y alcance de las normas internas, actuando como juez de única instancia.

La categoría de acto privativo (*interna corporis*) fue recogida, específicamente, con dicho nombre en la Constitución de 1961³ (art. 158)⁴; luego en la actual de Constitución de 1999⁵, se eliminó dicha categoría específica y se incorporaron los supuestos que comprendía el artículo 158 al listado de atribuciones generales del artículo 187 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (CRBV), conservando su fuerza jurídica y plena vigencia.

Cabe destacar que los antecedentes de esta categoría se encuentran en las Constituciones de 1830, 1858 y 1864⁶ que establecían “*que las resoluciones privativas de cada Cámara no necesitan la sanción del Presidente de la República, ni del consentimiento de la otra*” (arts. 76, 37 y 35, respectivamente). Esta disposición desapareció en las Constituciones posteriores hasta que reapareció en la Constitución de la República de Venezuela de 1961 (CRV) y se incorporó, luego, junto a las demás atribuciones de la Asamblea Nacional (AN), en la C RBV.

² Vid. Virga (1959): *Sindacato sugli interna corporis e poteri di indagine della corte costituzionale*. Giurisprudenza Costituzionale. Roma, p. 994; Campos, F. (1956): *Direito Constitucional*, Vol. II. S.L.: Edicao Livraria Freitas Bastos, pp. 119 y ss.; Boneschi, M. (1958): *Problemi dil Procedimento Legislativo e della sua sindicabilita giurisdizionale*. Roma: *Revista di Diritto Procesale*, Año XV, N° 4, p. 591; Calamandrei, P. y Levi, A. (1958): *Comentarios sistemáticos della costituzione italiana*. Roma, p. 103; Prelot, M. (1966): *Cours de Droit Parlemeintaire, Cours de Droit*. Paris; Blamont, E. (1958): *Techniques Parlementaires*. Paris: Press Universitaires de France

³ Publicada en la Gaceta Oficial N° 662 Extraordinario, de fecha 23 de enero de 1961

⁴ Andueza, J.G. (1971): *El Congreso*. Caracas: Ediciones del Congreso de la República, p. 79

⁵ Publicada en la Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario, de fecha 24 de marzo de 2000

⁶ Congreso de la República (1996): *Compilación Constitucional de Venezuela*. Caracas: Servicio Autónomo de Información Legislativa, pp. 81, 117 y 133, respectivamente

En virtud de la naturaleza de las cosas de la propia autonomía parlamentaria, la autonomía funcional opera frente a los otros poderes del Estado, por lo que no está sujeta al veto, examen y control de los mismos, salvo en casos de extralimitación de funciones, en los que podrán recurrirse los actos ante el Tribunal Supremo de Justicia.

El artículo 159 de la CRV, era mucho más preciso al consagrar tal prohibición en los siguientes términos: “Los actos de los cuerpos legislativos en ejercicio de sus atribuciones privativas no estarán sometidos al veto, examen o control de los otros poderes, salvo lo que esta Constitución establece sobre extralimitación de atribuciones.” Si bien esta disposición no se recoge en la actual CRBV, nada obstaría para reconocer a los actos privativos de la AN dicha prerrogativa con base al poder de organización interno que posee todo cuerpo constituido. Si imaginamos que el Presidente de la República pudiera vetar algunos de estos actos privativos, la autonomía de la AN estaría sometida a un elemento extraño, como es la voluntad presidencial. Por otro lado, si los órganos jurisdiccionales, electoral o ciudadano pudieran intervenir en la vida interna de la AN, con el objeto de controlar el ejercicio de sus potestades internas o la interpretación de su régimen interno, estos órganos entrarían en el examen de una norma que agota sus efectos en el ámbito interno del Parlamento.

A nuestro juicio, quiso el Constituyente de 1999, así como lo hizo el del 1961, 1858 y 1830, que el cuerpo legislativo actuara sin trabas ni interferencia en su funcionamiento y que éste tuviera como únicas limitaciones las establecidas por la Constitución. Además, el control que deben ejercer los otros poderes, principalmente el control jurisdiccional, debe ser ejercido con el sano espíritu de mantener y respetar el principio de la separación de poderes, sin invadir la órbita de la propia actividad del Poder Legislativo. Si se actuara de manera diferente, se invadiría la esfera privativa de las funciones del Parlamento, se excederían de sus facultades de control y se crearía un clima de recelo y desconfianza, contrario al principio de colaboración que debe haber entre los Poderes Nacionales establecido en el artículo 136 de la CRBV.

Ahora bien, si en el ejercicio de sus atribuciones privativas la AN incurre en extralimitación de atribuciones, entonces esos actos pueden ser recurridos ante el Tribunal Supremo de Justicia por inconstitucionalidad. Así, si autoridad es potestad o facultad para ejercer determinadas funciones públicas, la CRBV (art. 138) califica de usurpación la extralimitación de atribuciones y considera ineficaz toda autoridad usurpada, declarando nulos sus actos. Ante esta disposición absoluta y tajante no caben distinguos. Tanto usurpa autoridad el Director de un Ministerio que asume funciones privativas del Ministro, como si éste ejerciere las que corresponde a otro Ministerio. En otras palabras, existe extralimitación de atribuciones cuando el titular de un órgano emite un acto sin tener competencia para ello o cuando invade la esfera de competencia de otro órgano.

La CRBV establece en los numerales 19, 20, 21, 22 y 23 de su artículo 187, los actos privativos de la AN, los cuales tienen su antecedente inmediato en el artículo 158 de la CRV. En efecto, se considerarían actos privativos de la AN:

Artículo 187. Corresponde a la Asamblea Nacional:

(...)

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

20. Calificar a sus integrantes y conocer de su renuncia. La separación temporal de un diputado o diputada sólo podrá acordarse por el voto de las dos terceras partes de los diputados y las diputadas presentes.

21. Organizar su servicio de seguridad interna.

22. Acordar y ejecutar su presupuesto de gastos, tomando en cuenta las limitaciones financieras del país.

23. Ejecutar las resoluciones concernientes a su funcionamiento y organización administrativa.

Veamos el alcance de cada una de estas expresiones de la autonomía funcional del Parlamento. A saber:

i. En cuanto a su formación

- 1) La calificación de los integrantes de la AN (art. 187, num.20, CRBV)

En el Derecho Constitucional, se entiende como la potestad que tiene el Parlamento de ser juez de elección de sus miembros, es decir, que a él le corresponde decidir sobre la validez o nulidad de las elecciones, esto último en el caso que el elegido esté comprendido en alguna de las causales de inelegibilidad, no siendo, en consecuencia, una potestad discrecional. Si el elegido lo fue en contravención de expresas normas constitucionales, la AN debe negarse a admitirlo; en cambio, si el elegido lo fue de conformidad con la Constitución, la AN debe admitirlo. En este sentido, la AN actúa como un tribunal de derecho y no como árbitro arbitrador. Así, el acto de calificación envuelve un juicio jurídico y político sobre la elección. Cuando la AN no admite a uno de los candidatos electos ordena convocar el suplente y cuando considera que la documentación presentada no es suficiente, puede diferir la calificación hasta tanto el candidato electo presente todas sus credenciales.

En consecuencia, la calificación de los integrantes por la propia AN es otra garantía de la independencia funcional. Si el poder de admitir o negar la admisión de un miembro del Parlamento correspondiera a otro poder, éste podría

influir para que se califique a aquellos que le son adeptos y descalificar a aquello que le son hostiles. La proclamación de los candidatos electos por las Juntas Electorales principales está sometida a una condición resolutoria, cual es, que no resulte invalidada la elección. A partir de la proclamación, el candidato electo goza de inmunidad parlamentaria (art. 200, CRBV), pero su *status* de parlamentario comienza con su admisión por la AN. Mientras no se haga la verificación sobre la validez de la elección, la proclamación sólo concede un título provisional.

Mención especial merece la creación de la jurisdicción contencioso – electoral, la cual es competente para conocer de los excesos en que puede incurrir la AN al ejercer la prerrogativa de calificar a sus miembros, pudiendo ejercer esta potestad con finalidades políticas y de conveniencia partidista, sin que los candidatos reúnan las condiciones de elegibilidad o se descalifique a personas electas por la simple razón de ser adversarias de la mayoría. Por otra parte, la jurisdicción contencioso– electoral puede originar una serie de pruebas y diligencias que la propia AN no está en capacidad de recabar, como son los casos de violencia, cohecho o soborno que, a veces, son pruebas difíciles que exigen mayor diligencia. De igual modo, en el juicio sobre la validez de una elección el órgano jurisdiccional está mejor preparado, ya que se trataría de un juicio de derecho y no político como el que seguiría la AN.

Finalmente, como antecedentes de esta potestad de la AN para verificar los poderes de sus integrantes, tenemos las Constituciones de 1811, 1857 y 1864 y la Constitución de 1961 (arts. 59, 31, 48, 35, numeral 7, y 158, numeral 2, respectivamente)⁷.

- 2) La renuncia del parlamentario a su mandato (art. 187, num.20, CRBV)

El mandato parlamentario puede expirar antes del vencimiento del plazo constitucional por renuncia del diputado o porque ha sobrevenido una causa de caducidad del mandato. A este respecto, la AN tiene la potestad de aceptar o no las renunciaciones presentadas por sus integrantes, pero sólo con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes puede acordar la separación temporal de alguno de sus miembros.

En efecto, si el mandato parlamentario expira *por renuncia*: la AN, con el objeto de ejercer el control sobre la renuncia de sus miembros, debe aceptar o rechazar la dimisión, previa investigación de los motivos que llevan al renunciante a presentarla, pero debe entenderse que un parlamentario no puede renunciar a su mandato hasta tanto no haya sido calificado por la AN, a tenor de lo dispuesto en el numeral 20 del artículo 187 de la CRBV.

⁷ Congreso de la República (1996): op. cit., pp. 19, 103, 133 y 587, respectivamente

Si la renuncia se ha producido por mandato de la Constitución en los casos en que un diputado acepta un cargo público incompatible con la función parlamentaria, sería inútil que la AN investigue la voluntariedad de la renuncia; pero si el diputado es coaccionado a renunciar por el gobierno, un tercero o por su propio partido, entonces la AN debe investigar los motivos de la misma, ya que esa coacción es una manera de interferir en el trabajo parlamentario, comprometiendo la autonomía de la AN. De allí, que la renuncia debe presentarse ante la misma AN para que, considerada y evaluada la misma, ésta se pronuncie y de aceptarla, la renuncia produzca efectos jurídicos a partir de su aceptación.

En cambio, si el mandato parlamentario expira *por caducidad*: el pronunciamiento de la AN debe basarse en un juicio de derecho sobre la caducidad, en el que compruebe una causa sobrevenida de inelegibilidad, o se constate la inhabilitación derivada de una sentencia judicial, o se declare la nulidad de una elección popular por el Tribunal Supremo de Justicia. Cabe destacar que, en el primer caso, la elegibilidad debe darse no solamente en el momento de la elección, sino durante todo el tiempo que dure el mandato. Si falta una de ellas, ya sea antes o después de la elección, el parlamentario queda inhabilitado para ejercer la función.

En algunos países existe el derecho del Parlamento de expulsar a sus miembros por razones de indignidad o moralidad. Tal es el caso de la Cámara de los Comunes en el Reino Unido⁸. La caducidad procede en los casos en que el parlamentario incurre en faltas que la ley sanciona con la expulsión. En Venezuela esta sanción no sería viable, ya que el numeral 20 del artículo 187 de la CRBV prevé, como pena máxima, la separación temporal, debiendo decidirse con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la correspondiente sesión de la AN en la que el asunto sea tratado.

3) Las medidas disciplinarias necesarias (art. 187, num.19, CRBV)

La CRBV concede a los parlamentarios los privilegios de la inmunidad e irresponsabilidad. Sin embargo, la AN podrá, a fin de garantizarse su normal funcionamiento y su propio decoro, imponerles sanciones a sus miembros.

Claro está, esta potestad está limitada por las garantías penales y procesales, por lo que estas sanciones no podrán ser, en ningún caso, la de la separación definitiva del Parlamento o expulsión del mismo, como se mencionó más arriba, ya que la Constitución sólo prevé, como pena máxima, la separación temporal, lo cual puede ser por una o varias sesiones del cuerpo legislativo.

⁸ Wikipedia: Cámara de los Comunes del Reino Unido. Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/C%C3%A1mara_de_los_Comunes_del_Reino_Unido [Consulta: 2018, junio 20]

No obstante, las sanciones que normalmente contempla el reglamento interno de la AN tienen que ver con: amonestaciones de la presidencia a los diputados que no respeten las normas del debate; publicación en el Diario de Debates del nombre del parlamentario que haya dejado de asistir injustificadamente o que se haya retirado sin motivo de una sesión, cuando ésta haya sido suspendida por falta de quórum; privación del uso de la palabra al parlamentario que infrinja gravemente las reglas del debate; privación de emolumento o multa; entre otras. Cabe referir, que en algunos casos las sanciones se amplían o sustituyen por las establecidas en los reglamentos internos de las fracciones políticas que cohabitan en el Parlamento.

ii. *En cuanto a su funcionamiento*

1) La autonomía financiera (art.187, num.22, CRBV)

Para garantizar la libertad de acción de la AN es indispensable que ella goce de autonomía financiera, es decir, que ella vote su propio presupuesto de gastos y ordene su ejecución. Corresponde al Presidente de la AN disponer todo lo relativo a la ejecución del presupuesto, y al final del respectivo ejercicio fiscal la Comisión de Finanzas debe revisar las cuentas presentadas por el Presidente y rendir un informe detallado al seno de la AN, la cual lo aprobará o no mediante el cumplimiento de las mismas formalidades usadas para la aprobación del presupuesto.

2) La seguridad interna y las resoluciones concernientes al funcionamiento y organización administrativa de la AN (art. 187, nums.21 y 23, CRBV)

El mantenimiento del orden en el ámbito local donde funciona la AN, plantea la necesidad que ésta organice su propio cuerpo de seguridad. Si éste dependiera de la fuerza pública ordinaria, podrían originarse situaciones peligrosas a la libertad de funcionamiento del Parlamento.

La potestad de organizar el servicio de seguridad interna comporta para la AN otra garantía de su independencia, pues el Palacio Legislativo goza de inmunidad. Por lo tanto, la fuerza pública no puede penetrar en su recinto, a menos que el Presidente de la AN la llame en su auxilio, en los casos en que algún suceso grave lo hiciere indispensable, a fin del mantenimiento del orden, incluyendo el de sus sesiones, como el del supuesto en que los espectadores no respeten a los diputados o provoquen perturbaciones graves y el Presidente de la AN ordene el desalojo de las barras. O, también, en el supuesto de una riña en el transcurso de una sesión donde intervengan los parlamentarios. En ambos casos, compete a la seguridad interna de la AN intervenir y velar por el normal desarrollo del trabajo parlamentario y hacer que se cumplan las órdenes del Presidente de la AN, evitando en lo posible el uso de la fuerza. En este sentido, al cuerpo de seguridad interna de la AN le compete *ejecutar las resoluciones*

concernientes a su funcionamiento para mantener el decoro de la AN y el sosiego, orden y autonomía de su actividad parlamentaria.

Actualmente, la AN no cuenta con normas específicas relativas a la formación y funcionamiento de su servicio de seguridad interna; sin embargo, puede afirmarse que las normas especialmente establecidas para el personal administrativo⁹, ubicado en las diferentes dependencias en que se organiza el Parlamento, le pueden ser aplicadas.

Cabe señalar que la potestad que tiene la AN para *ejecutar las resoluciones concernientes a su funcionamiento y organización administrativa*, es una potestad de autoejecución que tiene, además, como finalidad el hacer posible, por una parte, el ejercicio de las funciones encomendadas al Parlamento; y por la otra, garantizar al propio cuerpo legislativo su propio funcionamiento y el cumplimiento de sus atribuciones privativas.

3) La autonomía reglamentaria (art. 187, num.19, CRBV)

La AN posee un reglamento que determina su organización interna, es decir, que organiza su funcionamiento como poder del Estado (Poder Legislativo), y fija las reglas del debate parlamentario, es decir, el procedimiento para la formación de la voluntad legislativa. Este reglamento es su propia obra y conforme a la Constitución no debe intervenir en su discusión y aprobación ningún otro poder, ya que él es el resultado del ejercicio de la potestad de autodeterminación del Parlamento.

En una sociedad pluralista, donde la diversidad de opiniones e intereses se contraponen en el Parlamento, es indispensable reglamentar el diálogo entre mayorías y minorías, de manera que éstas no sean atropelladas por aquéllas o que las minorías paralicen el funcionamiento del cuerpo mediante tácticas obstruccionistas. Un buen reglamento, en el cual se equilibren los distintos intereses en juego, será la base sobre la cual marchará la actuación de un órgano tan importante como la AN.

Es reconocido que los reglamentos que dicta el cuerpo legislativo en atención a su autodeterminación son el *Reglamento Interior y de Debates* y el *Reglamento de la Comisión Delegada*, los cuales tienen una importancia considerable. Ambos son reglamentos parlamentarios que forman parte de las fuentes de rango legal, es decir, de ejecución inmediata de la Constitución, y que se denominan *actos parlamentarios sin forma de ley*, pero que tienen el mismo rango de éstas. Sin embargo, debe destacarse que, a la fecha de nuestro estudio, en la AN sólo rige el *Reglamento Interior y de Debates*, sancionado el 22 de

⁹ *Vid.* Estatuto Funcionario de la Asamblea Nacional, publicado en la Gaceta Oficial N° 37.598 de fecha 26 de diciembre de 2002.

diciembre de 2010¹⁰, el cual incluye tanto sus normas de funcionamiento como las reglas del debate parlamentario, en los períodos ordinario y de receso.

A modo de historia, puede decirse que el Parlamento inglés fue descartando, a través de su evolución, una serie de usos y costumbres que configuran el fundamento de las mayorías de las prácticas parlamentarias. Thomas Jefferson, quien desempeño por varios años la Vicepresidencia de los Estados Unidos de América y por ende ocupó la presidencia del Senado del Congreso, antes de luego ser Presidente de ese país, recopiló los usos del Parlamento inglés para adecuarlos a la práctica parlamentaria estadounidense. En Francia, cuando en 1789 la Asamblea Nacional Constituyente fue a dictar su reglamento, las opiniones se dividieron entre los criterios que propugnaban la implantación de los usos ingleses (Mirabeau), y el de los que eran partidarios de una reglamentación nacionalista del procedimiento parlamentario. A pesar de las diferencias, el ejemplo inglés tuvo mayores adeptos y el reglamento que se aprobó dejó clara su influencia sajona. En Venezuela, como en el resto de Latinoamérica, la importación de las prácticas francesas y estadounidenses, y con ellas la influencia inglesa, fue determinante en la formación del ordenamiento jurídico parlamentario.

Ahora bien, desde *el punto de vista material*, el reglamento parlamentario es un conjunto de normas jurídicas que no tienen validez general, pues sólo vinculan a los diputados de la AN y a las personas que por una u otra razón se encuentran en relación con ella, que se dictan para regular situaciones indeterminadas del régimen interior del Parlamento y no para resolver un caso concreto. Y desde *el punto de vista formal*, el reglamento es un acuerdo de la AN, cuya elaboración, discusión y sanción, compete exclusivamente a la AN, sin intervención de ningún otro poder público, como se mencionó antes.

Asimismo, el reglamento parlamentario se diferencia de la ley formal en que ésta es un acto en el que participa el Poder Ejecutivo mediante la iniciativa legislativa, la promulgación y publicación de la ley. En cambio, el reglamento sólo pueden iniciarlo los integrantes de la AN y es discutido, sancionado, promulgado y publicado por la propia AN, sin la colaboración ni participación del Presidente de la República. El reglamento parlamentario es la manifestación más evidente de la autonomía funcional de la AN. Si la organización y funcionamiento del Parlamento fueran dictadas por el Poder Ejecutivo, o con la participación de éste o de otro poder público, las interferencias harían de la AN un órgano subordinado e incapaz de ejercer el control político que le reserva la Constitución. La autonomía funcional de la AN no se limita únicamente a fijar sus propias reglas de organización y funcionamiento, sino que también tiene la función exclusiva de interpretar su propio ordenamiento jurídico interno. Si la

¹⁰ Publicado en la Gaceta Oficial N° 6.014 Extraordinario, de fecha 23 de diciembre de 2010.

interpretación que la AN hace de sus actos pudiera ser recurrida ante otro órgano del Estado, como el jurisdiccional, la autonomía funcional se vería comprometida, a menos que de ella pueda desprenderse una extralimitación de sus funciones. Lo cierto es que una vez sancionado el reglamento parlamentario, la AN debe darle cumplimiento.

De igual modo, si bien desde el punto de vista material, la ley formal y el reglamento parlamentario son normas jurídicas de emanación directa de la Constitución y, por lo tanto, de igual jerarquía, el campo normativo del reglamento parlamentario es muy limitado, ya que su contenido sólo abarca todo lo relativo a la organización y funcionamiento de la AN y todo aquello que la misma Constitución le ha atribuido expresamente. Tales son los casos, por ejemplo, relativos a la discusión de los proyectos de leyes, las de calificación de sus integrantes, las de interpelación de los ministros, las de instalación de las sesiones de la AN y funcionamiento de sus comisiones, las de la convocatoria de los suplentes, entre otros, que la CRBV atribuye al Parlamento venezolano.

Finalmente, conviene resaltar que el carácter permanente del reglamento de la AN lleva consigo que mientras éste no sea modificado o abrogado por la misma AN, conserva su plena vigencia. No obstante, en países como Albania, Bulgaria y Noruega¹¹, la vigencia del reglamento parlamentario se limita al periodo de sesiones de la legislatura. Empero, la vigencia limitada del reglamento se convierte en la práctica en vigencia permanente cuando el Parlamento, al inicio de la legislatura, vota y sanciona el mismo texto aprobado en la anterior legislatura.

C. Autonomía Funcional Parlamentaria Comparada

Veamos tres áreas principales de la autonomía parlamentaria comparada:

¹¹ Vid. Wikipedia: Congresos y Parlamentos por país. Websites. Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Congresos_y_Parlamentos_por_pa%C3%ADs [Consulta: 2018, junio 23] A los mismos fines, vid. Centro de Estudios Constitucionales de Chile: Parlamentos en el Mundo. Websites. Disponible en: <http://www.cecoch.cl/publicacion/parlamentos-en-el-mundo/index.htm> [Consulta: 2018, junio 23] En similar sentido, vid. Inter-Parliamentary Union: Parliaments. Disponible en: <https://www.ipu.org/> [Consulta: 2018, junio 25] Igualmente, vid. Cherot, J. (1980): *Le comportement parlementaire. Thèse pour le doctorat d'Etat en Droit*. Marseille: Université de Droit, d'Economie et des Sciences d'Aix; Union Interparlementaire (1977): *Les Parlements dans le monde. Recueil de données comparatives*. Paris: Press Universitaires de France; Universidad Central de Venezuela (1971): *Las funciones de los modernos Parlamentos bicamerales*. Caracas.

i. *La autonomía administrativa*

La autonomía de la administración parlamentaria significa que ésta está sometida a la sola autoridad del organismo director de la Asamblea o Parlamento (presidente o directiva), sobre todo en lo que concierne a la composición, la organización y las atribuciones de los diferentes servicios.

Ella supone, no solo que el personal que hace parte de la Asamblea escapa a la autoridad gubernamental, sino que es absolutamente independiente de la función pública, tanto en su reclutamiento como en el régimen de remuneración, ascenso y disciplina. Estas diversas condiciones son efectivamente realizadas en un cierto número de países, donde los funcionarios parlamentarios constituyen un cuerpo especial sometido a un estatus particular elaborado por la Asamblea, en función de exigencias particulares del trabajo parlamentario. Esta solución es aplicada en países como Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos de América, India, Israel, Japón, Libia, Nueva Zelanda, Países de la Unión Europea y Turquía¹².

Por otra parte, es importante recalcar que el “*estatus especial*” no significa la existencia de un estatus privilegiado. En efecto, las reglas que lo componen son, la mayoría de las veces, similares a las que rigen la función pública. La autonomía y el estatus especial resultante aparecen mucho más como una cuestión de principio que como traducción de una situación de hecho. Esto explica que más allá de las distinciones formales, asistimos a un fenómeno de asimilación progresiva entre la administración parlamentaria y la administración pública, fenómeno que se manifiesta, si no por la confusión del personal, por lo menos por la similitud de situaciones.

Además, numerosos Parlamentos utilizan personal procedente de la función pública y se encuentra, entonces, sumiso a reglas de derecho común aplicables a los agentes del Estado. Así, en Etiopía, Ghana, Mónaco, Pakistán, Filipinas, Somalia y en Suiza¹³, no existe un régimen autónomo para los funcionarios del Parlamento, quienes se encuentran sometidos a las reglas generales de la función pública.

En definitiva, la única originalidad del cuerpo de funcionarios de las Asambleas, en relación con los de las administraciones ministeriales, resulta esencialmente de la naturaleza de los trabajos asignados y de servidumbres particulares que exige el servicio exclusivo del Parlamento.

A la norma de la autonomía administrativa se une el problema de los recursos contra las decisiones de los órganos directores de las Asambleas, en la medida que ellas llevan un prejuicio a los individuos. Este problema pasa

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

generalmente desapercibido porque, raramente resuelto en derecho, ha tenido poca aplicación. Desde luego, no se trata de las decisiones de carácter político, cuya sanción eventual resulta ser objeto de la jurisdicción administrativa - constitucional, pero de las solas medidas de gestión administrativa que, en su naturaleza, no difieren en nada del derecho ordinario, cabría preguntarse: ¿el hecho que sean tomadas por un órgano soberano les bastaría para ser inatacables? Muchos países contestan afirmativamente, considerando que la soberanía del Parlamento se extiende a todos los actos efectuados en su nombre y por su cuenta. En Reino Unido¹⁴, por ejemplo, no hay duda que una acción intentada contra una decisión del Speaker, constituiría una intromisión a los privilegios de la Cámara (*breach of privilege*) y, de hecho, resultaría castigable. A decir verdad, el problema raramente fue contemplado bajo este aspecto, en razón del número reducido de casos prácticos de aplicación. Los litigios no pueden nacer sino de las decisiones referidas a empleados de las Asambleas o de daños causados a terceros por el aparato administrativo del Parlamento.

En este último caso, la aplicación del derecho común parece suficiente para el arreglo de las controversias, porque debe siempre permitírsele a los terceros afectados obtener reparación de quien sea el autor del daño. A pesar de la fuerza de este principio, la situación no siempre es tan clara como en Argentina, Brasil, Nigeria, Filipinas y Somalia, donde toda persona tiene la posibilidad de atacar las decisiones tomadas por los presidentes de las Asambleas en su calidad de jefes de la administración ante los tribunales ordinarios, tribunales civiles, tribunales administrativos o tribunales del trabajo, según sea la naturaleza del litigio. En los Emiratos Árabes Unidos y Turquía, las decisiones de las oficinas de las Asambleas son consideradas como actos administrativos y, en virtud de esa cualidad, son susceptibles de recursos ante sus respectivos Consejos de Estado¹⁵.

En cuanto a los litigios intentados por los empleados contra organismos directores de las Asambleas o Parlamentos, son generalmente resueltos mediante un procedimiento interno, excluyendo todo recurso ante los tribunales. Sin embargo, en ciertos países, los miembros del personal parlamentario tienen la posibilidad de apelar a la justicia, cuando se estiman lesionados por una decisión que los concierne personalmente. Es así, por ejemplo, en India, Holanda y

¹⁴ Riley, A. (1992): *English for Law*. London: MacMillan Publishers Ltd., pp. 44-46.

¹⁵ Vid. Wikipedia: *Congresos y Parlamentos por país*, *op. cit.* [Consulta: 2018, junio 29] A los mismos fines, *vid.* Centro de Estudios Constitucionales de Chile: *Parlamentos en el Mundo*, *op. cit.* [Consulta: 2018, junio 29] En similar sentido, *vid.* Inter-Parliamentary Union: *Parliaments*, *op. cit.* [Consulta: 2018, junio 30] Igualmente, *vid.* Cherot, J. (1980): *Le comportement parlementaire*, *op. cit.*; Union Interparlementaire (1977): *Les Parlements dans le monde*, *op. cit.*; Universidad Central de Venezuela (1971): *Las funciones de los modernos Parlamentos bicamerales*, *op. cit.*

Francia¹⁶, donde existen tribunales administrativos declarados competentes en la materia.

No por menos una gran parte de imprecisión persiste atada a este aspecto particular de la autonomía de los Parlamentos. Esta imprecisión resulta, la mayoría de las veces, por la ausencia de jurisprudencia en la materia, porque la interposición de los recursos no está formalmente establecida.

ii. La autonomía financiera

En cuanto a la autonomía financiera del Parlamento, la misma levanta pocas discusiones. Ella figura entre los primeros corolarios de la soberanía. La independencia de las Asambleas, para ser garantizada, debe apoyarse sobre medios capaces de asegurar la libertad de acción. Esto supone, entonces, que se pongan a su disposición créditos suficientes para satisfacer todas sus necesidades. Para llegar a este resultado, el principio de autonomía financiera del Parlamento debe manifestarse, por un lado, cuando se establece el presupuesto; y por el otro, cuando se controla su ejecución.

En regla general, cada Asamblea fija ella misma el monto de sus propios gastos. Las provisiones presupuestarias son establecidas, sea por el presidente de la misma, sea por la directiva, o por la oficina especializada en la materia o por algunos de sus miembros, actuando como los administradores de una Asamblea legislativa a través de una comisión especializada, mediante un trabajo preparatorio efectuado por los servicios administrativos. Por lo tanto, el problema que se expone es el de la intervención del Poder Ejecutivo en la determinación de los créditos asignados al Parlamento, porque en algún momento del procedimiento, deberán necesariamente figurar en el presupuesto general del Estado.

El sistema practicado en Estados Unidos de América, Bélgica, Dinamarca, Italia, y en los Emiratos Árabes Unidos, ofrece un máximo de independencia de las Asambleas. Luego de una discusión separada, en la cual el gobierno no participa, la cifra oficial de créditos solicitados es comunicada al departamento ministerial encargado de las finanzas y es inscrito “*por orden*” en el presupuesto general, sin aprobación ni consulta gubernamental. En China, le toca igualmente a la Asamblea fijar su propio presupuesto, él se encuentra condicionado por la política presupuestaria general; y en Albania, se puede apelar, para su redacción, a especialistas del Ministerio de Finanzas o de la dirección general del Banco Central. En numerosos países, Australia, Austria, Finlandia, Ghana, Reino Unido, Israel, Líbano, Luxemburgo, Noruega, Holanda y Suiza, el presupuesto del Parlamento es asimilado al del departamento ministerial: esto significa que luego de haber sido establecido en el seno de la Asamblea, requiere en principio, para figurar en el presupuesto general, la

¹⁶ *Ibid.*

aprobación de la tesorería del Ministerio de Finanzas o cualquier otro órgano del Ejecutivo que haga las veces. Sin embargo, es costumbre que ninguna modificación sea ejecutada por estas autoridades. Suecia adoptó una solución original: la preparación del presupuesto del *Riksdag* incumbe, en efecto, a los comisarios de la Oficina Nacional de la Deuda Pública, quienes transmiten sus proposiciones al gobierno para que sean incluidas en el presupuesto general. Pero, el principio de la autonomía financiera queda salvo, porque los comisarios en cuestión son elegidos por el *Riksdag*, y son responsables ante él solamente. En Francia, funciona también un procedimiento particular, instaurado desde la Constitución de 1958: si la autonomía financiera de la Asamblea es formalmente reconocida, un control administrativo ha sido, no obstante, instituido en la fase de la elaboración del presupuesto. En efecto, los créditos necesarios para el funcionamiento de las dos Cámaras son decididos por una comisión compuesta por los administradores de cada una de ellas. Además, dos magistrados del Tribunal de Cuentas asisten a la comisión, con voz consultiva¹⁷.

La intervención del Poder Ejecutivo se manifiesta a veces de manera más evidente. En Mónaco, la solicitud de créditos, establecida por el Consejo Nacional, debe obtener el acuerdo del gobierno principesco. En Irlanda, el límite de gastos es fijado por el Ministro de Finanzas. En Sri Lanka, el presupuesto de cada Cámara es preparado por el Speaker, ayudado en esta tarea por una comisión consultativa que comprende, además de los líderes de la mayoría y de la oposición, al Ministro de Finanzas o su representante. En Japón, la intervención del gobierno es todavía más importante: es a él que incumbe el velar por el establecimiento del monto de los créditos, luego de consultar a los presidentes de las dos Cámaras, pero si se manifiesta alguna inconformidad entre estas autoridades, el derecho de resolver definitivamente es dejado a la *Diète*. Esto es lo que ocurre, generalmente, debido a la inserción de los gastos parlamentarios en el presupuesto del Estado; ellos son examinados, en el seno de las Asambleas, con el mismo título que los créditos asignados a los diversos departamentos ministeriales. En la práctica, sin embargo, los presupuestos de los Parlamentos raramente dan lugar a debates, porque las previsiones que contienen son elaboradas por un organismo parlamentario, en cuyo seno las objeciones eventuales ya han sido discutidas y resueltas¹⁸.

Las Asambleas, con raras excepciones, gozan de una real independencia en el control de la ejecución de su presupuesto. En este sentido, las Asambleas no deben temer a la verificación de sus cuentas: tanto parece justo que fijen, con toda soberanía, los gastos que les son necesarios y les sea permitido estimar los otros créditos presupuestarios destinados al Parlamento, tanto deben éstos estar sometidos a un control, a efectos de asegurar que fueron bien aplicados a su

¹⁷ *Ibid.* [Consulta: 2018, julio 4 y 5]

¹⁸ *Ibid.*

objeto y administrados con prudencia y eficiencia. Por lo menos sería la concepción admitida en numerosos países, que consideran que el presupuesto del Parlamento debe obedecer al derecho común presupuestario; su ejecución es, entonces, seguida y verificada, no solamente por un órgano interno del Parlamento, comisión u oficina especializada, sino igualmente por ciertas autoridades con carácter jurisdiccional y de competencia financiera, que a la vez son extrañas a las Asambleas e independientes del Ejecutivo. En el sistema inglés, se trata del contralor-verificador general de las cuentas públicas, nombrado por la Corona o por el jefe de estado, pero no puede ser revocado sino por el Parlamento. Es a veces asociado a una comisión de las cuentas públicas, como en Reino Unido y en Irlanda. Un alto personaje similar ejerce igual control en Sri Lanka, India y Ghana; en Noruega, es elegido por el *Storting*. En Mónaco, las cuentas de la Asamblea son igualmente sometidas al contralor general de gastos. En Austria, Japón, Líbano y Holanda, el control es efectuado por la Corte de Cuentas; en Argentina, por el Tribunal de Cuentas; en Suecia, por la Administración Nacional de la Deuda Pública; en Estados Unidos, por la Oficina General de Cuentas, bajo la autoridad del Contralor General, quien es un funcionario independiente¹⁹.

En cambio, en otros países se aplica una concepción más rigurosa de la soberanía parlamentaria, que prohíbe toda injerencia de una autoridad externa al Parlamento en los asuntos financieros que le compete exclusivamente. Esto no significa, en modo alguno, que ningún control es efectuado, pero éste incumbe únicamente a órganos internos de las Asambleas y designados para tal efecto. En Bulgaria, se trata del presidente del *Presidium*; pero la mayoría de las veces, el control pertenece a una comisión especial, como en Bélgica y en Francia, que es la Comisión de Finanzas. En Chile, Filipinas, Somalia y Turquía, el control del presupuesto es, igualmente, efectuado por las mismas Asambleas, a través de sus órganos u oficinas especializadas²⁰.

El alcance real de estos procedimientos va a depender del volumen de créditos y de la simplicidad o complejidad de las cuentas de gastos de las Asambleas. No obstante, la norma de control resulta conveniente, sea cual sea el funcionario u órgano del Parlamento o del Estado que lo realice, dado que se trata siempre de la utilización de fondos públicos.

iii. *La autonomía reglamentaria*

La autonomía de las Asambleas se manifiesta, por último, en el campo reglamentario. Es importante que las Cámaras sean dueñas de su reglamento porque, si este último emanara del Poder Ejecutivo, ellas perderían su libertad de deliberar. La autonomía reglamentaria significa que la Asamblea dispone, en

¹⁹ Ibid. [Consulta: 2018, julio 7 y 9]

²⁰ Ibid

el marco de sus atribuciones constitucionales, del derecho a fijar ella misma los principios de su actividad y de determinar sus propios métodos de trabajo. Las reglas que ella se impone a sí misma no persiguen solamente una función técnica (asegurar su buen funcionamiento), ellas revisten igualmente una gran importancia política; pueden, en efecto, tener, en el desarrollo de asuntos públicos, más importancia que la misma Constitución, cuando ésta no ha previsto todos los detalles de su aplicación.

Esto explica que se ha querido a veces poner un plazo perentorio a la actividad parlamentaria en este ámbito. Este fenómeno sobre todo ocurrió en Francia, con el advenimiento de la V República²¹. La libertad de acción de cada Cámara se encontró reducida de dos maneras:

1. Por un lado, el único reglamento de la Asamblea fue dado dentro de la Constitución y en varias leyes orgánicas. La misma situación sucedió en Senegal. Conviene anotar que en Japón también, donde las reglas de trabajo del Parlamento están contenidas, esencialmente, en la Constitución y en la ley de la *Diète*. Así, lo mismo en Suecia, donde las principales disposiciones en la materia dependen de la Constitución y de la ley sobre el *Riksdag*. Existe también un reglamento del *Riksdag*, referente asuntos comunes a las dos Cámaras y adoptado conjuntamente por ellas. Al final, los reglamentos interiores de cada una de las Cámaras no tratan sino asuntos secundarios²².
2. Por otro lado, y es el aspecto más importante del problema, está previsto que antes de su puesta en aplicación, los reglamentos de las Cámaras francesas deben ser sometidos al Consejo Constitucional que se pronuncia sobre su conformidad a la Constitución. Tal intervención en el marco interno de las Cámaras es, extremadamente, raro. Sin embargo, ello está previsto también en Mónaco, a favor del Tribunal Supremo, y en Turquía, donde el recurso ante la Corte Constitucional está abierto a los grupos parlamentarios, de manera facultativa²³.

²¹ Ameller, M. (1966): *Parlements*. Paris: Press Universitaires de France, pp. 104-105.

²² Vid. Wikipedia: *Congresos y Parlamentos por país*, *op. cit.* [Consulta: 2018, julio 14] A los mismos fines, *vid.* Centro de Estudios Constitucionales de Chile: *Parlamentos en el Mundo*, *op. cit.* [Consulta: 2018, julio 14] En similar sentido, *vid.* Inter-Parliamentary Union: *Parliaments*, *op. cit.* [Consulta: 2018, julio 14] Igualmente, *vid.* Cherot, J. (1980): *Le comportement parlementaire*, *op. cit.*; Union Interparlementaire (1977): *Les Parlements dans le monde*, *op. cit.*; Universidad Central de Venezuela (1971): *Las funciones de los modernos Parlamentos bicamerales*, *op. cit.*

²³ *Ibid.*

Sea lo que sea, el reglamento de las Cámaras, las Asambleas o Parlamentos, es un verdadero “*breviario*” de la práctica parlamentaria, que tiene por efecto producir vivientes y concretas disposiciones fundamentales del régimen político. Permite a cada Parlamento definir con estilo propio, según las características de cada país, su modo de elaboración y su duración. Entonces, cada reglamento consiste, generalmente, en una resolución o un conjunto de resoluciones, adoptadas por sí misma por la Cámara, Asamblea o Parlamento, fuera de toda injerencia gubernamental, que produce las disposiciones esenciales aplicables al trabajo legislativo.

En la mayoría de los países, el reglamento no se constituye por una cadena de decisiones de circunstancias, sino que es preparado minuciosamente por órganos especializados que se esfuerzan en prever y aportar de antemano una solución a todos los problemas del procedimiento parlamentario. El secretario general, o *clerk*, o escribano de las Cámaras, es a menudo llamado a raíz de su competencia técnica, para participar en esta tarea que incumbe, la mayoría de las veces, a una comisión de la Asamblea: comisión de la constitución, del reglamento, del procedimiento, o de la administración, que puede ser permanente o designada especialmente a este efecto. El cuidado para elaborar el reglamento puede competir a otros órganos: como la Oficina de Normas y Legislación en Camerún y en la República Checa; y el Consejo de la Presidencia en Finlandia. En Holanda, se trata de un comité en el que participan los jefes de los principales grupos políticos, y cuyas proposiciones son luego examinadas en comisiones designadas por las Cámaras. En Nueva Zelanda, es el Primer Ministro, en su condición de líder de la Cámara, quien propone la adopción del texto elaborado por una comisión especial²⁴.

Cualquiera que sea el autor del proyecto de reglamento, lo relevante es que siempre éste es discutido, pudiendo ser enmendado y luego adoptado en sala plenaria por la Asamblea misma. Israel constituye una excepción a la regla, porque para entrar en vigor el reglamento, éste no necesita ser adoptado por la *Knesset*; basta que sea depositado en la secretaría general por la comisión competente encargada de su redacción²⁵.

Una vez adoptado, el reglamento se impone a la Asamblea. Ella debe observar todas las disposiciones, sobre todo cuando, como en Francia, su conformidad con la Constitución debe ser sancionada por un organismo jurisdiccional. El rol del presidente es asegurar su respecto con toda imparcialidad y, si fuera el caso, con el concurso de la directiva. En general, cuando ciertas reglas no responden más a su objeto, toca a los miembros de las Cámaras proponer la modificación, según un procedimiento similar al que sirvió para establecerlo. Esto significa que las enmiendas están sometidas a la comisión

²⁴ *Ibid.* [Consulta: 2018, julio 14]

²⁵ *Ibid.*

u órgano competente en materia de reglamento y luego presentados a la Asamblea, la cual decidirá, soberanamente, su adopción o rechazo²⁶.

En ciertos países, la modificación del reglamento es considerada como un acontecimiento bastante grave, por lo es objeto de garantías particulares. Recordemos, a este respecto, que el Consejo Constitucional, en Francia, se pronuncia sobre todos los cambios efectuados a los reglamentos de las Cámaras. En Polonia, la iniciativa en la materia está reservada al *Presidium*, a la Comisión de los Mandamientos y Reglamentos o a un grupo de por lo menos quince diputados. En Austria, las leyes referentes al reglamento interior del Consejo Federal no pueden ser votadas, sino en presencia de la mitad de sus miembros y a la mayoría de los dos tercios. Por último, en Japón, si las modificaciones son preparadas por la Comisión de Administración, ellas sólo son presentadas ante la *Diète* luego de ser aceptadas por los representantes de todos los partidos, de manera tal que la decisión final sea tomada por unanimidad. En los Estados Unidos de América, todo asunto referente al reglamento es considerado como una materia prioritaria para su examen ante las Cámaras, a solicitud de la comisión del reglamento²⁷.

El reglamento de las Asambleas tiene un carácter permanente, es decir, en principio, sobrevive a la renovación de las Cámaras o Parlamento. Pocos países no le reconocen sino una duración limitada a la legislatura, como en Albania, Bulgaria y Noruega. En Estados Unidos, hay que distinguir entre el procedimiento de la Cámara de Representantes y la del Senado: cuando la primera es llevada a adoptar su reglamento en la apertura de cada congreso, la segunda aplica las reglas que se dieron en 1884, enmendándolas de vez en cuando. El Senado es considerado como un cuerpo permanente, debido a su renovación por terceras partes²⁸.

A decir verdad, esta distinción solo tiene un alcance teórico, ya que la duración del reglamento es fijada por cada legislatura y las Cámaras recién elegidas se conforman, generalmente, con reconducir pura y simplemente el reglamento anterior. Esta formalidad está llamada, simplemente, a subrayar el carácter soberano de los poderes del Parlamento en la materia. Ello consagra su derecho absoluto a definir sus propias reglas de trabajo y cuando éstas tienen un carácter permanente, cada Cámara dispone siempre de la facultad de modificarlas en el momento que lo desea²⁹.

La autonomía reglamentaria del Parlamento no es vana palabra. Con raras excepciones, a cada Asamblea compete, en definitiva, determinar por sí misma

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.* [Consulta: 2018, julio 16]

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Vid.* Makus, J. (1993): *Introduction to the legal system of the United States*. Washington: Wilson-Epes Printing Co., Inc.

los límites de sus prerrogativas, por lo que corresponde a cada representante o parlamentario velar por el cumplimiento y respeto de dicha autonomía, incluso sus límites, y ejercer, junto con la opinión pública, el control del producto de ella: el reglamento.

III. *Análisis breve de la sentencia N° 260 de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 30 de diciembre de 2015*³⁰

La causa se inicia el 29 de diciembre de 2015, en la Sala Electoral, la cual recibió el escrito contentivo del recurso contencioso –electoral, conjuntamente con la solicitud de amparo cautelar y medida de suspensión.

A este efecto, debemos precisar que el Tribunal Supremo de Justicia estaba en receso por las fiestas navideñas y de fin de año, siendo habilitado para tal fin, denotando una celeridad procesal solo asimilable a un amparo constitucional autónomo. El argumento central trata de una acción contra el acto de votación del 6 de diciembre de 2015, por considerarlo viciado de nulidad absoluta, al ser producto de una manipulación de la votación libre y secreta de los electores del estado Amazonas y la representación indígena del Distrito Sur, y que en su conjunto constituyen un fraude estructural y masivo que afecta al sistema electoral venezolano.

Esto lo fundamentaron en una grabación que fue transmitida por los medios de comunicación social, grabación a través de la cual se pudo escuchar a la Secretaria de la Gobernación del estado Amazonas, Victoria Franchi, en la cual daba instrucciones de pagos y de votos asistidos.

En este sentido, no se puede calificar de prueba una grabación obtenida de forma ilícita y, además, editada; sin embargo, la Sala Electoral la toman como un hecho notorio y comunicacional, cuando no es consecuente con los requisitos que exige la doctrina judicial respecto al hecho notorio público y comunicacional.

En lo que respecta al amparo conjunto o cautelar, valora las grabaciones, como suficientes para determinar el *fumus boni iuris* o presunción del buen derecho reclamado, además el término “el peligro en la demora” (*periculum in mora*), el cual se traduce en un elemento determinable por la sola verificación

³⁰ Esta sentencia de la Sala Electoral ordena de forma provisional e inmediata la suspensión de efectos de los actos de totalización, adjudicación y proclamación emanados de los órganos subordinados del Consejo Nacional Electoral respecto de los candidatos electos por voto uninominal, voto lista y representación indígena, en el proceso electoral realizado el 6 de diciembre de 2015, en el estado Amazonas, para la elección de diputados y diputadas a la Asamblea Nacional. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/selec/diciembre/184227-260-301215-2015-2015-000146.HTML> [Consulta: 2018, julio 20]

del requisito anterior, pues la circunstancia de que exista presunción grave de violación de un derecho constitucional conduce a la convicción que debe preservarse de inmediato la vigencia de ese derecho, ante el riesgo inminente de causar un perjuicio irreparable, en la sentencia definitiva, a la parte que alega la lesión al orden constitucional en su particular situación jurídica.

El amparo cautelar es de naturaleza preventiva, dirigido al restablecimiento temporal en el goce o ejercicio de derechos constitucionales mientras se dicte sentencia definitiva, por lo cual la Sala va al fondo y decide ordenar de forma provisional e inmediata la suspensión de efectos de los actos de totalización, adjudicación y proclamación emanados de los órganos subordinados del Consejo Nacional Electoral respecto de los candidatos electos por voto uninominal, voto lista y representación indígena del Distrito Sur, en el proceso electoral para diputados a la Asamblea Nacional, realizado el 6 de diciembre de 2015, en el estado Amazonas, hasta que se dicte la sentencia definitiva en dicha causa, la que luego de tres años continua en mora.

En este sentido, la sentencia es inoficiosa, ya que la totalización y proclamación no se podían suspender, pues éstas ya habían ocurrido, por lo que era una medida cautelar inejecutable, a nuestro juicio.

Esta decisión es dictada en contravención de la prohibición de la Sala Constitucional, referente a los días de receso navideño, según la cual no puede darse curso a recurso alguno en tales días³¹, violándose, en consecuencia, el debido proceso y configurando en los mismos términos explanados por la dispositiva y narrativa del fallo, un hecho notorio y comunicacional, manipulado por el órgano jurisdiccional, a lo que se agrega, también, la sentencia de desacato³² que ratificó la decisión de suspensión de la proclamación de los

³¹ En las sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, signadas con los Nos. 1264 y 1674, de fechas 11 de junio y 18 de julio de 2002, respectivamente, se ratifica la disposición del artículo 201 del Código Procesal Civil, en lo referente a que los tribunales vacarán desde el día 24 de diciembre al 6 de enero, entendiéndose ello como la prohibición durante ese período de iniciar o continuar con la tramitación de las causas y con el transcurrir de los lapsos procesales, a efectos de garantizar la seguridad jurídica de las partes involucradas. Disponibles: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/1264-110602-00-1281.HTM> y <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/1674-180702-00-1281%20.HTM> [Consulta: 2018, julio 21]

³² En esta sentencia de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, signada con el N° 01, de fecha 11 de enero de 2016, se ratifica el contenido de la decisión N° 260 del 30 de diciembre de 2015, a los fines de su inmediato cumplimiento, y declara procedente el desacato de dicha sentencia por los miembros de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, Diputados Henry Ramos Allup, Enrique Márquez y José Simón Calzadilla, y por los ciudadanos Julio Haron Ygarza, Nirma Guarulla y Romel Guzamana. Se ordenó, asimismo, a la Junta Directiva de la Asamblea Nacional dejar sin efecto la referida juramentación y que procediese con la desincorporación inmediata de los ciudadanos

diputados del estado Amazonas, adoptada mediante sentencia N° 260 del 30 de diciembre de 2015.

Procedente el desacato de esa decisión tanto por la Junta Directiva de la Asamblea, como por los diputados juramentados por la misma, la Sala Electoral, mediante sentencia N° 1 del 11 de enero de 2016, ordenó a la Junta Directiva de la Asamblea Nacional la *desincorporación inmediata* de los diputados juramentados y declaró *nulos absolutamente* los actos de la Asamblea Nacional que “(...) *se hayan dictado o que se dictaren, mientras se mantenga la incorporación de los ciudadanos (...)*” antes descritos³³.

Es así como, entonces, con las mencionadas decisiones, Nos. 260 y 1 de la Sala Electoral, se violentó la autonomía funcional del Parlamento venezolano, específicamente, en lo relativo a la potestad de la calificación de los integrantes de la AN (art. 187, num. 20), dado que solo a él le corresponde decidir sobre la validez o nulidad de las elecciones de sus miembros, esto último en el caso que el elegido esté comprendido en alguna de las causales de inelegibilidad, supuesto no aplicable al acto de votación de marras, no siendo, por consiguiente, ésta una potestad discrecional, tal como se explicó en el aparte II.2.1.1 de este estudio; así como tampoco de los hechos argüidos en el escrito recursivo, se evidenció una extralimitación de funciones por parte de la AN.

IV. Conclusiones

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los artículos que regulan a la AN preceden a los artículos que regulan las otras ramas de Poder Público, esto es a los fines, no solamente simbólicos en cuanto a la metodología de aplicación de la Constitución, sino, también, para evidenciar la relevancia de la supremacía del parlamento como expresión de su legitimidad y representatividad.

En Venezuela, con la reforma constitucional del año 1999, se añadieron los poderes Ciudadano y Electoral, diseñando la división del poder en cinco ramas: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. La importancia de la separación del poder y de la autonomía de las ramas del mismo, escriba en su ámbito de competencia, esto es, cada rama tiene sus competencias y atribuciones propias, así como también unas competencias residuales. En el caso de nuestro estudio, la rama legislativa tiene sus competencias de legislar y

Nirma Guarulla, Julio Haron Ygarza y Romel Guzamana, y se declararon absolutamente nulos los actos de la Asamblea Nacional que se hubiesen dictado o se dictaren mientras se mantuviese la incorporación de los mencionados ciudadanos. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/selec/enero/184253-1-11116-2016-X-2016-000001.HTML> [Consulta: 2018, julio 21]

³³ *Ibid*

controlar, así como las propias de ella, además de unas residuales administrativas y jurisdiccionales, en base al principio básico de autotutela.

Es así como, entonces, la autonomía parlamentaria, en general, proviene de la naturaleza de las cosas. Ella deriva del poder de organización interno que posee todo cuerpo constituido. Ella procede, sobre todo, del desarrollo progresivo de las prerrogativas de las Asambleas o Parlamentos resultantes del sufragio popular; lo que significa que el Parlamento ocupa un lugar prominente en el seno de las instituciones y escapa, en la medida de lo posible, al control de autoridades exteriores. La autonomía es, para ciertos regímenes políticos, el principio fundamental de la separación de los poderes, que garantiza la independencia de las Asambleas o Parlamentos, principalmente, respecto al Poder Ejecutivo.

Como parte del desarrollo de la autonomía parlamentaria, se encuentran los actos privativos del Parlamento, los cuales coadyuvan al cumplimiento de los cometidos democráticos que corresponden a éste. Tales actos son normas o disposiciones internas de los cuerpos legislativos destinados a organizar el funcionamiento del Parlamento, bien en su forma unicameral o en su forma bicameral. Dichos actos se dictan con la finalidad de garantizar la autonomía funcional de la Asamblea o Parlamento. Entre sus características se encuentran: a) son normas o disposiciones emanadas de los propios cuerpos legislativos (*interna corporis*) en uso de su potestad normativa interna; b) los destinatarios de estas normas internas son los propios parlamentarios o los terceros relacionados directamente con ellos; y c) corresponde a la propia Cámara interpretar el sentido y alcance de las normas internas, actuando como juez de única instancia.

En Venezuela, los actos privativos de la AN no aparecen mencionados de forma expresa en la Constitución del año 1999, como sí lo hacen en la Constitución de 1961 (art. 158). Sin embargo, pueden inferirse de un análisis comparado con las atribuciones asignadas a la AN en la Constitución de 1999 (art.187).

Ahora bien, en virtud de la naturaleza de las cosas de la propia autonomía parlamentaria, la autonomía funcional, concretada en los actos privativos del Parlamento, opera frente a los otros poderes del Estado, por lo que no está sujeta al veto, examen y control de los mismos, salvo en casos de extralimitación de funciones, en los podrán recurrirse los actos ante el Tribunal Supremo de Justicia.

A los efectos de la CRBV, se consideran actos privativos de la AN: a) *en cuanto a su formación*: a.' la calificación de los integrantes de la AN (art. 187, num.20); b.' la renuncia del parlamentario a su mandato (art. 187, num.20); y c.' las medidas disciplinarias necesarias (art. 187, num.19); b) *en cuanto a su funcionamiento*: a.' la autonomía financiera (art.187, num.22); b.' la seguridad

interna y las resoluciones concernientes al funcionamiento y organización administrativa de la AN (art. 187, nums.21 y 23); y c.' la autonomía reglamentaria (art. 187, num.19).

En el marco comparativo mundial, la autonomía parlamentaria funcional no tiene siempre un carácter absoluto. Según la naturaleza de los regímenes políticos, ella recibe ataques más o menos graves. Sin embargo, la fuerza de la ley permanece de tal modo que es siempre posible encontrar manifestaciones en la mayoría de los ámbitos de la actividad parlamentaria. En un tiempo, este principio de autonomía mandaba, en gran parte, sólo en la estructura de la administración, pero lo cierto es que la autonomía recae, igualmente, sobre las decisiones de los Parlamentos.

Las sentencias Nos. 260 y 1 de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, de fechas 30 de diciembre de 2015 y 4 de enero de 2016, respectivamente, violentaron la autonomía funcional del Parlamento venezolano, específicamente, en lo relativo a la potestad de la calificación de los integrantes de la AN (art. 187, num. 20), dado que solo a él le corresponde decidir sobre la validez o nulidad de las elecciones de sus miembros, esto último en el caso que el elegido esté comprendido en alguna de las causales de inelegibilidad, supuesto no aplicable al acto de votación del 6 de diciembre de 2015, no siendo, por consiguiente, ésta una potestad discrecional, ya que si el elegido lo fue en contravención de expresas normas constitucionales, la AN debe negarse a admitirlo, en cambio, si el elegido lo fue de conformidad con la Constitución, la AN debe admitirlo. En este sentido, la AN actúa como un tribunal de derecho y no como árbitro arbitrador. Así, el acto de calificación envuelve un juicio jurídico y político sobre la elección. Cuando la AN no admite a uno de los candidatos electos ordena convocar el suplente y cuando considera que la documentación presentada no es suficiente, puede diferir la calificación hasta tanto el candidato electo presente todas sus credenciales. En consecuencia, la calificación de los integrantes por la propia AN es otra garantía de la independencia funcional del Parlamento.

De igual manera y siguiendo lo antes indicado, de los hechos argüidos en la causa interpuesta ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, el 29 de diciembre de 2015, tampoco se evidenció una extralimitación de funciones por parte de la AN que diera cabida a la interposición del recurso ante la jurisdicción contencioso - electoral, la cual es competente para conocer de los excesos en que puede incurrir la AN al ejercer la prerrogativa de calificar a sus miembros, pudiendo ejercer esta potestad con finalidades políticas y de conveniencia partidista, sin que los candidatos reúnan las condiciones de elegibilidad o se descalifique a personas electas por la simple razón de ser adversarias de la mayoría. Esto se corrobora de la simple lectura de las sentencias Nos. 260 y 1 de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, de fechas 30 de diciembre de 2015 y 4 de enero de 2016, respectivamente.