

La incorporación de los Diputados del Estado Amazonas

Jhenny Rivas Alberti*

1. Evolución constitucional en Venezuela de la facultad de calificar a sus miembros

La palabra calificación figuró por primera vez en Venezuela en la Constitución de 1811, la cual establecía en la sección 5ª, parágrafo 1º: *“La calificación de elecciones, cualidades y admisión de sus respectivos miembros, será del resorte privativo de ambas Cámaras como igualmente la resolución de las dudas que sobre esto puedan ocurrir.”* Según el texto expreso de 1811, calificación significa la resolución de cualquier duda que pueda surgir, o sobre las elecciones de las mismas, o sobre la cualidad y admisión de un elegido, es decir sobre su elegibilidad.

Según el artículo.32 de la Constitución de 1857:

“corresponde a cada una de las Cámaras calificar las elecciones de sus miembros; y en caso de declararlas nulas, mandarlas practicar conforme a la Ley; admitir o no la renuncia de aquéllos”.

En la Constitución de 1858 no se utiliza la palabra calificación, pero se mantiene el concepto de que *“cada Cámara es competente para decidir de la validez o nulidad de las elecciones de sus miembros”* (artículo 48).

* Doctora en Derecho por la Universidad de Zaragoza, España

Si las constituciones de 1864 y siguientes hablan de calificación sin dar especificaciones, es claro que no quisieron alterar el sentido generalmente admitido de dicha noción en el derecho constitucional americano.

La Constitución de 1945 disponía que:

Artículo 66°

Las Cámaras tienen el derecho:

6).- De calificar sus miembros y oír sus renunciaciones.

La Constitución de 1947, disponía que:

Artículo 161°

Son atribuciones comunes a ambas Cámaras:

5° Calificar a sus miembros y oír sus renunciaciones;

La Constitución de 1961, disponía en su artículo 158, num. 2, lo siguiente:

Art. 158. Son atribuciones privativas de cada uno de los cuerpos legislativos :

2. Calificar a sus miembros y conocer de sus renunciaciones;

La vigente Constitución de 1999, dispone en su artículo 187, num. 20, que:

Artículo 187. °

Corresponde a la Asamblea Nacional:

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.

La Corte Suprema de Justicia en Sala Plena se pronunció acerca de una demanda de nulidad de actos efectuados en la Cámara del Senado el día 5 de marzo de 1968, presentada por el Director y el Secretario de la Comisión Preparatoria del Senado. En dicha sentencia, la Corte estableció que en ejer-

cicio de su función privativa de calificar a sus miembros, la Cámara del Senado procede como Juez absoluto.¹

1. La interpretación de la facultad de calificar a sus miembros en Venezuela

Con el objeto de evitar interferencias de otros poderes en la actividad legal del congreso, la constitución de 1811 daba a las Cámaras, no sólo el derecho de policía del edificio de sus sesiones, sino en general “*el derecho de remover los obstáculos que se opongan al ejercicio legal de sus funciones*”; y en concordancia con muchas constituciones europeas y americanas, el derecho de calificar a sus miembros. Por calificación se entiende la decisión exclusiva sobre la validez de las elecciones.²

Para la doctrina el examen de poderes constituye una prerrogativa constitucional y consiste en la facultad que tienen las Cámaras de apreciar la validez de las elecciones de sus propios miembros. Todas las elecciones deben ser aprobadas, aun las que no han dado lugar a ninguna protesta; además la aprobación de las elecciones no adopta la forma de un proceso, sino que se hace con arreglo al procedimiento parlamentario que establece el régimen interior de cada Cámara.³

El artículo 8 de la Constitución francesa de 1946 establecía: “*que cada una de las Cámaras es juez de la elegibilidad de sus miembros y de la regulari-*

¹ Gutiérrez, Acción Popular de inconstitucionalidad y la Cámara del Senado, pág. 57

² Wolf, Tratado de Derecho Constitucional Venezolano, Tomo I, pág. 327

³ Ruggeri, Derecho constitucional Venezolano, pág. 91

dad de su elección, y la única competente para recibir sus renunciaciones”. Sobre el particular Duguit afirmaba: “El derecho a examinar por sí mismas los poderes conferidos a sus miembros, ha sido reconocido, desde 1789, a todas nuestras asambleas políticas.”⁴

Así, la facultad privativa de cada Cámara de calificar sus miembros, significa la de verificar la legitimidad de sus poderes y las condiciones que, de acuerdo con la Constitución, deben reunir los elegidos.⁵

Algunos sistemas confieren la facultad de resolver finalmente sobre la validez de la elección respectiva, incluyendo cualquier impugnación que se interponga, a las propias cámaras legislativas o a alguna de sus comisiones, o bien a alguna otra asamblea política. En la tradición francesa, lo anterior se ha denominado “verificación de poderes”, y en Estados Unidos “calificación o certificación de elecciones”.⁶

La justificación histórica del sistema de recurso electoral encomendado a un órgano legislativo se apoya en el “*principio de la división de poderes*”, conforme con el cual cada órgano del poder público es independiente de los otros, por lo que no debe involucrarse en las decisiones inherentes a la integración de los demás. En particular, se consideraba un arma defensiva en manos del Legislativo frente al Ejecutivo a fin de asegurar su autonomía e independencia. Asimismo, pretende evitar que se afecte al poder judicial, el cual se vería inmerso en las luchas políticas partidistas en detrimento de su

⁴ Ruggeri, Derecho constitucional Venezolano, pag. 92

⁵ Ruggeri, Derecho constitucional Venezolano, pag. 92

⁶ Justicia electoral: El manual de IDEA Internacional. International, pág. 66

función primordial, que consiste en la resolución técnico-jurídica de los diversos litigios que conoce. Además, quienes se inclinan por un sistema de recurso electoral encomendado al órgano legislativo, aducen el carácter no democrático de la mayoría de los órganos judiciales, por lo que estiman que sus decisiones no deben prevalecer sobre las de aquel.⁷

La Constitución de 1999 en Venezuela mantuvo la facultad histórica por parte del órgano legislativo nacional de “*calificar a sus miembros*” por lo que es un acto privativo de la Asamblea Nacional conocer y juzgar sobre la validez de la elección de un parlamentario, este acto interno del cuerpo es susceptible de revisión por los órganos jurisdiccionales competentes dentro de los límites que la jurisprudencia y la doctrina han impuesto para la revisión de los “*interna corporis*”, fundamentalmente porque exista violación de derechos fundamentales.

En ejercicio de su potestad de calificar a sus miembros la Asamblea Nacional, el 6 de enero del año 2016 procedió a juramentar a los diputados legítimamente electos por el pueblo *Julio Haron Ygarza*, *Nirma Guarulla* por el estado Amazonas y el candidato a Diputado Indígena *Romel Guzama*.

Las Constituciones de Francia, Estados Unidos, Suiza, Argentina, Uruguay y Venezuela atribuyen al Parlamento la función de decidir sobre la validez de la elección de sus miembros. La facultad privativa de cada Cámara de calificar sus miembros, significa la de verificar la legitimidad de sus poderes y las condiciones que, de acuerdo con la Constitución, deben reunir los elegi-

⁷ Justicia electoral: El manual de IDEA Internacional. International, pág. 66

dos. La justificación histórica del sistema de recurso electoral encomendado a un órgano legislativo se apoya en el “principio de la división de poderes”, conforme con el cual cada órgano del poder público es independiente de los otros, por lo que no debe involucrarse en las decisiones inherentes a la integración de los demás. Si bien tal atribución podría ser objeto de críticas, en cuanto a su conveniencia, sin embargo, debemos concluir, con Wolf, que no pueden los jueces asumir la jurisdicción, sin una modificación expresa de la Constitución.

2. De la nulidad de las elecciones

El 29 de diciembre de 2015 la excandidata **NICIA MARINA MALDONADO MALDONADO** interpuso recurso contencioso electoral conjuntamente con solicitud de amparo cautelar y medida de suspensión de efectos contra “(...) *el acto de votación de las Elecciones Parlamentarias celebradas el pasado 6 de diciembre de 2015, en el circuito electoral del Estado Amazonas, para el período constitucional 2016-2021, efectuadas por el Consejo Nacional Electoral.*

De acuerdo con la recurrente el acto de votación de las elecciones Parlamentarias celebradas el 6 de diciembre de 2015, está viciado de nulidad absoluta, “...*al ser producto de la manipulación de la votación libre y secreta de los electores del Estado Amazonas y que en su conjunto constituyen un fraude estructural y masivo que afecta al sistema electoral venezolano (...)*” (sic)

De acuerdo con el artículo 215 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales :

La elección será nula:

1. Cuando se realice sin previa convocatoria del Consejo Nacional Electoral.
2. Cuando hubiere mediado fraude, cohecho, soborno o violencia en la formación del Registro Electoral, en las votaciones o en los escrutinios y dichos vicios afecten el resultado de la elección de que se trate.
3. Cuando el Consejo Nacional Electoral o el órgano judicial electoral correspondiente determine que en la elección realizada no se ha preservado o se hace imposible determinar la voluntad general de los electores y las electoras.

En este sentido, la solicitud de nulidad se basa en el numeral 2 del artículo 215 antes citado. Alegar un vicio de tal magnitud requiere, sin lugar a ninguna duda, traer al procedimiento elementos de convicción sobre el desarrollo del supuesto fraude y sus consecuencias precisas en el resultado final de la elección.

De acuerdo con la sentencia N° 260 de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia una alta funcionaria de la Gobernación del Estado Amazonas (Secretaria de la Gobernación), habría pagado *“diversas cantidades de dinero a los electores para votar por candidatos opositores,”* quien además, había condicionado *“la entrega de beneficios económicos a cambio de un voto favorable para los candidatos opositores,”* agregándose que dicha funcionaria dirigía *“acciones destinadas a manipular el voto asistido de los ciudadanos adultos mayores o aquellos que por alguna condición física o cualquier otro impedimento le dificultaba ejercer su derecho al sufragio (...).”*

De acuerdo con la recurrente, *“los ciudadanos y ciudadanas que ejercieron su derecho al sufragio durante este proceso electoral en el Estado Amazonas, no lo hicieron de manera libre y voluntaria, sino bajo la presión y coaccionados por acciones de la tolda opositora que la Ley especial denomina como ‘fraude, cohecho, soborno o violencia’ lo cual afecto los resultados del proceso electoral parlamentario” (sic).”*

Así las cosas, la única prueba del supuesto fraude estructural es el texto de una grabación presentada por la recurrente en la cual consta una supuesta conversación entre la secretaria de la Gobernación del Estado Amazonas, con otra persona (aun anónima). No pudo establecerse en el momento de la presentación del recurso al menos algún elector que hubiese recibido dicho soborno y más importante aun en qué medida este supuesto fraude afectó el resultado definitivo de la elección.

3. De la ilegalidad de la pruebas presentadas

De acuerdo con el artículo 48 de la Constitución de 1999 *“Se garantiza el secreto e inviolabilidad de las comunicaciones privadas en todas sus formas. No podrán ser interferidas sino por orden de un tribunal competente, con el cumplimiento de las disposiciones legales y preservándose el secreto de lo privado que no guarde relación con el correspondiente proceso”*.

Adicionalmente, la Ley sobre Protección a la Privacidad de las Comunicaciones tipifica como delito castigado con prisión de tres a cinco años, a quien *“arbitraria, clandestina o fraudulentamente grabe o se imponga de*

una comunicación entre otras personas” (artículo 2). En este mismo sentido, se castiga a “quien revele, en todo o en parte, mediante cualquier medio de información, el contenido de las comunicaciones” (artículo. 2), e incluso, castiga con prisión de seis a treinta meses, a quien “perturbe la tranquilidad de otra persona mediante el uso de información obtenida por procedimientos condenados por esta Ley y creare estados de angustia, incertidumbre, temor o terror” (art. 5).

Así las cosas la sentencia 260 de la Sala Electoral es nula por estar basada en una prueba ilícita y debe el Ministerio Público proceder a la investigación de todos los involucrados en los referidos hechos delictivos.

4. De la figura de la desincorporación

Cumplidas todas las fases del procedimiento electoral y superado el procedimiento de calificación previsto constitucionalmente ante la Asamblea Nacional los diputados procedieron a incorporarse como parte del Parlamento Nacional ejerciendo legítimamente todas las prerrogativas que la Constitución les asiste.

En fecha 13 de enero de 2016, tal como consta en el acta de sesiones de la Asamblea Nacional N 04 _2016, los diputados NIRMA ESTELLA GUARULLA GARRIDO, JULIO HARON YGARZA, por la Representación Indígena Región Sur, ROMEL EDGARDO GUZAMANA, comunicaron a la plenaria de la Asamblea Nacional su voluntad de desincorporarse a la Asamblea Nacional.

La figura de la desincorporación no se encuentra prevista ni constitucional ni reglamentariamente, los diputados se encuentran sometidos a un régimen de asistencia obligatoria, sólo sometido a la posibilidad de permisos o licencias temporales, debidamente justificadas.

A todas luces los diputados adoptaron tal decisión ante la grave amenaza que podría suponer la declaratoria de desacato dictada por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia mediante sentencia N° 1 de fecha 11 de enero de 2016.⁸

En todo caso, la manifestación de voluntad de los referidos diputados fue válidamente comunicada a la Plenaria de la Asamblea Nacional y a su Presidencia. Se trata, pues, de un acto que funciona con pleno automatismo, siempre que el mismo sea claro, preciso y no condicionado. La actuación de la plenaria se limita a una simple toma de conocimiento por la misma, en ningún caso podría votar la plenaria a favor o en contra pues se trata, reiteramos de un acto personalísimo que no pueden estar sometido a una aprobación posterior por parte de la Plenaria de la Asamblea Nacional.

5. Del llamado Desacato

De acuerdo con el artículo 31 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales “*Quien incumpliere el mandamiento de amparo constitucional dictado por el Juez, será castigado con prisión de*

⁸ Exp. N° AA70-X-2016-000001

seis (6) a quince (15) meses.” Se trata, pues, de una manifestación de la potestad disciplinaria del juez.

No se desprende ni del texto de la Ley Orgánica de Amparo ni de la jurisprudencia en materia de amparo otra consecuencia para el supuesto del desacato. Sin embargo, a partir de la sentencia de la Sala Electoral No.1 del 13 de enero de 2016; que declaró el desacato por parte de la Junta Directiva y de los diputados electos, se estableció, la nulidad de todos los actos de la Asamblea Nacional que se hayan dictado o se dictaren, mientras se mantenga la incorporación de los ciudadanos sujetos de la decisión N° 260 del 30 de diciembre de 2015.⁹

No existe fundamento jurídico mediante el cual se pueda establecer una relación entre la declaratoria de desacato y la nulidad de los actos dictados por el órgano en desacato. La tradicional teoría sobre nulidad de los actos establece supuestos antes del acto, durante o para su eficacia a los fines de establecer la posible nulidad de un acto. La referida sentencia no hace mención alguna a los vicios que producirían la nulidad de los actos de la Asamblea Nacional. Aún más grave es que la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia no tiene competencias para declarar la nulidad de los actos de la Asamblea Nacional, dicha competencia está atribuida constitucionalmente a la Sala Constitucional (artículo 336 constitucional).

⁹ Exp. N° AA70-X-2016-000001

6. De los vicios en los procedimientos legislativos

El legislador se encuentra vinculado en su actuación a las normas de procedimiento establecidas en la Constitución y en el Reglamento Interior y de Debates que es un acto parlamentario sin forma de ley que desarrolla y complementa preceptos constitucionales.

En la actualidad predomina en la doctrina y en la jurisprudencia constitucional la opinión de que se produce un vicio en el procedimiento legislativo con consecuencias invalidantes cuando durante la elaboración de la ley se ha infringido una norma contenida en la Constitución. Si la norma está contenida en el Reglamento Parlamentario la respuesta en cuanto a las consecuencias de la infracción de una de sus normas viene dada por las características de la norma de que se trate, esto es, si es desarrollo de una norma constitucional.

Las normas constitucionales sobre el procedimiento legislativo tienen por finalidad proteger principios superiores del ordenamiento jurídico como por ejemplo, el pluralismo político (artículo 2 Constitución de 1999). La inobservancia de preceptos que regulan el procedimiento legislativo, inclusive aquellos contenidos en un Reglamento Parlamentario pero que tenga por objeto la protección de éstos valores superiores, podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esta omisión altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de la Cámara.¹⁰ Dado el carácter instrumental del procedimiento legislativo la relevancia de los vicios que se pro-

¹⁰ TCE/9987

ducen durante el procedimiento legislativo no puede medirse teniendo en cuenta sólo la naturaleza de la norma infringida, sino, la forma en que la infracción ha repercutido sobre la meta que el procedimiento está destinado a cumplir.¹¹ La finalidad del procedimiento legislativo es la de servir de cauce para que se produzca la participación de los distintos grupos, que deben actuar en condiciones de libertad e igualdad, a fin de alcanzar el acuerdo que resulte de la dialéctica mayoría-minoría.

Así las cosas, tanto el procedimiento legislativo como otros procedimiento que se lleven a cabo en el parlamento para la toma de decisiones deben ser evaluados en cuanto a la finalidad que persiguen cada una de las fases del procedimiento de que se trate, por el carácter instrumental que tienen cada una de las mismas.

En el caso que nos ocupa, tendríamos que analizar en qué medida la incorporación de los diputados Julio Haron Ygarza, Nirma Guarulla por el estado Amazona y el candidato a Diputado indígena Romel Guzama, afecta el principio democráticos y las manifestaciones en las que el mismo se concreta, esto es, principio de mayoría, publicidad y pluralismo político.

En este sentido, resulta útil citar la argumentación de la Corte Constitucional de Colombia sobre el **principio democrático y los principios que rigen el carácter sustancial del procedimiento legislativo**: “(...) *La elaboración de la ley, la reforma de la Constitución, la elaboración del presupuesto del Estado, la investigación y el juzgamiento de los altos funcionarios del Esta-*

¹¹ Biglino Paloma, Los Vicios en el Procedimiento Legislativo, p.54

do, el control político, son todas tareas esenciales que adquieren legitimidad democrática si son ejecutadas por el cuerpo de representantes del pueblo a nivel nacional. Pero igualmente el desarrollo de las funciones a su cargo debe entenderse como una manifestación del principio democrático y, por consiguiente, los procedimientos por medio de los cuales se ejercen las competencias y se adoptan las decisiones correspondientes están sujetos a las mismas reglas que aportan legitimidad al Congreso en su conformación(...).¹²

En este mismo sentido, aunque el principio democrático se manifiesta en todas las funciones del Parlamento, *“interesa a la Corte profundizar, especialmente, en cómo se concreta tratándose de la labor legislativa. A lo largo de ésta se encuentran muy distintas expresiones del principio democrático, las cuales, verbigracia, abarcan momentos como la reunión, actividades como la participación y decisión, al igual que condiciones como la transparencia. Estas diversas manifestaciones pueden ser agrupadas en tres principios que integrarían, a su vez, el principio democrático en la actividad congresual. De esta manera en el principio mayoritario o de decisión por mayorías, de pluralismo político y de publicidad se puede entender condensado de forma un poco más concreta el sentido democrático que atiene el deber ser del funcionamiento del Congreso”*.¹³

¹² C-141/10

¹³ C-141/10

6.1. Principio mayoritario

La decisión tomada por la mayoría es la fórmula más eficiente desde el punto de vista democrático para integrar a las fuerzas que participan en una elección, sin que se pierdan elementos de libertad e igualdad que son esenciales a las actividades congresuales.

La decisión mayoritaria tiene un profundo fundamento en la igualdad, porque asigna idéntico valor a la participación de cada uno de los ciudadanos y toma como presupuesto la igualdad de oportunidades en el proceso participativo. Es decir, el sentido democrático de la decisión mayoritaria está fundado en dos pilares que se nutren del principio de igualdad: (i) el que las condiciones para participar en el proceso de decisión no tengan fundamento en parámetros discriminadores –tales como la renta o el nivel de preparación académica-; y (ii) el idéntico valor asignado a la decisión de cada uno de los participantes, en cuanto que entre las participaciones válidas ninguna tendrá mayor peso que otra.

De esta forma el principio mayoritario se convierte en realización del valor igualdad que a su vez se presenta como uno de los principales objetivos a garantizar dentro de las labores de un Congreso vinculado en su funcionamiento por el principio democrático.

En la Constitución de 1999 el artículo 209 establece la mayoría de votos para aprobar el informe de segunda discusión, el artículo 214 hace referencia a la mayoría absoluta de los diputados presentes para decidir respecto del veto presentado por el Ejecutivo Nacional. Requisitos de funcionamiento “*el*

quórum no podrá ser en ningún caso inferior a la mayoría absoluta de los y las integrantes de la Asamblea Nacional” (artículo 220).

6.2. Principio de publicidad

La publicidad de la actividad parlamentaria es la regla general, así encontramos la presencia de los ciudadanos en las sesiones parlamentarias, la asistencia de los medios de comunicación social, la votación en forma pública, y el conocimiento anticipado que deben tener los parlamentarios sobre los temas que deben ser discutidos.

6.3. Principio de pluralismo político

Las normas que garantizan el pluralismo político dentro de los procedimientos del legislativo tienen en común la preservación de la igualdad entre los distintos asambleístas y grupos políticos, de manera que todos puedan participar libremente en igualdad de condiciones de allí las normas sobre convocatoria a las diferentes sesiones plenaria y de las comisiones, un diputado un voto. De igual forma se protege el derecho a intervenir en las sesiones con reglas claras en cuanto al tiempo y número de veces.

La juramentación e incorporación de los diputados suspendidos por la Sala Electoral no violenta el principio de mayoría toda vez que se trata de 167 diputados por lo que el voto de tres asambleístas no ha afectado el *quorum* válido para la toma de decisiones ni las decisiones definitivas. Por otra parte, tampoco se han visto afectados el principio de publicidad ni el del plura-

lismo político. Por lo que no pueden establecerse vulneraciones al principio democrático, base fundamental de los procedimientos del Parlamento.

7. Conclusiones

La Asamblea Nacional en ejercicio de su competencia de calificación de sus miembros procedió a la revisión de las credenciales de los diputados NIR-MA ESTELLA GUARULLA GARRIDO, JULIO HARON YGARZA, por la Representación Indígena Región Sur, ROMEL EDGARDO GUZAMA-NA y su juramentación.

El desacato declarado por la Sala Electoral del Tribunal Supremo Justicia no produce en ningún caso la nulidad de los actos dictados por la Asamblea Nacional.

La nulidad de los actos dictados por la Asamblea podría estar referida al contenido del acto o al procedimiento por el cual se dictó el acto, ninguno de estos extremos han sido revisados por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Finalmente, eliminar la representación parlamentaria del Estado Amazonas de forma indefinida, constituye una grave violación de la voluntad popular expresada en las elecciones del 6 de diciembre de 2016.

Aportes | La protección de la propiedad y la responsabilidad por las mal llamadas