

# Principios para el buen gobierno de la Asamblea Nacional

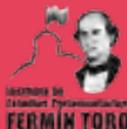
*Juan Miguel Matheus*

Prólogo de *Ramón Guillermo Avelo*

Epílogo de *Julio Borges*

Centro de Estudios  
de  
**Derecho Público**  
de la Universidad Monteávila

 editorial jurídica venezolana



Colección de Estudios Constitucionales y Parlamentarios  
N° 2



Principios  
para el buen gobierno  
de la Asamblea  
Nacional



# Principios para el buen gobierno de la Asamblea Nacional

**Juan Miguel Matheus**

Prólogo

*Ramón Guillermo Avelo*

Epílogo

*Julio Borges*

Centro de Estudios  
de  
**Derecho Público**  
de la Universidad Morteávila

 editorial jurídica venezolana



Colección de Estudios Constitucionales  
y Parlamentarios N° 2  
Caracas, 2013

© by Juan Miguel Matheus  
Email: [jmmfuma@gmail.com](mailto:jmmfuma@gmail.com)  
Hecho el Depósito de Ley  
Depósito Legal lf54020133403195  
ISBN 978-980-365-231-9

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

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

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

Esta edición consta de 1500 ejemplares  
Impreso en Venezuela - *Printed in Venezuela*

*A mis padres, por todo.  
A mis alumnos, de quienes aprendo.*

.



## Agradecimientos

*A Ramón Guillermo Aveledo y Julio Borges,  
por haber escrito, respectivamente, el prólogo  
y el epílogo de este libro.*

*A Rafael Tomás Caldera,  
por su constante palabra orientadora  
para la comprensión de los problemas del país.*



*“Constato con desolación que se intenta descreer en el sistema representativo en el propio nombre de la libertad”.*

Emmanuel SIEYÉS: *De los beneficios de la libertad en el Estado y en el sistema representativo.*

*“Preguntémosnos lo que en este tiempo entienden un inglés, un francés o un habitante de los Estados Unidos de América por la palabra libertad. Ella [la libertad] no es para cada uno de estos otra cosa que el derecho de no estar sometido sino a las leyes”.*

Benjamín CONSTANT, *Sobre la libertad en los antiguos y en los modernos.*

*“Dentro de la República democrática el problema del parlamentarismo es una cuestión decisiva. La existencia de la moderna democracia depende de si el parlamento es un instrumento capaz de resolver las cuestiones sociales de nuestro tiempo. No se puede dudar seriamente de que el parlamentarismo es la única forma real posible bajo la que puede realizarse la idea de democracia en la realidad social de nuestros días. Por ello, la decisión que se adopte sobre el parlamentarismo equivale a una decisión sobre la democracia”.*

Hans KELSEN, *El problema del parlamentarismo.*



## Sumario

Prólogo.....	13
Introducción.....	25
<b>I. Los principios del buen gobierno de las asambleas parlamentarias .....</b>	<b>35</b>
1. Recta razón .....	37
2. Libertad política.....	40
3. Discusión y publicidad .....	45
4. Representación política.....	53
<b>II. Los fines del buen gobierno de las asambleas parlamentarias .....</b>	<b>61</b>
1. El orden parlamentario .....	62
2. El arte de legislar .....	73
3. La libertad total de los parlamentarios.....	76
4. La fiel expresión de la voluntad general .....	81
5. La preservación de las asambleas políticas .....	86
<b>III. El talante moral del arte para el buen gobierno de las asambleas parlamentarias.....</b>	<b>97</b>
<b>IV. Valoración crítica de la concepción liberal del arte o ciencia del gobierno de las asambleas parlamentarias .....</b>	<b>111</b>
Epílogo.....	121
Bibliografía.....	131



## **Prólogo**

### **El garante de la libertad**

Persevera Juan Miguel Matheus en aportar a la elaboración de un Derecho Parlamentario nacional, disciplina en la cual estamos muy lejos de poder afirmar que abundan los estudios, y que lo haga en momentos de crisis de la institución deliberante en Venezuela le añade pertinencia a su esfuerzo. Aunque he leído otros textos suyos y tengo el gusto de conocerlo personalmente y, por lo tanto, he tenido ocasión de entablar con él gratificantes conversaciones, no ha dejado de impresionarme este trabajo del joven profesor tanto por la erudición como por la frescura de la escritura que invita a sentirse en confianza con los conceptos filosóficos y jurídicos que maneja. Felicitaciones.

Centra su exposición Matheus en la cuestión fundamental del buen gobierno de la Asamblea Nacional, un menester que en doctrina obedece a los principios aquí revisados como la recta razón, la libertad política, la discusión y la publicidad y la representación política. También atiende a fines, en cuyo análisis se detiene Matheus, como el orden parlamentario, el arte de legislar, la libertad de los parlamentarios, la fiel expresión de la voluntad general y la preservación de las asambleas políticas.

La vida parlamentaria tiene un presupuesto: las opiniones distintas y los intereses contrapuestos pueden convivir bajo un mismo techo, si existen unas reglas justas que ordenan esa convivencia y si hay, en ambos lados, dos sentidos básicos. Sentido del deber, que es respeto por la representación, la propia y la ajena. Ejercer la propia y entender que a su vez el adversario ejerce la suya y que entre todos está expresada la representación nacional. Y sentido del límite, porque no se trata de una guerra donde todo vale, se trata de la política. Y la política, en la atinada idea de Crick<sup>1</sup>, “brota de la aceptación del hecho de la existencia simultánea de diferentes grupos, por lo tanto diferentes intereses y diferentes tradiciones, dentro de una unidad territorial bajo un gobierno común”, lo cual genera un proceso de “conciliación deliberativa”, imperfecto pero claramente diferente del modo de decidir, y de procesar o negar las divergencias, en tiranías, oligarquías y totalitarismos. La garantía de ese proceso está en el Derecho Parlamentario. Su guardián es el Presidente del Parlamento.

En 1876 Henry Martyn Robert publicó sus *Robert's Rules of Order*<sup>2</sup> con el propósito de que los asuntos de la cámara sean despachados de manera oportuna y justa. Allí están las bases de lo que en inglés se denomina Ley Parlamentaria y que, contemporáneamente, pudiéramos llamar Derecho Parlamentario en sentido restringido, en contraste con una noción

---

1 Crick, Bernard: *In Defence of Politics*. Peguin, London, 1976.

2 Ruzakis, Laurie: *Rules of Order*. Merriam- Webster, Springfield, Mass. 1994.

más amplia y comprensiva que no sólo se refiere a las normas internas y de funcionamiento, sino a un universo más amplio de relaciones de la institución deliberante con el sistema político y con el orden constitucional. Pero, atención, la existencia de este panorama de mayor cobertura no disminuye en lo más mínimo la esencialidad de las reglas de funcionamiento y debate de la cámara y el papel de quien está llamado a administrarlas. Todo lo contrario, a más fuerza y desarrollo de la disciplina del Derecho Parlamentario, mayor la importancia que adquiere su dimensión primera y básica, sobre la cual se levanta todo su edificio.

Si al referirnos al funcionamiento parlamentario hubiéramos de usar una palabra clave, esta debería ser igualdad. En una asamblea, cada miembro tiene derecho a hacer lo que los otros miembros pueden hacer. Presentar mociones, debatirlas u oponerse a ellas, intentar convencer a otros de su punto de vista, postular a otros o ser postulado, y votar. También tienen obligaciones iguales.

Las reglas deben ser administradas con imparcialidad. El Presidente de la cámara vela porque así sea, y para que se garanticen los derechos y los deberes de los parlamentarios.

El Presidente de una asamblea parlamentaria normalmente proviene de la mayoría, lo cual en la forma de gobierno parlamentaria implica normalmente que está afiliado al partido de gobierno. No puede esta condición menoscabar la imparcial admi-

nistración de las reglas, pues de hacerlo se perjudicaría la función parlamentaria y, evidentemente, el parlamento en sí mismo.

Tampoco el que los presidentes de la asamblea parlamentaria provengan de las filas de la oposición debe operar a favor de la instrumentalización política del gobierno parlamentario para los fines parciales de quienes se presentan como alternativa a quienes detentan el poder. La experiencia así lo indica. Incluso la venezolana, en la cual desde 1970 hasta 1999, la Presidencia de la Cámara de Diputados, epicentro del debate político y sede natural del control de la Administración, la desempeñaron diputados provenientes de las filas opositoras. Algo similar ha ocurrido en Italia, cuyo sistema político tiene complejidades que le son muy propias y lo distinguen de sus similares del parlamentarismo europeo. Giorgio Napolitano, el ex comunista que a los ochenta y ocho años ejerce por segunda vez la Presidencia de la República, fue Presidente de la Cámara de Diputados en 1992, cuando el ejecutivo lo encabezaba Giuliano Amato en una coalición de democristianos, socialistas, socialdemócratas y liberales. Su partido, ya entonces denominado Partido Democrático de la Izquierda es el producto de una evolución en 1991 del antiguo Partido Comunista Italiano, proceso que viene de atrás con el *eurocomunismo* de Berlinguer y que ha desembocado en Partido Democrático, al encontrarse esa tendencia histórica con vertientes cristiano-sociales y socio-liberales. Napolitano había sido jefe de la bancada de su partido y había hecho escala breve en Bruselas y Estrasburgo como euro-

parlamentario, pero no hay duda que su equilibrio en el gobierno parlamentario se erigió en credencial a la hora de ser elegido al Palazzo Quirinale en 2006.

El status del presidente del parlamento tiene características distintivas. Es, por definición, *primus inter pares* por tratarse de un parlamentario que recibe de sus colegas el encargo de presidir sus sesiones. Es un miembro de la cámara cuya jerarquía y autoridad, necesarias para cumplir a cabalidad su función, se resguardan con diversas previsiones.

En Gran Bretaña, cuyo parlamento es justamente tenido por modélico, la dignidad del Presidente de la Cámara de los Comunes, que se llama *Speaker* adquiere un rango de especial distinción y ceremonia, para salvaguardar y reforzar esa imparcialidad. Por ejemplo, deja de contarse como integrante de la bancada del partido que con sus votos lo hizo Miembro del Parlamento y es investido de poderes y facultades relevantes en el manejo del gobierno de la cámara<sup>3</sup>.

Al catedrático español Gregorio Peces Barba, correspondió presidir el Congreso de los Diputados durante la primera legislatura del gobierno socialista de Felipe González, uno de los “padres de la Constitución” española de 1978. Al serle propuesta por su partido, el PSOE, la nominación para dirigir el trabajo parlamentario, planteó la condición de “que se aceptase mi estatuto de neutralidad y que no votaría en

---

3 Fraga Iribarne, Manuel: *El Parlamento Británico*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1961

ningún caso” pues lo estimó necesario para la fuerza de la Presidencia del Congreso<sup>4</sup>. Viene al caso, por cierto, una idea de Peces-Barba en otra obra suya, ya no de tema parlamentario pero sí de tema democrático que acaba siendo la misma cosa, porque empieza donde mismo que es en la convivencia respetuosa de los hombres y mujeres libres. Previene contra “la dialéctica del odio” porque ella “contradice la relación democrática basada en la concordia cívica”<sup>5</sup>.

La historia de nuestro país no está ayuna de ejemplos de presidencias parlamentarias que vale la pena recordar. En una revolución, la de Octubre de 1945, Andrés Eloy Blanco fue Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente. En tiempos en los cuales el debate democrático abierto era una novedad, y cuando apenas llevábamos una década corrida de cautelosa apertura hacia las libertades, el sectarismo y la crispación interpartidista eran moneda corriente. Su partido, Acción Democrática, cuyas posiciones por entonces eran bastante más radicales de lo que serían más adelante, ostentaba una mayoría descomunal en el hemiciclo y en la calle. En las elecciones había obtenido el 75% de los votos. Sus representantes en la Constituyente eran ciento treinta y siete, frente a diez y nueve socialcristianos<sup>6</sup> y, respectivamente, dos urredistas y dos comunistas.

---

4 Peces-Barba, Gregorio: *La Democracia en España*. Temas de Hoy. Madrid, 1996. Citado por R. G. Avelado en *El Trabajo Parlamentario*. Cámara de Diputados. Caracas, 1997.

5 Peces-Barba, Gregorio: *La España Civil*. Galaxia Gutenberg/ Círculo de Lectores. Barcelona, 2005.

6 Rivera Oviedo, José Elías: *Los Socialcristianos en Venezuela*. Caracas, 1970.

Reunida en un clima intranquilo, que estaba “preparado para que la Asamblea degenerara en hecho de violencia”, Andrés Eloy Blanco supo ser “El amortiguador de la Constituyente”. Y conste que las palabras no son de un partidario suyo, sino de un adversario político claro, muy bien definido, al punto que conducía la fracción opositora en aquel cuerpo parlamentario, Rafael Caldera quien entre sus modos de ser político y hombre de Estado, cuenta el de haber sido un luchador tenaz y apasionado<sup>7</sup>.

Explica Caldera, “Desde el primer momento, él fue el resquicio de comprensión necesaria para que aquel cuerpo desempeñara su función, su función primordial, la de debatir ante los oídos del pueblo venezolano las cuestiones fundamentales de su organización política, que hasta entonces le habían sido total o parcialmente ajenas”.

Andrés Eloy era una personalidad excepcional, por eso lo recordamos con afecto y admiración. Pero su caso lo presento para recordarnos que una revolución, si es democrática, no tiene por qué aplastar a quien disienta, y si a alguien se le ocurriera hacerlo, el parlamento es el lugar menos propicio para realizar sus antidemocráticos designios y el presidente de la Cámara está allí, precisamente, para garantizar que eso no ocurra.

Ya dijimos que un presidente parlamentario puede pertenecer a las filas opositoras, y eso no es

---

7 Caldera, Rafael: *Moldes para la Fragua*. Tercera Edición. Dimensiones. Caracas, 1981.

excusa para que su conducta no sea la de la ecuanimidad para que en el ambiente de libertad parlamentaria, la Cámara no sea una trinchera sino el espacio de deliberación civil que debe ser. Y lo mismo puede afirmarse cuando, como es más frecuente, quien preside la asamblea parlamentaria pertenece a las filas del gobierno. Al caso de Blanco, durante una revolución, sumemos el de Briceño-Iragorry, unos años antes, cuando la cabeza del Estado constitucional recaía, por imperativo del sistema político, en un general del Ejército.

En los años en que Venezuela gateaba en materia de instituciones democráticas y se iniciaba un proceso de apertura a las libertades, Mario Briceño-Iragorry presidió el Senado y el Congreso Nacional. El pensador trujillano era miembro del Partido Democrático Venezolano y medinista leal, aparte de amigo del Presidente de la República. Ello no le impedía comprender la especificidad de su papel institucional y la importancia de las formas constitucionales, aunque a su amigo y gobernante le costara entenderlo.

En su ensayo *Mi Presidencia del Congreso*<sup>8</sup> cuenta don Mario de una divergencia entre el Presidente y él. El disenso comenzó en 1944, con motivo de un proyecto de ley sobre incompatibilidades planteado por el senador independiente Jóvito Villalba y redactado por una comisión integrada por el proponente,

---

8 Briceño-Iragorry, Mario: *Su Presidencia del Congreso de la República y otros testimonios 1945-1954*. Edición Homenaje del Congreso de la República. Caracas, Octubre de 1985.

Briceño-Iragorry, Mejía, Egaña y Julio Medina Angarita, hermano del primer magistrado. Era frecuente entonces que funcionarios de la administración se incorporaran al Congreso durante el período de sesiones y después volvieran a sus cargos gubernamentales, dejando muy en entredicho la separación de poderes. El Ejecutivo, a través del ministro Uslar le pidió al Presidente del Senado que el proyecto se detuviera, pero no fue así. Sólo a través de maniobras políticas posteriores logró el gobierno lo que aspiraba, pero a juicio de Don Mario la relación quedó resentida. Siendo aquella década la de los primeros pasos en el camino a la democracia, los atavismos dejados por el prolongado autoritarismo eran naturales, y un mandatario de talante liberal y ánimo de aceptar e incluso promover cambios graduales, tampoco quería sentirse “pintado en la pared”.

En el gobierno se defendía lo que Don Mario llama “el sistema viejo de llevar a la Cámara sólo cosas ya tratadas de previa con el Poder Ejecutivo” y al hacerlo se los juzgaba como inconsecuente o falto de colaboración. De un debate fuertemente auto-crítico salió una triple iniciativa parlamentaria para reformar el Reglamento Interior y de Debates, solicitar al Ejecutivo la entrega de los espacios del Capitolio bajo su administración<sup>9</sup> y el tercero, designar una comisión para estudiar un proyecto de reforma constitucional para incorporar las incompatibilidades y la elección directa del Presidente de la República. Contra la opinión del Presidente del Congreso

---

9 El Salón Elíptico aún hoy lo está, prolongando una larga anomalía, rastro de cuando el palacio no sólo era legislativo.

y jefe de la fracción del PDV, el gobierno consiguió que no se tratara el punto en la plenaria evitando el quórum, aunque el temor ante un posible resultado adverso lucía infundado, dado que la casi totalidad de los senadores y diputados estaban de su lado, aún tomando en cuenta la fisura que en el oficialismo ocasionaba las distancias entre el Presidente Medina Angarita y el ex Presidente López Contreras. Considera Briceño-Iragorry a aquella como “una de las más humillantes sesiones del Parlamento” quien en protesta renunció a la conducción de la bancada. En sus palabras de clausura de las sesiones declaró: “No he visto en la Cámara el color político de los hombres, sino el significado de los ciudadanos que la Nación ha condecorado con su personería en el Cuerpo Supremo de la República”.

A estos dos muy ilustres podría agregar otros, porque no está ayuna de ejemplos históricos la tradición venezolana de presidencia parlamentaria.

El arte de legislar radica en discernir “lo bueno, lo virtuoso, lo justo, en definitiva, dentro de la infinita complejidad que suscitan las condiciones históricas, sociológicas, políticas y económicas”<sup>10</sup>, al analizar el pensamiento de Montesquieu, Santaella López ve al legislador como el garante de la libertad. “La función esencial que desarrolla el legislador es la de implantar el orden razonable en virtud del cual se desenvuelven armónicamente las relaciones necesarias derivadas de la naturaleza de las cosas”.

---

10 Santaella López, Manuel: *Montesquieu. El Legislador y el Arte de Legislar*. Universidad Pontificia Comillas. Madrid, 1995

Si el legislador es el garante de la libertad y esta es la condición indispensable para vivir humanamente, no es difícil colegir la trascendencia del papel de quien debe ser el garante de la libertad de los legisladores, que es el presidente de la asamblea parlamentaria.

De eso, nada menos, trata este útil y oportuno trabajo de Juan Miguel Matheus *Principios para el Buen Gobierno de la Asamblea Nacional*, cuya edición el Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro tiene el honor de coauspiciar.

Ramón Guillermo Avelo<sup>11</sup>  
Los Caobos, agosto de 2013

---

11 Presidente del Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro. Caracas, Venezuela.



## Introducción

El objeto de la presente investigación es indagar en los fundamentos liberales del así llamado *parlamentarismo clásico* para que ellos mismos, por su propio peso específico, arrojen luces que alumbren el necesario proceso de un nuevo rumbo para el gobierno interno de la Asamblea Nacional de Venezuela, que sea de acuerdo al Derecho y a la justicia. Una empresa de esa naturaleza hace volver los ojos más de doscientos años en la historia del pensamiento político de Occidente. Supone desempolvar las proposiciones de los pensadores liberales de los siglos dieciocho y diecinueve, especialmente de los europeos, con toda la riqueza de grises y matices que eso implica. Pero también supone colocar la vista en el porvenir de la institución parlamentaria, en su futuro, en su devenir. Porque los principios del arte para el buen gobierno de las asambleas políticas son –permítasenos aquí una aparente *contradictio in terminis*– siempre viejos y siempre nuevos. Viejos en cuanto a su formulación teórico-práctica, y nuevos en cuanto a la actualidad de las variadísimas circunstancias ante las cuales deben dar respuestas a problemas funcionales, ante las cuales deben abrirse renovados cauces de implementación práctica.

Los mencionados principios poseen, entonces, un cariz ambivalente. Son, a un tiempo, viejos y nuevos,

antiguos y modernos. Ello se explica en virtud de la universalidad y de la esencialidad que les son intrínsecas. El mayor mérito de los pensadores liberales clásicos fue haber aprehendido la naturaleza específica de la institución parlamentaria para formular con carácter permanente, elevadas al rango de teoría, las categorías jurídico-políticas con las que es posible ordenar racionalmente la actividad parlamentaria y solventar las vicisitudes propias de la pugna política constitucionalizada en el Parlamento. Mientras los parlamentos sigan siendo parlamentos, por tanto, y con independencia de las diversas circunstancias de espacio y tiempo, los principios del liberalismo clásico serán aptos para gobernar con justicia la marcha interior de las asambleas políticas.

Tales principios, sin embargo, deben ser puestos en práctica. Ha de dotárseles de operatividad. No son, ni mucho menos, realidades inerciales, predefinidas ni mecánicas, pues no existe ningún grupo de principios, ningún orden jurídico ni político que pueda encorsetar a priori la vida humana, y menos la parlamentaria. Y como todo orden jurídico-principista está referido a la justicia, es necesario que haya en las inteligencias y en las voluntades, tanto de los destinatarios del Derecho Parlamentario, como de los encargados de aplicarlo, la disposición libre y responsable de someterse al orden de la razón contenido en las regulaciones jurídicas del buen gobierno de los parlamentos.

Como tristemente enseña la historia reciente de nuestra Asamblea Nacional, si no existe lo que

Konrad Hesse denomina “garantía inmanente del Derecho Constitucional”<sup>1</sup>, es decir, si no hay virtud en los parlamentarios y las cámaras no son gobernadas por un tipo humano que haga de la justicia su forma política, tampoco habrá, entonces, ninguna posibilidad de hacer triunfar la razón en la actividad parlamentaria. Hace falta la voluntad política y la virtud cívica (y humana elemental) para sacar a flote una actividad parlamentaria racional<sup>2</sup>. Sin ello es imposible la “construcción principista del ordenamiento parlamentario”<sup>3</sup> y lo que Tocqueville llamó *espíritu de conciliación* de un cuerpo representativo<sup>4</sup>, aunque mucho nos esforcemos por disciplinar las cámaras con los principios que dicta la recta razón para el buen gobierno de las asambleas políticas.

Por otro lado, hoy es un lugar común hablar de la crisis institucional de los parlamentos<sup>5</sup>. Una suerte

- 1 Cfr. HESSE, Konrad: “Constitución y Derecho Constitucional” en BENDA, MAIHOFFER, VOGEL, HESSE, HEYDE: *Manual de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, segunda edición, Madrid, 2001, p. 7.
- 2 Cfr. PÉREZ SERRANO, Nicolás: “La naturaleza jurídica del reglamento parlamentario”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 10, Madrid, 1959, p. 166.
- 3 Cfr. PENDÁS GARCÍA, Benigno: “Otras fuentes. Esbozo para una construcción principista del Derecho Parlamentario” en *Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996, p. 230.
- 4 Cfr. DE TOCQUEVILLE, Alexis: *Democracy in America*, traducción de George Lawrence, edición de J. P. Mayer, Harper Perennial, 1969, p. 118.
- 5 Como críticos a ese lugar común de la supuesta crisis del Parlamento pueden verse en la doctrina comparada actual, en concreto en la española, los trabajos RUBIO LLORENTE, Francisco: “El futuro de la institución parlamentaria” en

de ritornelo según el cual la institución parlamentaria está en entredicho, está definitivamente herida desde el punto de vista constitucional porque su funcionamiento contemporáneo se aleja de los postulados liberales clásicos o de lo establecido en las constituciones y en los reglamentos interiores. Nosotros, por nuestra parte, creemos que la institución parlamentaria en cuanto tal, en cuanto centro de gravitación y de profundidad moral de las democracias constitucionales, sigue y seguirá vigente como cimiento irremplazable<sup>6</sup>.

En este sentido, el Parlamento es insustituible en la arquitectura del Estado constitucional de nuestros días. Como ha quedado diáfano expresado en la célebre cita de Smend, “la elección del Parlamento y la actividad parlamentaria son los dos estadios más importantes de la pugna política que compete al Estado constitucional prever y regular”<sup>7</sup>. Cosa muy distinta es que haya parlamentos concretos que, por alejarse de los principios del buen gobierno de las

---

GARRORENA MORALES, Ángel (Editor): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 384 y RECODER DE CASSO, Emilio: “Las Cortes Generales” en *La Constitución española de 1978. 20 años de democracia*, Congreso de los Diputados, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 356.

- 6 Sobre la esencialidad del Parlamento en los regímenes democráticos, y en concreto sobre la relación entre nuestro órgano legislativo nacional y la democracia venezolana, véase la obra AVELEDO, Ramón Guillermo: *Parlamento y Democracia*, Fondo Para la Cultura Urbana, Caracas, 2005.
- 7 Cfr. SMEND, Rudolf: “La transformación del orden constitucional liberal por el sistema proporcional” en *Constitución y Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 28.

asambleas políticas y por no estar conformados por un tipo humano auténticamente democrático, atraviesan crisis institucionales que también son, vale decir, singulares y concretas. Nunca generales ni abstractas.

Tal es el caso, precisamente, de nuestra Asamblea Nacional. Esta es en un Parlamento en crisis, en ruinas institucionales podríamos decir, porque sus operadores jurídico-políticos la han alejado de los principios clásicos del buen gobierno parlamentario, la han hecho esquivar a su razón de ser constitucional. Pero en este punto debemos ser muy precisos para no generar dudas respecto de la necesidad del Parlamento venezolano, para no dar pie a malas percepciones que obedezcan a ese terrible fenómeno denominado anti-política, que tanto daño hace y sigue haciendo entre nosotros<sup>8</sup>. No es que en Venezuela haya dejado de tener sentido la existencia de la institución parlamentaria. Eso carecería de racionalidad constitucional y no se correspondería con nuestra tradición republicana, dentro de la cual hemos tenido órganos parlamentarios sobre los que reposa la soberanía popular y pivota la marcha del Estado desde 1811<sup>9</sup>. Se trata de que la Asamblea Nacional dibujada en la Constitución de 1999 no ha podido desarrollarse institucionalmente, no ha

---

8 Sobre el fenómeno de la anti-política como prejuicio social véase el apartado “La culpa es de la política”, del libro AVELEDO, Ramón Guillermo: *Qué es la Política*, Editorial Panapo, Caracas, 2002, p. 9 y ss.

9 Cfr. BREWER-CARÍAS, Allan: *Las Constituciones de Venezuela*, Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, 1985, 1086 pp.

podido crecer en la práctica porque, por un lado, desde su nacimiento orgánico ha sido vil e injustamente gobernada en su interior por los personeros de la revolución bolivariana a los que ha correspondido ejercer la magistratura presidencial intracámaras, y, por otro, porque ha sido malamente provista de reglamentos interiores diseñados para la dominación autocrática de la cámara <sup>10</sup>, lo cual contradice

- 
- 10 Sobre este tema permítasenos una larga cita de Jesús María Casal que sintetiza perfectamente el problema jurídico implicado en la autocratización del reglamento interior de la Asamblea Nacional acaecida en 2010: “Una demostración de esa misma degradación [de la AN] y, en particular, de la incompatibilidad entre el parlamento democrático o el parlamento a secas y la revolución, concebida como toma del poder dirigida a imponer una nueva estructura socioeconómica y un concreto pensamiento político u orden de valores que invade todos los ámbitos vitales, se halla en la reforma del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional adoptada en el 2010. Esta reforma es inconstitucional, por ser violatoria del principio democrático y del Estado de Derecho, del derecho a la participación en los asuntos públicos, del principio de progresividad y del pluralismo político (arts. 2, 6, 19 y 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela-CRBV). Las líneas maestras de la reforma del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional consisten, primeramente, en reducir las posibilidades de intervención de los Diputados en los debates; en segundo término, en ampliar las potestades de la Presidencia de la Asamblea Nacional, en detrimento de la plenaria o de instancias de trabajo coordinado entre diversas fuerzas políticas; en tercer lugar, en dificultar el ejercicio de algunos mecanismos de control y, por último, en eliminar ciertas garantías de funcionamiento regular o continuo de la Asamblea Nacional y de sus Comisiones Permanentes durante las sesiones ordinarias. Como justificación de la reforma se adujo la necesidad de activar el pueblo legislador como oferta o lema del Partido Socialista Unido de Venezuela y de sus candidatos durante la campaña electoral del 2010 para la Asamblea Nacional. Se trataría de una idea en gestación, que implicaría una intensificación del parlamentarismo de calle y,

esencialmente los principios constitucionales de organización del poder legislativo nacional previstos en el Texto Fundamental y la moral elemental que debe nutrir la vida parlamentaria.

En la Venezuela del año 2013 ocurre, por lo tanto, la *quiebra moral y funcional* de la Asamblea Nacional<sup>11</sup>. Una quiebra que se ha enquistado en nuestra vida republicana y subsiste patológicamente entre nosotros por el talante autocrático que el régimen le imprime a la institución parlamentaria y, como consecuencia de ello, o acaso como su causa, por el apartamiento calculado y deliberado de los principios de libertad para el buen gobierno de las asambleas políticas que intentaremos explicar en esta monografía.

No puede ser sino de quiebra moral y funcional la situación de una Asamblea Nacional (i) en la que no impera la recta razón, (ii) en la que no priman la

---

por tanto, del trabajo de los Diputados en los circuitos en los que fueron electos. Lo cierto, en todo caso, es que a causa de esa reforma el Reglamento Interior y de Debates (RID) supone, globalmente considerado, una violación al principio democrático y al Estado de Derecho, al derecho de participación en los asuntos públicos, al principio de progresividad y al pluralismo político” (Cfr. CASAL, Jesús María: “El rescate del Parlamento”, epílogo al libro MATHEUS, Juan Miguel: *La Asamblea Nacional: cuatro perfiles para su reconstrucción constitucional*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, pp. 131 y 132).

- 11 La expresión es tomada de Rafael Fernández Heres para referirse al fusilamiento del Congreso por parte de José Tadeo Monagas durante los lamentables sucesos del 24 de enero de 1848 (Cfr. FERNÁNDEZ HERES, Rafael: *Fermín Toro*, Biblioteca Biográfica Venezolana, Volumen 84, Ediciones de El Nacional, Caracas, p. 128).

discusión y la publicidad, (iii) en la que no reina la libertad política y (iv) en la que se aniquila la quintaesencia representativa de toda institución parlamentaria. No puede ser sino de quiebra moral y funcional la situación de una Asamblea Nacional que no persigue como sus más elevados fines (i) el orden parlamentario, (ii) la concreción en leyes justas del recto arte de legislar, (iii) la libertad total de los parlamentarios, (iv) la obtención fiel y certera de la voluntad popular y, por último, (v) la preservación constitucional de la propia cámara. En suma, no puede ser sino de quiebra moral y funcional la situación de una Asamblea Nacional en cuya savia institucional no están presentes las verdades prácticas teorizadas por lo pensadores liberales clásicos hace más de dos siglos, cuyo éxito ha sido probado una y otra vez en la historia del Parlamento y que son, repetimos, el objeto de estudio de esta investigación.

Resulta, pues, imperativo que en tiempos de crisis como los que vivimos se recuerde lo fundamental. Que despeguemos el rostro del momento presente y volvamos a las raíces institucionales y conceptuales de la Asamblea Nacional en cuanto órgano parlamentario. La cuestión consiste, en definitiva, en enmarcar al Parlamento venezolano dentro de la sabiduría práctica, ya secular, que la realidad parlamentaria misma ha develado empíricamente a lo largo de los años<sup>12</sup>. Porque no es exagerado afir-

---

12 Los datos más antiguos sobre esas prácticas que se han convertido en sabiduría sobre el gobierno de las asambleas políticas datan del siglo dieciséis, especialmente las provenientes del Parlamento inglés. Sobre el particular véanse MAITLAND, F.W.: *The Constitutional History of England*, Cambridge

mar que de ello depende, en gran medida, la posibilidad real de reconstruir técnica, jurídica, política y moralmente nuestro órgano legislativo nacional. Por ello presentamos este esfuerzo intelectual como un aporte, ciertamente dialéctico, que nos lleve a contrastar el estado de cosas existentes en el Parlamento venezolano con la razón de ser que tanto la teoría política como el Derecho Parlamentario muestran como el *deber ser* de la existencia constitucional de toda asamblea política y deliberativa. De ese contraste resultarán, no lo dudamos, valiosas impresiones, sugerencias, aspiraciones y propósitos para el renovado gobierno interno de nuestra Asamblea Nacional, las cuales deberán verse felizmente concretadas mediante oportunas reformas reglamentarias y, sobre todo, a través del esfuerzo serio y sostenido de diputados, fracciones parlamentarias y partidos por crear una nueva cultura constitucional intracámaras.

---

University Press, 1908, p. 244; HOLT, J.C.: "The Prehistory of Parliament" en DAVIES, R. G. y DENTON J. H. Editores: *The English Parliament in the Middle Ages*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1981, pp. 1-28; JENNINGS, George Henry: *An Anecdotal History of the British Parliament, from the Earliest Periods to the Present Time*, Londres, 1880, pp. V-X).



## I. Los principios del buen gobierno de las asambleas parlamentarias

El arte del buen gobierno de las asambleas parlamentarias responde a una concepción de naturaleza principista. Guarda relación con los postulados fundamentales que coadyuvan a desentrañar la lógica intrínseca de las operaciones parlamentarias que pertenecen al acervo dogmático del liberalismo político y fueron formulados originalmente por Jeremy Bentham a partir del último tercio del siglo dieciocho<sup>13</sup>. Se trata de principios en estado de teoría, no positivizados. Por eso a este arte no se le puede considerar propiamente Derecho positivo, sino un entramado de guías para la acción práctica que han sido elevados a la categoría de principios de filosofía política por vía de la comprobación empírica.

Los cimientos de esta manera de entender el gobierno de las cámaras parlamentarias son, como hemos enunciado antes, profundamente *benthamianos*. Con ellos se inaugura la tradición de pensamiento parlamentario liberal nacida a finales del siglo

---

13 A manera de biografía, interesante para encuadrar al personaje en su tiempo, Cfr. LIEBERMAN, D.: *Jeremy Bentham: biography and intellectual biography*, History of Political Thought, Vol. 20, N° 1, 1999, pp. 187 y ss.

XVIII<sup>14</sup> y desarrollada ampliamente en la primera mitad del siglo XIX<sup>15</sup>. El buen gobierno de las asambleas políticas es, en clave *benthamniana*<sup>16</sup> y –por qué no– liberal, el arte rector de la actividad parlamentaria. Es la ciencia que permite, a modo de táctica<sup>17</sup>,

- 
- 14 “Los que pretendan conocerlas [las ideas particulares que le dan especificidad a la institución parlamentaria y a su disciplina] se verán obligados a retroceder hasta Burke, Bentham, Guizot y J. St. Mill, y comprobarán que, después de ellos, aproximadamente desde 1848, si bien se han hecho numerosas observaciones prácticas, no se han dado nuevos argumentos fundamentales” (Cfr. SCHMITT, Carl: *Sobre el parlamentarismo*, Editorial Tecnos S.A., Colección Clásicos del Pensamiento, Madrid, 1990, p. 5). Una buena introducción al liberalismo desarrollado por autores distintos a Bentham se encuentra en JIMÉNEZ DÍAZ, José Francisco: “El liberalismo doctrinario: François Guizot, Pierre P. Royer-Collard, Benjamín Constant” en *Introducción a la historia de las ideas políticas contemporáneas: desde la Revolución Francesa a la Revolución Rusa*, Coordinado por Santiago Delgado Fernández, José Francisco Jiménez Díaz, Universidad de Granada, 2008, pp. 59 y ss.
- 15 “La fundamentación sistemática independiente [del Parlamentarismo] se desarrolló, tanto en Alemania como en Francia, en la época de 1815 a 1848. Este período debe considerarse como la época clásica de la idea parlamentaria” (Cfr. SCHMITT, Carl: *Teoría de la Constitución*, Alianza Universidad Textos, primera reimpresión a la edición de 1982, Madrid, 1992, p. 297).
- 16 El título en inglés de la obra que fue traducida al castellano como *Tácticas parlamentarias* es *Political tactics or inquiries concerning the discipline and mode of proceeding proper to be observed in political assemblies* (Cfr. *The Works of Jeremy Bentham*, Thoemmes press, London, 1995, Volume II, pp. 299 y ss.). Como se observa, Bentham utiliza expresamente la palabra *discipline* para referirse al arte del buen funcionamiento de las asambleas políticas.
- 17 “La voz táctica –dice Bentham–, tomada del griego y familiar por su aplicación a un ramo del arte militar, significa en general el arte de poner en orden (...). Orden supone fin. La táctica, pues, de las asambleas políticas es la ciencia que enseña a dirigir las hacia el fin de su institución, por medio del orden que ha

ordenar todo cuanto ocurre en el Parlamento según los principios (i) de la *recta razón*, (ii) de la *libertad política*, (iii) de la *discusión* y de la *publicidad* y, finalmente, (v) de acuerdo con la idea de *representación política* que subyace a los sistemas de *gobiernos representativos*.

En seguida un análisis de cada uno de estos principios.

## I. Recta razón

El primero de estos principios es el de la actuación política y jurídica de acuerdo a la *recta razón*. La modernidad trajo consigo una desproporcionada confianza del hombre en las fuerzas del hombre, que tuvo como culmen un antropocentrismo que exaltaba la razón como regla y medida de lo humano, tanto en lo individual como en lo social<sup>18</sup>.

En este contexto, Bentham y el resto de los liberales de los siglos XVIII y XIX supieron asumir este principio como tesoro de las doctrinas liberales y, muy en concreto, del liberalismo político que engendraría la teoría del gobierno representativo y de la democracia parlamentaria. Siendo el Parlamento un

---

de observarse en sus pasos” (Cfr. BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Serie “Textos Parlamentarios Clásicos”, Madrid, 1991, p.61).

18 Al respecto véase DE MURALT, André: *La estructura de la filosofía política moderna. Sus orígenes medievales en Escoto, Ockham y Suárez*, Edición de Valentín Fernández Polanco, Editorial ISTMO, Colección Fundamentos, Madrid, 2002, pp. 109 y ss.

espacio esencialmente político, la cuna de la legislación, el espacio público para la confección de las leyes, y siendo también el nervio que da vitalidad a la articulación moral de la sociedad, no puede ser un ámbito institucional exento de las luces de la razón, sino todo lo contrario. La ordenación de la vida social que es mediada por la institución parlamentaria era vista como un amalgamamiento de las partes de la sociedad, las cuales se entrelazan recíprocamente en virtud del contenido racional de las leyes.

Lo que espera el cuerpo social del órgano legislador es, por lo tanto, un complejo de leyes racionales que le den forma propiamente civil y, en concreto, forma de libertad al agregado informe de individuos yuxtapuestos que es el todo social. El Parlamento es concebido, entonces, como un faro que se eleva sobre la cúspide de la sociedad para irradiar sobre ella los tinos de la razón política que los “notables por sus luces”<sup>19</sup>, reunidos corporativamente, pueden alcanzarle en y desde la institución parlamentaria.

Se considera, además, que esa irradiación de la razón sobre la sociedad —función esencial del Parlamento—, sólo es posible si en su propio seno éste alcanza a convertirse en una reunión de hombres guiados racionalmente en sus actuaciones. Cada parlamentario individualmente considerado ha de convertirse en un escalón de racionalidad sobre el cual se pueda apoyar la voluntad —también racio-

---

19 Cfr. SIEYÉS, Emmanuel: *¿Qué es el estado llano?*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1950, p. 117.

nal— del cuerpo parlamentario considerado como un todo.

Pero ante la constatación realista de la condición humana —especialmente vulnerable en el terreno de las pasiones políticas— la misma razón impone la necesidad de un arte que devuelva al camino de la racionalidad lo que pueda haberse extraviado de él. Y eso es, precisamente, el arte para el gobierno de las cámaras: una respuesta de la razón que busca garantizar para sí misma su propio reinado mediante una forma concreta de acción gubernamental intracámaras, necesaria para poner coto a los extravíos de la razón política dentro del océano de los apasionamientos que los asuntos parlamentarios traen consigo.

Los teóricos del liberalismo conocen profundamente la naturaleza humana, caída y apasionada. Pero también saben que ese apasionamiento no se corresponde con lo más elevado que hay en el hombre político, a saber: la razón misma. Entienden que la “libertad sin la razón es la que impulsa a los animales”<sup>20</sup>, no a los hombres. Y al mismo tiempo entienden, como lo esgrimiría Edmund Burke, que “la sociedad no sólo requiere que se sometan las pasiones de los individuos sino que exige aun en la masa y en el cuerpo de la totalidad, lo mismo que en los individuos, que se contraríen con frecuencia

---

20 Cfr. SIEYÉS, Emmanuel: “De los beneficios de la libertad en el Estado y en el sistema representativo”, en *Escritos y discursos de la revolución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 223.

las inclinaciones de los hombres, se controlen sus voluntades y se sujeten sus pasiones”<sup>21</sup>.

Por eso Bentham, convencido de la necesidad de evitar la barbarie en el quehacer parlamentario, no duda en proponer la disciplina de sus *Tácticas*, convirtiendo en su tarea personal el mostrar sistemáticamente que el “arte del legislador [en este caso, del que gobierna la asamblea política y utiliza el reglamento parlamentario para tal fin] se limita a desterrar cuanto pudiera perjudicar el pleno ejercicio de la libertad y de la inteligencia [de los parlamentarios]”<sup>22</sup>.

## 2. Libertad política

El segundo de los principios que conforman el buen gobierno parlamentario es la *libertad política*. Esta, vista a la luz de toda la carga conceptual e ideológica implicada en el liberalismo, es considerada por Constant como “el más poderoso y enérgico modo de perfección que el cielo nos ha dado entre los dones terrenos”<sup>23</sup>. Y ello es así, porque la libertad política es, en cuanto parte esencial de la existencia

---

21 Cfr. BURKE, Edmund: “Reflexiones sobre la revolución francesa” en *Edmund Burke. Textos políticos*, traducción de Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, México, D.F., 1996, p. 93.

22 Cfr. BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*, Op. Cit., p. 61.

23 Cfr. CONSTANT, Benjamín: *Sobre la libertad en los antiguos y en los modernos*, Tecnos, segunda edición, Colección Clásicos del Pensamiento, Madrid, 2002, p. 90.

tanto del hombre individual como de la comunidad civil, “el poder de conformar los deseos humanos a la razón”<sup>24</sup>.

Tal poder de conformar los deseos humanos a la razón adquiere dimensión jurídica en Guizot. En este autor se constata bien una estrecha relación entre ley y razón, que origina la libertad política y es una constante en el liberalismo presente, por supuesto, en el arte para gobernar las cámaras. La ley es considerada expresión de la razón y, en ese sentido, surge para los hombres un derecho a la libertad en las relaciones con los otros hombres, que consiste en “no obedecer nada que no sea la razón”<sup>25</sup>, siendo que en esto estriba, vale decir, el núcleo mismo de la libertad política. Por eso la ley, que en el pensamiento liberal es concebida como una concreción de la razón, sea una ocasión de respetar y potenciar la libertad individual. La sumisión a las leyes –dirá Sieyès– lejos de constreñir y mutilar lo libre en el ser humano, lejos de atacar o restringir la libertad, “deviene en su más poderoso medio, en su salvaguarda más segura”<sup>26</sup>.

Si la ley es obra de la razón entonces la obediencia a su letra no es claudicación de la libertad. Es

---

24 Cfr. GUIZOT, Francois: *The history of the origins of the representative government in Europe*, Liberty Fund, Indiana, USA, 2001, p. 296.

25 Cfr. GUIZOT, Francois: *The history of the origins of the representative government in Europe*, Op. Cit., p. 296.

26 Cfr. SIEYÉS, Emmanuel: “De los beneficios de la libertad en el Estado y en el sistema representativo”, en *Escritos y discursos de la revolución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 231.

sometimiento del hombre a la razón. Nunca sometimiento del hombre al propio hombre. Pero si la ley no es expresión de la razón, entonces la obediencia es claudicación de la libertad y, como consecuencia, dominio injusto del hombre sobre el hombre<sup>27</sup>.

Análogamente puede decirse lo mismo del gobierno parlamentario. Este es expresión de la razón para la buena administración de los asuntos parlamentarios y, en cuanto tal, se convierte en ocasión de respetar y potenciar la libertad de los parlamentarios. En este sentido, si el arte para gobernar las asambleas políticas es obra de la razón entonces la obediencia con la cual los parlamentarios la aceptan es sometimiento a la razón política. Pero si no es expresión de la razón, entonces sujetarse a ella es hacer claudicación de la libertad y someterse al dominio injusto de quien gobierna en las cámaras.

Hasta aquí hemos visto cómo el gobierno interno del Parlamento querido y permitido por el liberalismo es el gobierno de la *razón*, en virtud del cual se potencia la libertad política y se legitiman los mandatos del hombre sobre el hombre. Pero conviene hacer una aclaratoria. El reconocimiento de la nece-

---

27 Ello da lugar a lo que entre nosotros Juan Germán Roscio, influido por el liberalismo clásico y por la tradición filosófica escolástica denominó obediencia ciega, la cual definió como “el resultado de una consciencia ciega que sin discernir entre lo bueno y lo malo, ciegamente abrazo cuanto de le propone” (Cfr. ROSCIO, Juan Germán: *El triunfo de la libertad sobre el despotismo*, prólogo, bibliografía y cronología de Domingo Miliani, Biblioteca Ayacucho, Caracas, 1996, primera reimpresión [2011], p. 125).

alidad de un gobierno cuya acción sea racional no puede ser entendido como el reconocimiento a una acción gubernamental extensa, *omnicomprensiva*.

En las ideas liberales la acción gubernamental siempre tiene carácter subsidiario. Aparece en segundo plano, una vez que se ha asegurado el mayor despliegue posible de la libertad individual. Ello constituye uno de los referentes que moldean más acabadamente la relación entre libertad política y gobierno o autoridad en el liberalismo, y de manera análoga, y mucho más concreta, la relación entre gobierno parlamentario y libertad política en el seno de las asambleas deliberativas. Por eso Guizot no vacilará en señalar:

*La libertad, la libertad en todas las cosas y para todos, bastará siempre para prevenir el mal o para curarlo. Y junto a la libertad, un poco de gobierno, el menos posible, para reprimir el desorden extremo y material*<sup>28</sup>.

Estas palabras de Guizot reflejan sobradamente que en la lógica liberal existe una suerte de principio de intervención gubernamental mínima, el cual actúa como garantía en favor de la libertad individual. Ello es, por supuesto, aplicable al gobierno de las asambleas políticas, pues este incluye dentro de sí un principio de aplicación mínima, un germen de auto limitación para salvaguardar la libertad de los parlamentarios.

---

28 Cfr. GUIZOT, Francois: *De la democracia en Francia*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 99.

El buen gobierno de las cámaras tiene en el liberalismo, entonces, una vocación de aplicación mínima y un carácter correctivo. Es, podría decirse, una vocación de aplicación *a posteriori*. Está orientado a subsanar sobrevenidamente los desórdenes que obstan para la buena marcha funcional del Parlamento.

Todo lo anterior (intervención gubernamental mínima y correctiva en aras de la mayor libertad posible) se trasluce nítidamente en Burke. Pero este, a diferencia de Guizot, llega más a fondo. Con pensamientos de raigambre *hobbesiana* y *lockeana* sostiene que sólo un gobierno y un poder bien entendidos, que se concilian con las multiformes exigencias morales que trae consigo la necesidad de preservar la libertad, pueden asegurar que esta llegue a ser una libertad plena, todo lo cual es aplicable, por analogía, al gobierno de las cámaras<sup>29</sup>.

El gobierno interior del Parlamento tiene por objeto asegurar la libertad total de los parlamentarios, es decir, que estos —en palabras de Burke—

---

29 Sobre Hobbes, la protección de los bienes individuales y la conformación de un gobierno para lo común véase, con un interesantísimo tono crítico, especialmente desde la perspectiva antropológica, el texto HOLSTEIN, Gunther: *Historia de la filosofía política*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1950, pp. 223 y ss. Y para la relación entre gobierno racional y libertad política en Locke, también crítico, puede revizarse GERMINO, Dante: *Machiavelli to Marx. Modern Western Political Thought*, The University of Chicago Press, Chicago y Londres, 1972, pp. 116 y ss.

puedan “hacer lo que quieran”<sup>30</sup> dentro de los límites de su mandato, porque como idea antropológica de fondo se asume —esta vez con Sieyés— “que un hombre es libre cuando otros no le impiden hacer su voluntad”<sup>31</sup>. Por ello, se puede pensar fundadamente que en el liberalismo no hay gobierno parlamentario útil ni deseado si sólo asegura aspectos parciales de la libertad de los representantes populares.

### 3. Discusión y publicidad

El tercero de los principios del gobierno parlamentario es el de *discusión* o *deliberación*<sup>32</sup>, profundamente intrincado con el principio de *publicidad* y solo inteligible si se lo relaciona con este último. Publicidad y discusión son las piedras angulares del parlamentarismo liberal y, por lo tanto, a conservar

---

30 Cfr. BURKE, Edmund: “Reflexiones sobre la revolución francesa” en *Edmund Burke. Textos políticos*, Op. Cit., p. 46. Para profundizar en el pensamiento de Burke que relaciona la libertad de los parlamentarios con la libertad política en y desde a institución parlamentaria confróntese el provechoso estudio introductorio de J. G. A. Pocock en BURKE, Edmund: *Reflections on the Revolution in France*, Hackett Publishing Company, Cambridge, 1987, especialmente en las pp. VII y ss.

31 Cfr. SIEYÉS, Emmanuel: “De los beneficios de la libertad en el Estado y en el sistema representativo” en *Escritos y discursos de la revolución*, Op. Cit., p. 224.

32 Recordemos en este punto la conocidísima tesis contemporánea de Maurice Hauriou según la cual, más allá de los fenómenos de representación, legislativos y de control, la “operación esencial de la voluntad de los parlamentos es la deliberación” (Cfr. HAURIOU, Maurice: *Principios de Derecho Público y Constitucional*, traducción y estudio preliminar por Carlos Ruiz del Castillo, Editorial Comares S.L., Granada, 2003, p. 514).

su vigencia y efectividad se dirige el arte de gobernar las asambleas políticas<sup>33</sup>.

Una consideración de fondo respecto del principio de publicidad y la discusión deliberativa tiene que ver con la importancia y valía de la palabra pública en el gobierno justo y libre de los órdenes políticos<sup>34</sup>. La razón por la cual el hombre es un animal político, un *zoon politikon*, es, dirá Aristóteles, porque tiene *palabra*<sup>35</sup>. Y ello representa un postulado universal, válido para todos los hombres de todos los tiempos<sup>36</sup>. Por eso Bentham, aplicando la tradición

- 
- 33 Al respecto dirá Schmitt que “La publicidad y la discusión son los dos principios en que se basan, en un sistema consecuente y universal, las ideas constitucionales y el parlamentarismo. (...) Únicamente a través de la publicidad y de la discusión se creía poder superar el poder abusivo y la violencia, lo malvado en sí (*the way of beass*, como dice Locke), alcanzando la victoria del Derecho sobre el Poder” (Cfr. SCHMITT, Carl: *Sobre el parlamentarismo*, Op. Cit., p. 63).
- 34 Sobre la relación entre palabra pública y justicia política véanse CALDERA, Rafael Tomás: *El orador en la República*, Discurso de Incorporación como Individuo de Número a la Academia Nacional de la Lengua, Caracas, 2001; y PIEPPER, Joseph: “*Abuse of Language-Abuse of Power*”, Ignatius Press, San Francisco, 1992.
- 35 Palabra que existe para comunicar lo bueno y distinguirlo de lo malo, y lo injusto de lo injusto. En este sentido, consúltese ARISTOTLE: *Politics*, traducción de Ernest Barker, Oxford University Press, 1977, pp I y ss.
- 36 Jurgen Habermas se queja, en cambio, del abandono de esa *universalidad* y de la pérdida del auténtico sentido liberal de la función del principio de publicidad en las contemporáneas sociedades de masas. Ello ha llevado –piensa el autor alemán– a una suerte de frivolidad de la palabra que transforma los fundamentos (clásicos) de la estructura de la vida pública. Todo lo cual, como es de advertir, no puede dejar de afectar la esencia y el funcionamiento mismos de las instituciones

clásica a la existencia institucional de las asambleas políticas, considerará de una manera muy práctica que el mecanismo más adecuado para asegurar la sintonía entre la opinión pública y el Parlamento<sup>37</sup> es, precisamente, la *ley de la publicidad*, la cual, por hacer resonar la palabra pública de los parlamentarios, debe colocarse a la cabeza de los reglamentos de las cámaras “como la ley más acomodada para afianzarle la confianza pública, y encomendarla constantemente hacia el fin de su institución”<sup>38</sup>.

La cuestión cobra mayor importancia si se tiene en consideración que en la lógica liberal, “cuando el gobierno descansa en la opinión pública (...) goza, por lo menos, de alguna estabilidad”<sup>39</sup> porque se asegura tanto la “confianza del pueblo, y su consentimiento en las resoluciones legislativas”<sup>40</sup> como el hecho de que la asamblea política se aproveche “de

---

parlamentarias. Cfr. HABERMAS, Jürgen: *Historia y crítica de la opinión pública*, Editorial Gustavo Gili, S.A. Barcelona, 2004, pp. 223 y ss.

37 Ocurre con el Parlamento aquello que refiere Sartori de la opinión pública en el sentido de que esta última no solo es pública porque está en el público generalizado, sino porque tiene que ver con el bien de la res-publicae (Cfr. SARTORI, Giovanni: *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Buenos Aires, 2004, p. 69).

38 Cfr. BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*, Op. Cit., p. 71.

39 Cfr. BURKE, Edmund: “Pensamientos sobre las causas del actual descontento” en *Edmund Burke. Textos políticos*, traducción de Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, México, D.F., 1996, p. 284.

40 Cfr. BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*, Op. Cit., p. 73.

las luces del público”<sup>41</sup>; circunstancias estas que, al estar estrechamente vinculadas con la legitimidad del gobierno representativo, son tan deseables como convenientes.

Por otra parte, hay que entender con Sieyés que la “razón rechaza el misterio”<sup>42</sup>, máxime si se trata de una actividad como la parlamentaria, que ha de tener por objeto el modelaje de la conducta moral de los ciudadanos. En este sentido, se considera que los ciudadanos tienen el derecho de descubrir por sí mismos los contenidos racionales encerrados en las proposiciones legislativas, y que los gobernantes tienen el deber de “proporcionar a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa”<sup>43</sup> en la elección de sus opciones por el bien común.

Por eso Bentham propondrá un conjunto de medios de los que se puede hacer uso para dar publicidad a la actividad parlamentaria, a saber: (i) la publicación auténtica de las transacciones de la asamblea, (ii) el uso de taquígrafos para los discursos y para los interrogatorios en caso de examen, (iii) la tolerancia de publicaciones no auténticas que divulguen lo que ocurre en el Parlamento y, finalmente, (iv) la admisión de extraños a las sesiones parlamentarias<sup>44</sup>, a

---

41 Cfr. BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*, Op. Cit., p. 77.

42 Cfr. SIEYÉS, Emmanuel: *¿Qué es el estado llano?*, Op. Cit., p. 198.

43 Cfr. BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*, Op. Cit., p. 77.

44 Cfr. BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*, Op. Cit., p. 88. En este sentido, debe decirse que la presencia de los

lo cual cabría añadir el carácter público de las votaciones, pues la “publicidad es el único medio de sujetar a los votantes [parlamentarios] al tribunal de la opinión pública, y de tenerlos a raya con el freno del honor”<sup>45</sup>.

Aquí cabe advertir que el principio de publicidad no es considerado en el liberalismo como un fin en sí mismo. La mayor parte de la publicidad de la actividad del Parlamento se orienta a poner de relieve la discusión pública que tiene lugar en esta institución. En este sentido, la discusión tiene carácter instrumental, medial. Es un método: el método elegido por el liberalismo para alcanzar el reinado de la razón en el seno de las cámaras. La razón –dirá Sieyès– “obra mediante una gran expansión, y sólo cuando choca por todas partes es cuando da en el blanco, porque así se forma esa gran potencia de opinión, a la cual se debe, quizá, atribuir la mayor parte de los cambios verdaderamente ventajosos para los pueblos”<sup>46</sup>. Por eso se puede deducir que parte de la esencia del fenómeno parlamentario estriba, precisamente, en

---

terceros en las sesiones del pleno y de las comisiones obedece, por lo general, al cumplimiento del principio de publicidad. Pero ello, como ha señalado Guchet, no deja de traer consigo el riesgo de que se incoen presiones inconvenientes sobre los miembros de las Cámaras en el momento de las deliberaciones. De allí la necesidad de reglar estrictamente la presencia de terceros en los estrados. Al respecto Cfr. GOUCHET, Yves: *Droit parlementaire*, Editorial Económica, París, 1996, p. 117.

45 Cfr. BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*, Op. Cit., p. 234.

46 Cfr. SIEYÉS, Emmanuel: *¿Qué es el estado llano?*, Op. Cit., p. 198.

lo controversial, en la contradicción de opiniones, de lo cual resulta –afirmara chmitt– “la auténtica voluntad estatal”<sup>47</sup>.

La importancia de la discusión en la vida del Parlamento conduce a la formulación de algunos sub-principios del gobierno parlamentario, cuya observancia tiene como finalidad garantizar una discusión libre y fluida, que sirva de sustento a la obtención de los dictámenes racionales que estructurarán la arquitectura del orden social<sup>48</sup>.

Lo primero que procura asegurar Bentham es el orden en los debates a través de la aplicación del reglamento y de la función moderadora del *speaker* o presidente de la Cámara<sup>49</sup>. Ello comienza poniendo

---

47 Cfr. SCHMITT, Carl: *Sobre el parlamentarismo*, Op. Cit., p. 43.

48 En cuanto a la discusión como principio de la vida parlamentaria en el pensamiento de Bentham, Cfr. PALONEN, Kari: “Parliamentary procedure as an inventory of disputes: comparison between Jeremy Bentham and Thomas Erskine May”, en *Res-Publica: Revista de Filosofía Política*, N.º. 27, 2012 (ejemplar dedicado a: *Rhetoric, ethics and democracy*), pp. 13 y ss.

49 Cabe señalar que el Derecho Parlamentario actual ha racionalizado convenientemente las así “llamadas a la cuestión y al orden”, que son, precisamente, las técnicas a través de las que se ejercen los poderes presidenciales para moderar los debates. Ambas tienen por norte la cortesía en la vida de las cámaras. Pero se trata de mecanismos distintos a través de los cuales –insistimos– se corrigen diferentes conductas que atentan contra la deliberación efectiva intracámaras y la normal marcha de los asuntos parlamentarios. Por llamadas a la cuestión ha de entenderse el emplazamiento a un parlamentario para que, durante su intervención, centre el uso de la palabra en la temática debatida, sin acudir a artimañas, digresiones o artificios que desvían la atención del asunto debatido, así como para que tampoco vuelva a lo que ya ha sido votado.

medida al verbo de los oradores para contener los “abusos de la oratoria parlamentaria”<sup>50</sup>. La locuacidad injustificada y las disgregaciones –que en Bentham son producto de la “flaqueza intelectual”<sup>51</sup>– “dan origen a los lances más tumultuosos, y a los extravíos de la mayor tenacidad”<sup>52</sup>. Conforme se “acaloran los espíritus en el curso de un debate, se deja llevar un orador insensiblemente hacia nuevas ideas”<sup>53</sup>, alejándose de la cuestión debatida y privando temporalmente a la nación de la verdadera deliberación racional sobre los asuntos que le son de mayor importancia.

Lo segundo que aspira Bentham respecto de la *publicidad* es que la declaración de voluntad de los parlamentarios sea libre y racional, “que cada uno pueda dar su voto con arreglo a su verdadero deseo, y que haya seguridad en el resultado de haber conse-

---

La llamada al orden, por su parte, es el instrumento a través del cual el presidente remedia los desórdenes causados por parlamentarios que no están ejerciendo el derecho de palabra o por terceros no parlamentarios que pretenden, mediante agresiones, abucheos, gritos, silvidos, golpeteos de los curules, etc., entorpecer el legítimo ejercicio de la palabra por parte del orador de turno, obstruir el desenvolvimiento de las sesiones o sabotear el acatamiento de las indicaciones dadas por el propio presidente u otros oficiales de las cámaras.

50 Cfr. CAZORLA PRIETO, Luis María: *La oratoria parlamentaria*, Espasa-Calpe, Madrid, 1985, p. 124.

51 Cfr. BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*, Op. Cit., p. 168.

52 Cfr. BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*, Op. Cit., p. 216.

53 Cfr. BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*, Op. Cit., p. 186.

guido la voluntad general”<sup>54</sup>. Y para ello también es necesario evitar que los perniciosos efectos de la locuacidad y de las pasiones vicien los procedimientos de votación<sup>55</sup>.

Como último aspecto de la publicidad y la discusión cabe decir que la necesidad de poner límites a la locuacidad irracional de los oradores no obsta para que impere la persuasión discursiva (que no la manipulación) como medio para hacer prevalecer la recta razón y la primacía del bien común en los negocios parlamentarios. Teniendo plena confianza en la discusión como medio para alcanzar la razón, es deseable que un parlamentario pueda persuadir a otro con sus argumentos y lo acerque a las posturas más racionales<sup>56</sup>. Por eso Bentham se preguntará: “¿Camina errado nuestro adversario?”. Y responde:

---

54 Cfr. BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*, Op. Cit., p. 231.

55 “(...) en impedir los efectos de la elocuencia de un orador que hubiera podido arrastrar los votos por medio de un impulso repentino” (Cfr. BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*, Op. Cit., p. 198).

56 En este sentido, dirá Carl Schmitt: “La discusión posee a este respecto un sentido especial y no significa simplemente negociar. Los que denominan parlamentarismo a todos los posibles tipos de negociación y de comunicación, y a todo lo demás dictadura y despotismo (...) eluden la verdadera cuestión. (...) La discusión significa un intercambio de opiniones; está determinada por el objetivo de convencer al adversario, con argumentos racionales, de lo verdadero y lo correcto, o bien dejarse convencer por lo verdadero y lo correcto” (Cfr. SCHMITT, Carl: *Sobre el parlamentarismo*, Op. Cit., pp. 7-8).

“(...) puede recibir de nuestra mano la verdad que le presentamos con todo comedimiento”<sup>57</sup>.

#### 4. Representación política

El cuarto de los principios del arte para el buen gobierno de las asambleas deliberativas es la *representación política*, entendida como concreción del *gobierno representativo*.

La idea de gobierno representativo, que en su más depurada expresión liberal es el fundamento de lo que hoy conocemos en la práctica de la aplicación del principio de la centralidad del Parlamento, se la debemos a John Stuart Mill<sup>58</sup>. Para este conocidísimo autor el gobierno representativo supone necesariamente la presencia de la representación parlamentaria.

---

57 Cfr. BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*, Op. Cit., p. 217.

58 Sin embargo, los precedentes teóricos de la democracia representativa también pueden rastrearse hasta Bentahm, pasando por Constant y Guizot. Al respecto Cfr. SCHOFIELD, Philip: “La arquitectura del gobierno: publicidad, responsabilidad y democracia representativa en Jeremy Bentham”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, N° 34, 2000, pp. 145 y ss. Respecto del gobierno representativo concebido por Guizot como sistema aristocrático y de sufragio no universal, Cfr. PUNSET BLANCO, Ramón: “Guizot y la legitimidad del poder”, *Historia Constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, N° 10, 2009, pp. 455 y ss. Y sobre la idea de gobierno representativo en Constant, Cfr. SÁNCHEZ-MEJÍA, María Luisa: *Benjamin Constant y la construcción del liberalismo posrevolucionario*, Alianza Editorial, 1992, 295 pp.

ria como condición existencial del gobierno que el pueblo se da libremente a sí mismo<sup>59</sup>.

Se trata de una forma de gobierno alternativa tanto al gobierno directo como al despotismo<sup>60</sup>. Y como resultado, el orden parlamentario que asegura el buen gobierno intracámaras es, por estar subordinado a la conveniente marcha institucional del Parlamento, una de las condiciones existenciales del gobierno representativo.

Una profundización de la idea del orden parlamentario como condición existencial del gobierno representativo se encuentra en Guizot. Este, transitando en la misma dirección que Mill, señala que el objeto del gobierno representativo es que el poder alcance legitimidad en un proceso de conformidad entre su ejercicio y la “razón eterna”<sup>61</sup>.

---

59 “Lo que la expresión gobierno representativo significa [dice Mill] es que la totalidad del pueblo o una numerosa porción de éste, ejerce el poder más alto –ese poder que en todas partes debe residir en algún sitio– a través de diputados elegidos periódicamente por el pueblo mismo. Este poder supremo debe poseerlo el pueblo por completo. El pueblo ha de ser quien dirija, siempre que quiera, todas las operaciones del gobierno” (Cfr. MILL, John Stuart: *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 2001, p. 110).

60 Cfr. CARRÉ DE MALBERG, R.: “*Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición México, 1948, p. 916.

61 “El poder prueba su legitimidad, es decir, su conformidad a la razón eterna, haciéndose reconocer y aceptar por la razón libre de los hombres sobre los cuales se ejerce. Éste es el objeto del sistema representativo” (Cfr. GUIZOT, Francois: *The history of the origins of the representative government in Europe*, Op. Cit., pp. 296-297).

Tal proceso de legitimación racional que señala Guizot opera, en buena medida, a través de la mediación del gobierno parlamentario. En la concepción de Guizot este es una condición de racionalización del gobierno representativo porque ordena con principios racionales el modo en que se ejerce la representación política en el Parlamento. Mientras que con Mill se podría ver en el gobierno de las cámaras una condición de existencia del gobierno representativo, con Guizot se podría ver en ese mismo gobierno de las cámaras una condición de existencia racional del gobierno representativo.

En este sentido, conviene señalar que el buen gobierno de las asambleas políticas que es, como hemos dicho, condición de *existencia racional* del gobierno representativo, tiene cauces de implementación práctica. No se trata de postulados meramente teóricos, sin consecuencias operativas. El gobierno representativo, entendido como adecuación del ejercicio del poder a la “razón eterna”, da lugar a un principio de control de dicho ejercicio que –según Constant– mueve a la nación a que “con el objeto de gozar la libertad (...) ejerza una vigilancia activa y constante sobre sus representantes para ver si cumplen exactamente su encargo y si defraudan a sus votos y deseos”<sup>62</sup>; todo lo cual es imposible si a la representación política no se la vincula con el

---

62 Cfr. CONSTANT, Benjamín: *Sobre la libertad en los antiguos y en los modernos*, Tecnos, segunda edición, Colección Clásicos del Pensamiento, Madrid, 2002, p. 90.

principio de *publicidad* que ya hemos explicado anteriormente<sup>63</sup>.

Tratando de ir a los fundamentos del tema que nos ocupa, debemos decir que la idea del gobierno representativo que antecede y sirve de base a las concepciones de Mill, Guizot (e incluso de Constant<sup>64</sup>), está entremezclada con la idea de nación. Y eso es algo que aparece muy claro en la obra de Sieyés<sup>65</sup>. A este último debemos que el gobierno representativo sea fundamentalmente un sistema de

---

63 Tan importante es el concepto de *publicidad*, que este es, precisamente, como afirma Carl Schmitt, el que dota de contenido y de significación constitucional al fenómeno de la representación política: “Un parlamento tiene carácter representativo solo en tanto que existe la creencia de que su actividad propia está en publicidad. Sesiones secretas, acuerdos y deliberaciones secretas de cualesquiera comités, podrán ser tan significativos e importantes como se quiera, pero no tendrán nunca un carácter representativo. Tan pronto como se produce el convencimiento de que en el marco de la actividad parlamentaria lo que se desenvuelve a la luz del día es sólo una formalidad vacía, y las decisiones recaen a espaldas de lo público, podrá quizá el Parlamento cumplir todavía algunas funciones útiles, pero ha dejado de ser representante de la unidad política del pueblo” (Cfr. SCHMITT, Carl: *Teoría de la Constitución*, Op. Cit., p. 208).

64 “[El gobierno representativo] no es otra cosa que una organización con cuyo auxilio una nación se descarga sobre algunos individuos de aquello que no quiere o no puede hacer por sí misma” (...) El sistema representativo es una procuración dada a un cierto número de hombres por la masa del pueblo que quiere que sus intereses sean defendidos, y que, sin embargo, no tiene siempre el tiempo ni la posibilidad de defenderlos por sí mismo (Cfr. CONSTANT, Benjamín: *Sobre la libertad en los antiguos y en los modernos*, Op. Cit., p. 89).

65 En términos generales véase MÁIZ SUÁREZ, Ramón: *Nación y revolución: la teoría política de Emmanuel Sieyés*, Tecnos, Madrid, 2007, 216 pp.

representación de la nación y no de ciudadanos aislados<sup>66</sup>. De hecho, hasta tal punto se ligan gobierno representativo y nación en el pensamiento de Sieyés, que su definición de nación parte de la realidad del gobierno representativo<sup>67</sup>. ¿Qué es una nación?, se pregunta Sieyés. A lo cual responde:

*Un cuerpo de hombres asociados que viven bajo una ley común y están representados por la misma legislatura*<sup>68</sup>.

Sieyés denomina nación a lo que Mill llama pueblo. Esto hizo posible que la representación fuese percibida en todo el liberalismo como un fenómeno unitario, que no se puede desgajar. La nación posee una unidad que ha de reflejarse en la representación que se haga de ella. De ahí que todos los miembros del cuerpo legislativo sean representantes de la nación entera, y de ahí que la voluntad que ha de tomarse como general sea la del Parlamento, considerado corporativamente.

¿Y qué ha de entenderse, entonces, por voluntad general? Ha de entenderse “el resultado de las voluntades individuales, al igual que la nación es la reunión

---

66 Cfr. FLORES RENTERÍA, Joel: “Emanuel Joseph Sieyés: el gobierno representativo”, en *Política y Cultura*, N.º 39, 2013, ejemplar dedicado a vigencia del pensamiento clásico en el hacer y quehacer sociocultural y político de la modernidad, pp. 53 y ss.

67 Cfr. HERMOSA ANDÚJAR, Antonio: *El concepto de nación en Sieyés*, Fragmentos de Filosofía, N.º 2, 1992, pp. 115 y ss.

68 Cfr. SIEYÉS, Emmanuel: *¿Qué es el estado llano?*, Op. Cit., p. 70.

de los individuos”<sup>69</sup>. Y la emanación de esa voluntad es, precisamente, el fin institucional del Parlamento, que se legitima en cuanto representa a la nación y tiene como miras “la seguridad común, la libertad común y, en fin, la cosa pública”<sup>70</sup>.

Con respecto a la composición que ha de tener la asamblea política para reflejar nítidamente a la nación, Sieyés no duda en señalar que solo los individuos procedentes del *estado llano*, es decir, los ciudadanos no privilegiados, son los que tienen derecho a conformar el Parlamento, porque ellos son los verdaderos depositarios de la voluntad nacional y solo ellos pueden hablar en nombre de la nación entera sin errores ni parcialidades<sup>71</sup>.

Finalmente, hay que señalar que el intento de hallar la auténtica representación de la nación, el cual comenzó con Sieyés, puede considerarse complementado por Burke. Para este último la representación que ostentan los parlamentarios es ennoblecida por el hecho de reflejar fielmente a la nación. Eso lo llevará a decir que la “virtud, esencia y espíritu de una Cámara de los Comunes consiste en ser la imagen expresa de los sentimientos de la nación”<sup>72</sup>.

---

69 Cfr. SIEYÉS, Emmanuel: *¿Qué es el estado llano?*, Op. Cit., pp. 184-185.

70 Cfr. SIEYÉS, Emmanuel: *¿Qué es el estado llano?*, Op. Cit., p. 185.

71 Cfr. SIEYÉS, Emmanuel: *¿Qué es el estado llano?*, Op. Cit., p. 179.

72 Cfr. BURKE, Edmund: “Pensamientos sobre las causas del actual descontento” en *Edmund Burke. Textos políticos*, Op. Cit., p. 274.

En este punto debemos hacer una última consideración. La idea de Burke encierra un aspecto teórico muy relevante para el gobierno parlamentario. En el Parlamento, en cuanto “imagen expresa de los sentimientos de la nación”, se refleja la dignidad de la nación misma, lo cual ocurre también, por analogía, con los parlamentarios. A ellos –en virtud de su condición de representantes de la nación en el seno del Parlamento– los reviste una especial dignidad. Por ello la libertad que la actividad gubernamental intracámaras procura para la actividad de los parlamentarios es una exigencia fundada en la dignidad de la nación en cuanto ente colectivo de la vida social.



## II. Los fines del buen gobierno de las asambleas parlamentarias

Como ocurre con toda institución, la buena marcha de esta se orienta al cumplimiento de unos fines institucionales. En el caso de las asambleas políticas ocurre exactamente lo mismo. Los principios del buen gobierno intracámaras existen para asegurar la verificación de los más importantes fines parlamentarios. En este punto surge la pregunta: ¿cuáles, pues, son tales fines? Y la respuesta la da Dumont haciendo suyas las ideas de Bentham: “(i) Afianzar la libertad de todos los miembros [del Parlamento] y (ii) llegar por último a la fiel expresión de la voluntad general”<sup>73</sup>, a lo que habría que añadir, además, (iii) “la conservación de una asamblea política”<sup>74</sup>. A todo lo cual hay que agregar (iv) la concreción del arte de legislar y (v) la consecución del orden parlamentario, que acaso sea el más importante de todos los fines del buen gobierno de las asambleas políticas.

A continuación explicaremos cada uno de estos fines, comenzando por el orden parlamentario.

---

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

74 *Ibidem*.

## I. El orden parlamentario

El buen gobierno de las asambleas políticas es consustancial al orden parlamentario. Este último es la primera condición funcional de las asambleas legislativas y, podría decirse, la rama en la que entroncan los otros fines del recto gobierno intracámaras. Por eso el orden parlamentario amerita un tratamiento más extenso que el resto de los fines del buen gobierno parlamentario.

Todo cuanto ocurre en las Cámaras debe transcurrir en observancia de un orden preestablecido. Sin orden éstas carecerían de operatividad y, peor aún, de sustantividad moral. No podrían cumplir los fines institucionales para los cuales han sido diseñadas<sup>75</sup>. Se enquistaría en ellas el desorden, que es, en palabras de Posada<sup>76</sup>, la mayor causa de las corruptelas que vician las asambleas representativas.

Una vez creada y reunida cualquier asamblea política sobrevienen las exigencias de orden<sup>77</sup>. La primera de ellas es el establecimiento de reglas procedimentales<sup>78</sup>. La segunda, que se constituya una autoridad (presidente, *speaker*, *chairman*), a la

---

75 Cfr. GARRET, Elizabeth y VERMEULE, Adrian: *Institutional Design of a Thayerian Congress*, Duke Law Journal, Vol. 50, 2000-2001, pp. 1278-1279.

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

77 Cfr. CUSHING, Luther: *Rules of Proceeding and Debate in Deliberative Assemblies*, 1914, p.2.

78 Cfr. WILSON, O.M.: *A Digest of Parliamentary Law*, Kay & Brother, Philadelphia, 1869, p. XVII.

vez que cualesquiera otros órganos que coadyuven al mantenimiento del orden prescrito por las reglas de procedimiento: vicepresidentes, secretarios, oficiales y demás órganos auxiliares.

Con respecto a lo primero, la literatura clásica del Derecho Parlamentario enseña que las reglas de procedimiento –aunque instrumentales– son bienes públicos en sí mismas<sup>79</sup>. En el contexto del Parlamento eso significa que su existencia importa más que su contenido<sup>80</sup>. Debe quedar a salvo, claro está, la supremacía de la Constitución, para lo cual las Cámaras gozan de un amplio margen de discrecionalidad<sup>81</sup>. Pero lo fundamental es que dichas normas existan, se cumplan, den uniformidad y regularidad a los procedimientos legislativos y no legislativos, evitando así que estos queden sujetos al capricho de quienes gobiernan las Cámaras<sup>82</sup> o, no menos riesgoso, al humor de mayorías circunstanciales.

En lo atinente a la segunda exigencia, el orden es la razón de ser de los órganos de gobierno de las cámaras, en especial del presidente. A pesar de sus

---

79 Cfr. HATSELL, Jhon: *Precedents of proceedings in the House of Commons*, printed by H. Hughs for J. Dodsley, in Pall-Mall, London, 1781, pp. 164.

80 Cfr. ROBERT, Henry: *Robert's Rules of Order Revised for Deliberative Assemblies*, Wildside Press, 1915, p. 14.

81 Cfr. MASON, Paul: *Mason's Manual Legislative Procedure*, West Publishing Co., St. Paul, Minnesota, 1989, p. 6; VERMEULE, Adrian: "The Constitutional Law of Congressional Procedure", *PUBLIC LAW AND LEGAL THEORY WORKING PAPER N° 39*, The Law School, University of Chicago, Febrero-2003, p. 1.

82 Cfr. LUCE, Robert: *Legislative Procedure*, The Riverside Press Cambridge, Boston and New York, 1922, p. 3.

multiformes funciones y potestades, el primer deber del presidente es mantener el orden, velar porque las reglas de procedimiento sean observadas<sup>83</sup>. Por eso en la literatura jurídico-parlamentaria comparada se ha dicho que el auténtico rol del presidente es fungir como un *procedural arbiter*<sup>84</sup>. Orden es la palabra clave para entender todo lo que este hace y todo para lo cual está facultado<sup>85</sup>. La experiencia muestra que, después de unos parlamentarios plenamente conscientes de sus derechos y deberes<sup>86</sup>, la mejor garantía del orden es un presidente de la Cámara con *authoritas* y ceñido a las reglas de procedimiento<sup>87</sup>.

Ahora bien, tanto las reglas de procedimiento como los órganos de gobierno de las Cámaras están condicionados por el carácter esencialmente plural de los parlamentos. Las asambleas legislativas son cuerpos conformados por una multitud de sujetos parcializados, que representan intereses disímiles. Si a eso se suma el hecho de que las Cámaras tienen, según la gráfica expresión de Hatsell, carácter tumul-

---

83 Cfr. ROBERT, Henry M.: *Parliamentary Law*, Reimpresión de la edición de 1923 por Irvington Publishers, New York, 1975, p. 3.

84 BACH, Stanley: "The Office of Speaker in Comparative Perspective", *The Journal of Legislative Studies*, Studies, Vol. 5, Londres, 1999, p. 221.

85 Cfr. CUSHING, Luther: *Rules...*, Op. Cit., p. 34.

86 Cfr. PETYT, George: *Lex Parliamentaria. A Treatise of the Law and Custom of the Parliaments of England*, Reimpresión a la Primera edición publicada en 1690, Garland Publishing, Inc., New York & London, 1978, pp. A3-A4.

87 Cfr. M'Carthy, Justin: *Parliamentary Manners*, *The North American Review*, Vol. 157, No. 445, Diciembre-1893, p. 705.

tuoso<sup>88</sup>, se entiende que todo recinto parlamentario sea un espacio propicio para los enconamientos humanos.

Los hombres congregados en número elevado son capaces de desbordar sus sentimientos, máxime cuando lo que se discute en las Cámaras es materia política. Están sujetos a emociones, subordinados a extravíos psicológicos e influenciados, como afirma Luce, por pasiones que exacerbaban las debilidades de la naturaleza humana<sup>89</sup>. Las reglas de procedimiento dictadas para asegurar el orden parlamentario representan, por tanto, una lectura realista de la condición humana<sup>90</sup>. Los cuerpos deliberativos son naturalmente propensos al caos y a la anarquía. Tienen naturaleza volátil<sup>91</sup>. Sin conducción y sin la disciplina que imprimen las normas jurídicas no les es posible subsistir<sup>92</sup>.

En primer lugar, porque se inutilizarían funcionalmente. Y en segundo lugar, acaso lo más grave, aunque parezca algo improbable por el desarrollo del Estado constitucional de nuestros días<sup>93</sup>, porque en

---

88 Cfr. HATSELL, Jhon: Op. Cit., pp. 159.

89 Cfr. LUCE, Robert: "Legislative Procedure", Op. Cit., p. 3.

90 Cfr. REDLICH, Josef: "The procedure of the House of Commons: a study of its history and present form", Londres, 1908, Vol. I, p. 63.

91 Cfr. M'Carthy, Justin: Op. Cit., p. 704.

92 Cfr. LUCE, Robert: "Legislative Procedure", Op. Cit., p. 21.

93 Aunque decimos que tal atmósfera de violencia parece improbable en el Estado constitucional de nuestros días, pero eso no es una mera hipótesis teórica. Prueba de ello es que todos observamos con asombro los hechos de violencia suscitados

las Cámaras se podría escenificar una lucha política que, por estar al margen del Derecho, es propia de la calle<sup>94</sup>; todo lo cual perjudicaría los intereses de la nación en el sentido de que esta se vería privada de una voluntad general que la representara y se concretase en legislación de cumplimiento obligatorio para todos los ciudadanos.

Existe una estrecha relación entre orden parlamentario, reglas de procedimiento y voluntad de las Cámaras. El juicio o voluntad de un número de personas congregateo en un cuerpo legislativo sólo puede ser obtenido a través del orden que establecen las reglas de procedimiento. Cuanto más numerosa sea una asamblea, más apremiante es la necesidad del cumplimiento de las normas de procedimiento, es decir, del orden, pues se hace más difícil alcanzar una voluntad unitaria que represente su querer<sup>95</sup>. Y solo el *iter* jurídico de las reglas de procedimiento conlleva a que tal voluntad unitaria sea determinada y revelada de una manera ordenada<sup>96</sup>.

Es por lo anterior que al principio de este apartado nos referíamos al orden parlamentario como la primera condición funcional de las asambleas legislativas. El objeto directo de las reglas de las asambleas deliberativas es gobernar los procedimientos

---

por el diputado Diosdado Cabello durante el primer semestre de 2013 en la Asamblea Nacional de Venezuela.

94 Cfr. JELLINEK, Georg: "Parliamentary Obstruction", *Political Science Quarterly*, Vol. 19, No. 4, Diciembre-1904, p. 585.

95 Cfr. CUSHING, Luther: *Rules...*, Op. Cit., p.9.

96 Cfr. MASON, Paul: Op. Cit., p. 3.

a través de los cuales se adoptan decisiones<sup>97</sup>, pues las resoluciones de un órgano legislativo siempre requieren la observancia del orden parlamentario. O dicho de otro modo: la realización de los propósitos constitucionales de una Cámara, que solo pueden efectuarse asegurando el querer o voluntad de esta, requiere del orden parlamentario como el contexto existencial que la posibilite.

Sobre este particular hay dos factores que deben ser mencionados. El primero es la necesidad de asegurar, según ya ha sido explicado entre los principios del buen gobierno de las cámaras, una amplia y adecuada deliberación de la cual emerja la voluntad de la Cámara. El segundo es la forma que habitualmente reviste tal voluntad. Ambas cosas –calidad de la deliberación y concreción de la voluntad de las Cámaras– guardan estrecha relación con el orden parlamentario y son determinantes para la concreción de la representación política<sup>98</sup>.

En cuanto al primero de ellos, ya hemos explicado que una Cámara será tanto más sana y vigorosa cuanto más favorezca el debate entre sus miembros. Únicamente a través del debate libre y racional se puede descubrir la voluntad de una asamblea legislativa. La palabra Parlamento, tal como la conocemos en la actualidad, tiene su origen moderno en la expresión francesa *parler le ment*<sup>99</sup> y, más remotamente, en el término latino medieval *parlamen-*

---

97 Cfr. ROBERT, Henry: *Robert's...*, Op. Cit., p. 15.

98 Cfr. VERMEULE, Adrian: Op. Cit., p. 1.

99 Cfr. PETYT, George: Op. Cit., p. 1.

tum<sup>100</sup>. Ambas expresiones se traducen al castellano como decir lo que está en la mente. De allí que el debate parlamentario tenga que ser regulado de tal manera que cada miembro *speaks his mind openly and fearlessly*<sup>101</sup>, debiéndose procurar para ello la menor fricción posible entre grupos o facciones<sup>102</sup>.

En torno a esto versan, por ejemplo, todas las técnicas ordenadoras de las así “llamadas a la cuestión y al orden”. Por ahora basta decir que el orden parlamentario, tanto en su concepción primigenia como en la actual, apunta a favorecer el ejercicio de la libertad de debate y a la profundidad de la deliberación. Todo ello a pesar de la fuerte influencia de la disciplina de grupo sobre la actividad de los parlamentarios de hoy, y de lo que se ha denominado el “carácter ritual”<sup>103</sup> de los discursos parlamentarios de nuestros días.

Con respecto a la forma que reviste la voluntad de la Cámara parlamentaria, todos los actos emanados del pleno, de los órganos de gobierno y de los órganos auxiliares deben ser alcanzados a través del procedimiento reglamentario establecido al efecto. Sin tal requisito serían inválidos. Sin embargo, de

---

100 Cfr. LUCE, Robert: *Legislative Principles*, Houghton Mifflin Company, Boston y Nueva York, The Riverside Press Cambridge, 1930, p. 67.

101 Cfr. WITTKÉ, Carl: *The History of English Parliamentary Privilege*, Da Capo Press, New York, 1970, reimpression de la primera edición de 1921, p. 13.

102 Cfr. ROBERT, Henry M.: *Parliamentary...*, Op. Cit., p. 3.

103 Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 169.

todos los actos de las Cámaras, las leyes, como explicaremos subsiguientemente al dar cuenta del arte de legislar como fin del gobierno interno, requieren una consideración especial. Por el rol que estas juegan dentro de la arquitectura del Estado constitucional y por su importante lugar en el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico, las leyes son consideradas el acto parlamentario por excelencia<sup>104</sup>.

Entre todas las potestades de los órganos parlamentarios la más relevante es la de aprobar leyes, así conocida como *the power to pass bills*<sup>105</sup>. De hecho, hay quien sostiene que la característica más importante del parlamentarismo clásico nacido en Inglaterra, que ha sido exportado tanto a América como al continente europeo, es el *procedure by bill*<sup>106</sup>. Aquí radica la máxima expresión de la representación política y el referente teleológico trazado por la Constitución a las cámaras parlamentarias<sup>107</sup>.

---

104 Asumimos aquí una definición de acto parlamentario tomada de la doctrina española, en concreto propuesta por PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: "El acto parlamentario" en FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto y DA SILVA OCHOA, Juan Carlos: *Parlamento y Derecho*, Vitoria, 1991, pp. 464, para quien acto parlamentario es "la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por el Parlamento, por una de sus Cámaras o por los órganos de éstas en el ejercicio de una potestad constitucional o reglamentaria".

105 Cfr. POTTS, C.S.: *Powers of Legislative Bodies to Punish for Contempt* (I), *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 74, 1925-1926, p.698.

106 Cfr. REDLICH, Josef: *Op. Cit.*, p. 5.

107 Cfr. REDLICH, Josef: *Op. Cit.*, p. 19.

Lo anterior está relacionado con el orden parlamentario. No puede no estarlo. El poder de aprobar leyes trae de la mano la potestad reglamentaria: el *rule-making power*<sup>108</sup> de la tradición anglosajona, que ha alcanzado su máximo desarrollo dentro del Derecho Parlamentario continental. Tales poderes reglamentarios representan, como lo expresó Thomas Jefferson, “el derecho a establecer el propio orden”<sup>109</sup>, que las constituciones usualmente conceden a las cámaras a través de un fenómeno denominado *rules of proceedings clause*<sup>110</sup>. El objeto de dicho orden no es otro que alinear la actividad de las cámaras con las funciones que la Constitución les atribuye, lo cual alcanza su cenit institucional, precisamente, en la producción legislativa.

Llegados a este punto debemos volver al planteamiento inicial de este apartado: el gobierno intracámaras es consustancial al orden parlamentario. Es el mecanismo del cual disponen las Cámaras para hacer cumplir, incluso mediante el uso de la fuerza, las exigencias de orden que han sido establecidas en las reglas de procedimiento y que tienen por norte la obtención de una voluntad jurídica válida, imputable a la Cámara como cuerpo plural y legislativo, que satisfaga los mandatos de la Constitución.

---

108 Cfr. BACH, Stanley: “The Nature of Congressional Rules”, *Journal of Law & Politics*, N° 725, 1988-1989, p. 732.

109 Cfr. JEFFERSON, Thomas: “Manual of Parliamentary Practice”, 1873, Clarck & Maynard Publishers, New York, 1873, p. V del prefacio.

110 Cfr. VERMEULE, Adrian: Op. Cit., p. 4.

Así como las Cámaras tienen atribuidas constitucionalmente unas potestades de actuación, para cuyo cumplimiento cuentan con el poder de dictar normas reglamentarias, también deben contar con el poder de sancionar a los miembros y no miembros que obstaculicen los asuntos parlamentarios e infrinjan los reglamentos internos. Nos referimos a lo que en sentido estricto se denomina disciplina parlamentaria en cuanto sistema jurídico sancionador.

Se trata de un poder concedido o reconocido a la mayoría de los parlamentos de los regímenes occidentales desde hace siglos. De no ser reconocido, los parlamentos serían, en expresión del ex Presidente de los Estados Unidos, Teodoro Roosevelt, “meras sociedades de debate”<sup>111</sup>. Por eso, como afirmó Joseph Story, “el poder de crear normas [de las Cámaras] sería nugatorio a menos que estuviera aparejado con el poder de castigar comportamientos desordenados o desobediencias a dichas normas”<sup>112</sup>.

Negar poderes disciplinarios a los parlamentos equivale a negarles a estos cuerpos el instrumental coercitivo que, en última instancia, les permite asegurar su marcha interior y, consecuentemente, ocupar el lugar central que les corresponde dentro de la arquitectura estatal. Sin tales poderes los parlamentos estarían en una suerte de *capitis diminutio*

---

111 Cfr. PIOUS, Richard: “Congressional Power” en “Proceedings of the Academy of Political Science”, Vol. 34, No. 2, “The Power to Govern: Assessing Reform in the United States”, 1981, p. 51.

112 Cfr. STORY, Joseph: “Commentaries on the Constitution of the United States”, 1833, epígrafe N° 835, p. 298.

constitucional. No se podrían tratar los asuntos nacionales con decencia y orden<sup>113</sup>. Mucho menos se podrían sostener los sistemas democráticos a los cuales sirven de columna, ni ninguno de sus multiformes retos actuales<sup>114</sup>.

Los disciplinarios son poderes que guardan estrecha relación con la existencia honorable de las Cámaras<sup>115</sup> y, a la postre, con la vigencia del orden constitucional. Allí estriban tanto su necesidad como su valor. En las democracias parlamentarias de nuestros días el crecimiento del orden en los parlamentos es reflejo del crecimiento de la Constitución, y viceversa<sup>116</sup>.

Por eso, aunque su vigencia está limitada al interior de las Cámaras, las potestades disciplinarias de los parlamentos juegan un rol fundamental en el todo que es el orden constitucional<sup>117</sup>. Sostienen el funcionamiento apropiado del gobierno representativo<sup>118</sup>.

---

113 Cfr. STORY, Joseph: Op. Cit., p. 298.

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

115 Cfr. CUSHING, Luther Stearns: *Ley Parlamentaria Americana: elementos de la ley y práctica de las asambleas legislativas en los Estados Unidos de América*, traducción de Nicolás Antonio Calvo, Buenos Aires, 1886-1887, p. 278.

116 Cfr. REDLICH, Josef: Op. Cit., p. XXVI.

117 Cfr. CHAFETZ, Josh: *Democracy's Privileged Few. Legislative Privileged and Democratic Norms in the British and American Constitutions*, Yale University Press, New Haven & London, 2007, p. 207.

118 Cfr. KRUGMAN RAY, Laura: *Discipline Through Delegation: Solving the House Cleaning*, University of Pittsburgh Law Review, Vol. 55, 1994, p. 439.

Condicionan el desempeño de los órganos legislativos tanto en sus relaciones con los demás poderes del Estado como en la incidencia de estos –a través de las leyes– sobre la conducta de los ciudadanos.

De este modo, la disciplina parlamentaria no debe, al igual que ninguna de las demás reglas de procedimiento, ser considerada, ni mucho menos, como una posibilidad de atrincheramiento<sup>119</sup> de los órganos legislativos, sino como un factor clave en el desarrollo de las relaciones interinstitucionales dentro del Estado, y de este último con los ciudadanos.

## 2. El arte de legislar

En el centro teleológico del buen gobierno parlamentario se encuentra el arte de legislar. Las leyes son el resultado más acabado de un gobierno parlamentario racional y justo. Pero para que sea posible la creación legislativa el legislador debe distinguir, *a priori*, los contenidos de las formas, es decir, tiene la necesidad de alcanzar la diferenciación de “aquella parte del arte de legislar que tiene relación con la forma que se ha dado, o que es adecuado que se dé,

---

119 La idea es tomada de POSNER, Eric A. y VERMEULE, Adrian: “Legislative Entrenchment: A Reappraisal”, *The Yale Law Journal*, Vol. 111, 2002, p. 1674, quienes critican que cualesquiera de los privilegios de las Cámaras sean utilizados para aislar al Congreso de los demás poderes públicos del Estado.

del *contenido* de que se compone el cuerpo de leyes y sus distintas partes”<sup>120</sup>.

La anterior distinción permite constatar con claridad las dos dimensiones que componen el arte de legislar: por un lado están las *formas* que revisten a las leyes, tanto procedimentales como estilísticas, a las cuales se les agrupa bajo el nombre de *nomografía* (arte de redactar leyes). Por otro lado está el *contenido* de las leyes, en cuanto materia pertinente y necesaria para la ordenación racional de la comunidad política, que pertenece al ámbito de la *prudencia legislativa*.

*Contenido y formas –prudencia legislativa y nomografía–* no deben separarse en el auténtico arte de legislar. El *contenido* de las leyes supone y necesita de las *formas*, de la *nomografía*. En la lógica liberal el orden que trae consigo el recto gobierno intracámaras penetra todo el arte de legislar (*contenidos y formas*) y aspira a colocar los principios que rigen la actividad parlamentaria como bisagra entre *formas* y *contenidos* parlamentarios, para que las leyes sean prudentemente formuladas (*contenidos*) y correctamente redactadas (*formas*).

---

120 Cfr. BENTHAM, Jeremy: *Nomografía o del arte de redactar leyes*, Centros de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, p.4. Y en lengua italiana, también sobre la nomografía, Cfr. SCARLATTI, Paolo: “Codificazione e nomografia nell’ opera di Jeremy Bentham”, *Studi Parlamentari e Di Politica Costituzionale*, N.º. 169, 2010, pp. 147 y ss.

Sin embargo, Esteban Dumont nos recuerda que en su tiempo hubo una tendencia a desestimar las *formas* en el arte de legislar:

*Si se abandonó este ramo de la legislación, dimanó de no haberse conocido su importancia. No comprendieron suficientemente el influjo que el modo adoptado para las operaciones de una asamblea había de ejercer sobre las operaciones mismas. Son unas formalidades, dijeron; y para los espíritus superficiales esta palabra formalidad deprime inmediatamente la majestad del objeto. Algunas formalidades son menudencias o pedanterías, y las desprecia el que piensa con grandeza*<sup>121</sup>.

Pero desestimar las *formas* supone, de suyo, desestimar una parte importante del gobierno parlamentario. Acaso sea desjuridificar a este último. Es verdad que en el pensamiento parlamentario liberal las *formas* jurídicas –incluidas las de procedimiento legislativo– son instrumentales. Pero tal condición no legitima, en modo alguno, el huir de ellas porque éstas son condición para el ejercicio de la libertad individual. Así lo señala Constant:

*Lo que preserva de la arbitrariedad es la observancia de las formas. Estas son las divinidades tutelares de las asociaciones humanas; son los únicos medios protectores de la inocencia, las únicas relaciones entre los hombres. Reina la*

---

121 Cfr. Discurso preliminar escrito por Esteban Dumont en BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*, Op. Cit., p. 54.

*oscuridad al margen de ella; todo queda al albur de la conciencia solitaria, de la opinión vacilante. Solo las formas son claras; solo en ellas puede confiar el oprimido*<sup>122</sup>.

Constant sintetiza la idea liberal de las *formas* jurídicas como expresiones o concreciones de la razón que, por tanto, preservan y potencian la libertad de los individuos. De ahí que considerar lo gubernativo intracámaras como un conjunto de *formas* no es, en modo alguno, formular una crítica negativa o referirse a ella de manera peyorativa o con significaciones de contenido positivista. Incluso algún acto que denote un alto grado de ejercicio de la prudencia política, y que pueda dar contenido a las leyes justas, no está completo hasta recurrir al apoyo de las *formas*, hasta estar sustentado por la *nomografía*.

### **3. La libertad total de los parlamentarios**

Comencemos por el primero de los fines del gobierno parlamentario, el de afianzar la libertad de los miembros de las asambleas políticas. De todos los liberales de los siglos XVIII y XIX es quizás Burke quien desarrolla más acabadamente la idea de independencia total del parlamentario, la cual inunda la teoría general del Derecho Parlamentario y es el fundamento último de lo que hoy conocemos en la literatura constitucional como *interdicción del mandato imperativo*, es decir, la institución según

---

122 Cfr. CONSTANT, Benjamín: *Principios de política*, Aguilar, Madrid, 1970, p. 159.

la cual los parlamentarios solo están sujetos a los mandatos de su propia consciencia y no al querer de cualesquiera otros factores: partido político, electorado, grupos de presión, etc.

Así, dice Burke a los electores de Bristol:

*Ciertamente caballeros, la felicidad y gloria de un representante, deben consistir en vivir en la unión más estrecha, la correspondencia más íntima y una comunicación sin reservas con sus electores (...) Pero su opinión imparcial [la del parlamentario], su juicio maduro y su conciencia ilustrada no debe sacrificároslo a vosotros, a ningún hombre ni a grupo de hombres (...) Vuestro representante os debe, no sólo su industria, sino su juicio, y os traiciona, en vez de servirlos, si lo sacrifica a vuestra opinión*<sup>123</sup>.

Leer a Burke nos permite entender que en el liberalismo el gobierno de las cámaras es tenido como siervo de la libertad de los parlamentarios. Quien gobierna las asambleas políticas conseguirá hacerlo correctamente solo si asegura que se susciten las condiciones para que el parlamentario individual se encuentre frente a frente con su consciencia y represente, mediando únicamente los mandatos de la razón, a la nación entera, no solo a sus electores.

---

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

Por otra parte, para Burke el recto gobierno intracámaras es un medio a través del cual el pueblo puede asegurar la libertad requerida por el parlamentario para ejercer las funciones propias de su cargo. Por eso dirá el irlandés que el “poder del pueblo dentro de las leyes tiene que ser suficiente para proteger a todo representante en el ejercicio de su deber o ese deber no puede cumplirse” <sup>124</sup>.

Pero cuando no se ejerce racionalmente el gobierno de los parlamentos o cuando el pueblo está imposibilitado de utilizarlo a través de los órganos de gobierno de las Cámaras para salvaguardar la libertad de conciencia de sus representantes, entonces peligra la libertad total del parlamentario y, en el fondo, peligra también la posibilidad misma de alcanzar el gobierno representativo.

En este sentido, la negación del gobierno representativo ocurre –según advierte Burke– en las difíciles condiciones a través de las cuales el parlamentario individual ejerce la representación política. Por ello, a propósito de la defensa de la libertad total del parlamentario, Burke se quejará con descarnado realismo, acaso con airada obstinación, de la situación de adversidad en la cual se encuentra el “diputado independiente”:

*El desgraciado diputado independiente no tiene nada que ofrecer, más que la negativa áspera,*

---

124 Cfr. BURKE, Edmund: “Pensamientos sobre las causas del actual descontento” en *Edmund Burke. Textos políticos*, Op. Cit., p. 280.

la excusa miserable o la representación desanimada de un interés público sin esperanza. Salvo con su fortuna privada, en la que puede ser igualado y acaso superado por su rival cortesano, no tiene medios de demostrar una sola cualidad ni hacer un solo amigo. En la Cámara vota siempre en una minoría desalentada. Si habla, se cierran las puertas. Una serie de paniaguados locuaces cuentan a todo el mundo que lo que quiere es llegar al poder. Si no tiene el talento de la elocución, que es el caso de muchos miembros de la Cámara tan prudentes y tan sabios como cualquier otro, está sometido a todos los inconvenientes, sin el brillo que sigue a toda explosión de elocuencia medianamente afortunada. ¿Es posible concebir el ejercicio de un deber más descorazonador que éste? Despojadle de la pobre recompensa de la popularidad, tolerad que sus excesos cometidos en defensa del interés popular se conviertan en fundamento para que la mayoría de la Cámara lo convierta—fuera de toda línea de derecho y a su arbitrio—en una descalificación segura, seguida no sólo de la pérdida de la franquicia electoral, sino de toda especie de desgracias personales. De acontecer esto, el pueblo de este reino puede estar seguro de que no puede ser servido fiel y firmemente por ningún hombre<sup>125</sup>.

---

125 Cfr. BURKE, Edmund: "Pensamientos sobre las causas del actual descontento" en Edmund Burke. Textos políticos, Op. Cit., pp. 279-280

Las consideraciones de Burke son de interés porque la desoladora situación del “diputado independiente” es consecuencia, en la mayoría de los casos, de su no sometimiento a la disciplina partidista, lo cual, en la concepción liberal del gobierno parlamentario, equivale a decir que el “diputado independiente” ve cuesta arriba el cumplimiento de sus deberes de representación porque no se somete al mandato imperativo del grupo o del partido <sup>126</sup>.

En este sentido, podemos llegar a una conclusión que es de sumo interés para nuestra investigación: el arte del gobierno del Parlamento es, intrínsecamente, un medio para asegurar la libertad del parlamentario frente al partido, al grupo, al electorado o a cualquier otro agente externo que pretenda el sojuzgamiento de los representantes populares. De este modo, ocurre que, en el pensamiento liberal, el arte para el gobierno del Parlamento y la disciplina partidista se contradicen, se enfrentan irreconciliablemente.

---

126 Por nuestra cuenta debemos aclarar que en las democracias constitucionales de hoy es posible una conciliación entre disciplina partidista y libertad total del parlamentario. La disciplina partidista de los parlamentarios es lícita, incluso deseable para la estabilidad de los sistemas democráticos, si no se lesiona la prohibición de mandato imperativo establecida de manera general por casi todos los textos constitucionales en el Derecho Comparado. Al respecto véase nuestro trabajo MATHEUS, Juan Miguel: *La Asamblea Nacional: cuatro perfiles para su reconstrucción constitucional*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, pp. 87 y ss.

#### 4. La fiel expresión de la voluntad general

El segundo de los fines del recto gobierno asambleario guarda relación con la conformación de la voluntad general de los parlamentos. Para Bentham el fin inmediato del arte para gobernar las cámaras es alcanzar una voluntad que dé contenido concreto a la ley, la cual, en cuanto manifestación volitiva de las asambleas políticas, ha de aparecer como “fiel expresión de la voluntad general”. Se trata, en definitiva, de una voluntad general que, como dirá Jellinek, es *compleja* porque, a pesar de provenir de una pluralidad de factores e intereses sociales representados en el Parlamento, debe ser unívoca e imputable directamente al órgano parlamentario como cuerpo colegiado y como órgano constitucional unitario<sup>127</sup>.

La “voluntad general” es en Bentham, entonces, consecuencia de un debate libre y racional, que ha sido correctamente disciplinado. Se trata de la voluntad de un cuerpo político que ha sido “depurada” de las pasiones y de los intereses de grupos a través del debate racional. Por eso en Bentham la “voluntad general”, que se obtiene sintéticamente a través del debate y requiriendo necesariamente de los principios rectores del gobierno parlamentario, es la mejor de las voluntades posibles y un síntoma claro de salud política.

---

127 Cfr. JELLINEK, Georg: *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, prólogo de Fernando de los Ríos, México, 2000, pp. 515-516.

Pero la idea de “voluntad general” de Bentham difiere de la de Rousseau, quien ciertamente no puede ser considerado, ni mucho menos, como un pensador liberal. Como hemos dicho, para Bentham la “voluntad general” obtenida mediante el debate es síntesis y muestra de salud política. Por el contrario, para Rousseau la “voluntad general” originada en el debate es siempre imperfecta. Rousseau piensa que en el arte del gobierno y en el de la legislación no hay nada más deseable que la unanimidad de los miembros de las asambleas políticas en los asuntos que conciernen a la nación, de modo que el debate político es, en sí mismo, una patología que refleja el mal estado de una institución parlamentaria.

Al respecto dice Rousseau:

*Quando varios hombres reunidos se consideran a sí mismos un sólo cuerpo, no tienen más que una voluntad, que se refiere a la común conservación y al bienestar general. Entonces todos los resortes del Estado son vigorosos y sencillos; sus máximas son claras y luminosas; no tienen intereses embrollados, contradictorios; el bien común se muestra por todas partes claramente, y no exige sino sentido común para ser percibido. (...) Pero cuando el nudo social comienza a debilitarse y el Estado a debilitarse, cuando los intereses particulares empiezan a adquirir fuerza y las pequeñas sociedades a influir sobre la grande, el interés común se altera y encuentra oposición; ya no reina la unanimidad en las votaciones, la voluntad general ya no es la voluntad de todos;*

*surgen contradicciones, debates, y la mejor discusión no pasa sin discusión*<sup>128</sup>.

Como queda claro, para Rousseau el gobierno parlamentario, en cuanto arte que ordena el funcionamiento de la asamblea política (y en concreto ordena los debates), tiene carácter correctivo y pone en evidencia, también, las patologías de la asamblea política. En este punto –para tener una visión de conjunto más amplia– es conveniente traer a colación las opiniones sobre la relación entre el gobierno interno del Parlamento y la “voluntad general” que sostuvieron Carl Schmitt y Hans Kelsen, dos juristas del siglo XX que, como es obvio, no pertenecieron a la tradición liberal de los siglos XVIII y XIX, pero que reflexionaron sobre las mismas realidades que mantuvieron ocupados a los teóricos del liberalismo.

En lo tocante a Carl Schmitt, éste, desplegando el cinismo y la genialidad que caracterizan sus posturas, se aferra en este punto a la tradición liberal de la “voluntad general”. A propósito de la “voluntad general”, el alemán hace una apología de los fundamentos –también liberales– del parlamentarismo y de toda el gobierno de las cámaras.

Aunque para Schmitt la “voluntad general” es la voluntad del pueblo, sólo cognoscible a través de la

---

128 Cfr. ROUSSEAU, Jean-Jacques: *El contrato social*, Editorial Tecnos, 5ta edición, Colección Clásicos del pensamiento, estudio preliminar y traducción de María José Villaverde, Madrid, 2007, pp. 119-120.

*aclamación*<sup>129</sup>, este autor hace aparecer la “voluntad general” en el contexto del parlamentarismo como el resultado de algo que podríamos denominar “proceso de representación dialéctica”, es decir, la conjunción de los principios liberales de la *discusión* y de la *representación*, ambos centrales en su pensamiento y ambos objeto (junto al principio de *publicidad*) de preservación por parte del arte para el buen gobierno de las asambleas políticas.

*El Parlamento del Estado burgués de Derecho [dice Schmitt] es, según la idea que la informa, un lugar en donde se realiza una discusión pública de las opiniones políticas. Mayoría y minoría, partido de gobierno y oposición, buscan el acuerdo acertado discutiendo argumentos y contraargumentos. En tanto que el Parlamento representa la instrucción y razón nacional y reúne en sí toda la intelectualidad del pueblo, puede surgir una discusión auténtica, es decir, aparecer en discursos y contestaciones públicas la auténtica voluntad de todo el pueblo como una voluntad générale*<sup>130</sup>.

Finalmente, en Kelsen el gobierno de los parlamentos también tiene por objeto una voluntad: “la voluntad estatal”. Pero éste, lejos del liberalismo, huye de la “voluntad general” en cuanto considera que es una ficción secundaria, precedida por la ficción de la representación política.

---

129 Cfr. SCHMITT, Carl: *Teoría de la Constitución*, Op. Cit., p. 100.

130 Cfr. SCHMITT, Carl: *Teoría de la Constitución*, Op. Cit., p. 303.

Lo que acaso pueda ser en el vienés el arte para gobernar una cámara parlamentaria tiene por objeto, entonces, la “construcción de la voluntad normativa del Estado a través de un órgano colegiado elegido por el pueblo en base al derecho de sufragio universal e igual, por tanto democráticamente, según el principio de la mayoría”<sup>131</sup>.

La cita anterior sintetiza una parte importante del pensamiento parlamentario de Kelsen. El austriaco ve como esencia del parlamentarismo la posibilidad de la formación de la voluntad estatal a través del Parlamento. Para él no es relevante la cualidad que tienen los parlamentarios de representantes del pueblo o de depositarios de la soberanía popular, pues la representación, entendida como ejercicio de la soberanía del pueblo, es una ficción para dotar de legitimidad al Parlamento.

Para Kelsen el Parlamento y el gobierno de los parlamentos están en crisis. Pero dicha crisis no tiene su origen en que el Parlamento haya dejado de representar al pueblo y en que el gobierno intracámaras haya perdido su carácter de instrumento que posibilita el gobierno representativo.

Kelsen piensa que, constitutivamente, en su esencia, al Parlamento no se le puede pedir representación. En él la verdadera causa de la crisis es que en las consideraciones sobre la institución parla-

---

131 Cfr. KELSEN, Hans: *El problema del parlamentarismo*, Wien-Leipzig, 1925, Editorial DEBATE, Colección Universitaria, Madrid, 1988, p. 86.

mentaria se ha dejado de enfatizar que la esencia del Parlamento radica en ser un instrumento –acaso el único eficaz– de producción de la voluntad estatal.

## 5. La preservación de las asambleas políticas

Siguiendo adelante llegamos al tercero de los fines del gobierno intraparlamentario: la conservación de las asambleas políticas. Al respecto cabría preguntarse: ¿qué significa en clave liberal lograr la conservación de una asamblea política? Significa poner remedio a los vicios funcionales que en ellas puedan presentarse<sup>132</sup>. De ese modo lo describió Dumont:

*De tres peligros inminentes que constantemente la rodean tiene que precaverse; la precipitación, la violencia y el fraude. Dos enemigos mayores tiene siempre a sus puertas: la oligarquía, con la que el corto número domina el deseo de la mayoría, y la anarquía, por la cual, celoso cada uno de su independencia, se opone a la formación de un deseo general. ¿Cuáles son los medios defensivos de una asamblea política, si la asaltan todos*

---

132 En términos generales, sobre los vicios en la lucha política (mentira, corrupción, fraude, traición, secretismo, violencia, engaño, etc.) y, en concreto, desde una perspectiva realista, sobre cuánto vicio es posible tolerar o erradicar desde el ejercicio de la autoridad legítima, lo cual es un problema presente también en el arte para el buen gobierno de las asambleas deliberativas, véase FRIEDRICH, Carl: “Political Pathology”, *The Political Quarterly*, Volume 37, Issue 1, enero-1966, pp. 70 y ss.

*estos peligros? No tiene otro que su sistema interno, que pueda salvarla en cuanto él imponga habitualmente al cuerpo entero la necesidad de la moderación, la reflexión y la perseverancia* <sup>133</sup>.

Las palabras transcritas son bastante elocuentes en cuanto al carácter conservacionista del arte con el que se gobiernan las cámaras. Tienen que ver con el prevenir a los cuerpos parlamentarios de aquellas *enfermedades* por las cuales siempre, en todos los lugares y en todos los tiempos, ha perecido el gobierno representativo de los pueblos: en palabras de James Madison, la inestabilidad, la injusticia y la confusión <sup>134</sup>. Como regla general, a la cual ya nos hemos referido antes, el liberalismo deja paso a la actuación de los parlamentarios y sólo cuando éstos ejercen torcidamente dicha libertad, que les es garantizada en el interior del Parlamento, se les encauza, se les reconduce a través de la disciplina parlamentaria, siendo éste un encauzamiento cuyo objetivo fundamental no es otro distinto que el gobierno efectivo de la *razón* en la asamblea política y por ende equivale –como hemos transcrito antes– a asegurar “la moderación, la reflexión y la perseverancia” referidos por Dumont, en cuanto requisitos fundamentales para el auténtico gobierno representativo, para la creación legislativa y, no menos importante, para la paz política.

---

133 Cfr. Discurso preliminar escrito por Esteban Dumont en BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*, Op. Cit., p. 55.

134 Cfr. HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James: *The Federalist*” estudio introductorio de George W. Carey y James McClellan, Liberty Fund, Indianapolis, edición del año 2001, p. 42.

Por otra parte, la conservación de las asambleas políticas tiene una connotación ontológica, en este caso de subsistencia, y está vinculada a la naturaleza *negativa*, es decir, de prevención, que en el liberalismo le atribuye a, en este caso, a los fines de los sistemas sancionadores de disciplina parlamentaria previstos en los reglamentos internos de toda cámara y, en general, en todo sistema de buen gobierno parlamentario. En este sentido, la finalidad de ésta es evitar las vicisitudes que, en el seno de las asambleas políticas, puedan imposibilitar la libre deliberación de los parlamentarios, que es condición necesaria para el gobierno representativo.

Por eso, Bentham dirá lo siguiente:

*(...) La táctica, pues, de las asambleas políticas es la ciencia que enseña a dirigirlas hacia el fin de su institución, por medio del orden que ha de observarse en sus pasos. El fin, en este ramo del gobierno como en otros muchos, es de naturaleza negativa, por decirlo así. Se trata de evitar los inconvenientes e impedir las dificultades que han de originarse en una gran reunión de hombres llamados a deliberar en común*<sup>135</sup>.

Adicionalmente, observamos en este punto que existe una interesante relación entre la conservación de la asamblea política y la libertad de la nación. En la salvaguarda de la libertad de la nación juega un papel importante el gobierno interno de las cáma-

---

135 Cfr. BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*, Op. Cit., p. 61.

ras, sobre todo en lo tocante a las *formas*, incluida la *nomografía*, y también los demás aspectos reglamentarios que son reflejo jurídico de los principios que conforman el arte de gobernar rectamente los parlamentos.

Por esta razón Dumont señala en el discurso preliminar que antecede las *Tácticas parlamentarias* de Bentham, que el gobierno interno, asegurando con sus principios y reglas la libertad en el interior del Parlamento (inglés), ha asegurado, también, la libertad de la nación:

*(...) Entre tantos escritos como dieron a conocer la constitución inglesa y no cesaban de ensalzarla, es de extrañar que ninguno de ellos hubiese tomado por materia de sus elogios una de sus partes menos conocidas y más estimables, el gobierno interior del parlamento, y las reglas a que se ha sujetado en el ejercicio de sus poderes. Estas formalidades sin embargo han tenido mayor influjo en la conservación y aumento de la libertad nacional. El árbol entero se atrajo a las miradas de todos al estar crecido ya; pero sin dirigirse la atención hacia su primer cultivo en el cercado que sirvió para proteger su debilidad, hasta que echase raíces suficientemente profundas para resistir a las tempestades*<sup>136</sup>.

En este sentido, la procura y preservación de la libertad y bien nacionales se imponen como límite y

---

136 Cfr. Discurso preliminar escrito por Esteban Dumont en BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*, Op. Cit., pp. 56-57.

fin al ejercicio del Poder Legislativo. En palabras de Locke, el “Poder Legislativo tiene como límite último aquel que viene marcado por el bien público de la sociedad. Se trata, pues, de un poder que no tiene más fin que la preservación [de la sociedad] y, por tanto, no puede arrogarse el derecho de destruir, esclavizar o empobrecer deliberadamente a sus súbditos”<sup>137</sup>, lo cual encuentra eco en la concepción liberal del gobierno parlamentario. Su observancia no es, en modo alguno, un fin en sí mismo. Gobernar un Parlamento es salvaguardar la libertad de la comunidad política, en cuanto se asegura la vigencia del gobierno representativo a través del buen funcionamiento de ese mismo Parlamento. Por eso Bentham, en plena sintonía con Locke, dirá:

*(...) a táctica de las asambleas legislativas, así como cualquier otro ramo de la ciencia gubernativa, ha de referirse al mayor bien de la sociedad, y este es el fin general; pero su objeto particular estriba en obviar los inconvenientes a que está expuesta una asamblea política en el ejercicio de sus funciones*<sup>138</sup>.

Por último, es necesario cerrar este apartado relacionando la preservación de las asambleas políticas con los poderes sancionadores que hemos expuesto anteriormente al referir el orden parlamentario como fin preeminente del buen gobierno intracá-

---

137 Cfr. LOCKE, John: *Dos ensayos sobre el gobierno civil*, Espasa Calpe, Colección Austral, Madrid, 1991, p. 302.

138 Cfr. BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*, Op. Cit., p. 107.

maras. Las potestades punitivas son un instrumental diseñado no tanto para castigar a los parlamentarios como para proteger la integridad institucional del Parlamento<sup>139</sup>. Los cuerpos legislativos tienen, como se ve claramente con Jefferson<sup>140</sup>, el poder de prote-

139 Cfr. MASKELL, Jack: "Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline in the House of Representatives", Report for Congress, Congressional Research Service, Enero-2005, p. 1.

140 Dice Jefferson: "Debatiendo la legalidad de este orden [la disciplina parlamentaria], se ha insistido, para apoyarlo, que cada hombre, por la ley de la naturaleza, y cada cuerpo de hombres, posee el derecho a la legítima defensa; que todos los funcionarios públicos están esencialmente investidos con el poder de autopreservación; que todos los funcionarios públicos están esencialmente investidos del inherente derecho de realizar todos los actos necesarios para mantenerse a sí mismos en condiciones de ejecutar los encargos que se les han confiado [la Constitución]; que en cualquier momento que los poderes [legislativos] son dados, los medios para ejecutarlos son dados por necesidad implícita; que así como nosotros vemos al Parlamento británico ejercitar el derecho de castigar "contempts"; todas las Legislaturas de los Estados ejercen el mismo poder, y cada Corte hace lo mismo; que si nosotros no lo tenemos [el poder de castigar] estamos a merced de cualquier intruso que pueda entrar por nuestras puertas o galerías y por medio de ruido y tumultos hacer el procedimiento de los asuntos [legislativos] impracticable; que si nuestra tranquilidad está perpetuamente perturbada por la difamación de la prensa, no será posible ejercer nuestras funciones con el requerido sosiego y deliberación; y que nosotros necesitamos tener, por tanto, el derecho de castigar a esos perturbadores de nuestra paz y procedimientos" (Cfr. JEFFERSON, Thomas: Op. Cit., pp. 55-56. El texto original en inglés es el siguiente: *In debating the legality of this order, it was insisted, in support of it, that every man, by the law of nature, and every body of men, possesses the right of self-defence; that all public functionaries are essentially invested with the powers of self-preservation; that they have an inherent right to do all acts necessary to keep themselves in a condition to discharge the trusts confided to them; that whenever authorities are given, the means of carrying them into*

gerse a sí mismos <sup>141</sup>, el derecho de preservar su existencia <sup>142</sup>. Cuando una cámara castiga a un miembro o a un tercero no lo hace con el objeto de cumplir el ordenamiento penal, sino porque aspira a asegurar la buena marcha de sus procedimientos <sup>143</sup>. En el caso concreto de la expulsión de miembros, por ejemplo, se persigue que éstos cesen en el ejercicio de las funciones legislativas dentro de las Cámaras, pues se los considera indignos de la condición de parlamentario <sup>144</sup>. La expulsión no tiene otro objeto que preservar la pureza de los elementos que componen el Parlamento <sup>145</sup>.

Así, el carácter inherente de los poderes disciplinarios ha sido tradicionalmente justificado como

---

*execution are given by necessary implication; that thus we see the British Parliament exercise the right of punishing contempts; all the State Legislatures exercise the same power, and every court does the same; that, if we have it not, we sit at the mercy of every intruder who may enter our doors or gallery, and, by noise and tumult, render proceeding in business impracticable; that if our tranquillity is to be perpetually disturbed by newspaper defamation, it will not be possible to exercise our functions with the requisite coolness and deliberation; and that we must therefore have a power to punish these disturbers of our peace and proceedings).*

141 Cfr. STORY, Joseph: Op. Cit., p. 307.

142 Cfr. CUSHING, Luther Stearns: Ley..., Op. Cit., p. 241.

143 Cfr. POTTS, C.S.: *Powers of Legislative Bodies to Punish for Contempt (II)*, Op. Cit., p.784.

144 Cfr. MAY, Erskine: *The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Decimosexta Edición, Butterworth & Co., Londres, 1957, p. 105.

145 Cfr. HINDS, Asher C.: *Hinds Precedent of the House of Representatives of the United States*, Washington Government Printing Office, 1907, p. 818.

una necesidad existencial<sup>146</sup>. Ello supone que las Cámaras cuenten con medios suficientes para su autopreservación institucional (ground necessity of self-protection)<sup>147</sup> y para su autopreservación funcional (legislative necessity of self-protection)<sup>148</sup>. Y tales medios se identifican, básicamente, con los poderes disciplinarios ejercidos por los órganos de gobierno de las Cámaras. La autopreservación institucional guarda relación con la honorabilidad de los parlamentos, con su imagen, con su prestigio. La autopreservación funcional, por su parte, tiene que ver con el cumplimiento de las funciones parlamentarias, especialmente la legislativa, lo cual, a la postre, también repercute en la buena reputación de la institución parlamentaria ante la opinión pública.

Ambas cosas –lo institucional y lo funcional– están intrínsecamente relacionadas. Cuando una Cámara mantiene su honorabilidad, cuando triunfan en ella los modos del decoro<sup>149</sup>, se coloca en posición de dar mejor cumplimiento a sus funciones constitucionales. Es más eficaz en cuanto cuerpo legislativo. De igual modo, cuando una Cámara funciona interiormente de acuerdo a estándares que le permiten cumplir sus roles funcionales, se vigoriza en lo insti-

---

146 Cfr. CUSHING, Luther Stearns: *Ley...*, Op. Cit., p. 242.

147 Cfr. POTTS, C.S.: *Powers of Legislative Bodies to Punish for Contempt (II)*, Op. Cit., p.780.

148 Cfr. GOLDFARB, Ronald: "The History of the Contempt Power", *Washington University Law Quarterly*, Vol. 1961, N° 1, Febrero-1961, p. 20.

149 Cfr. MULVIHILL, Mary: *Decorum in House Debate*, Report for Congress, Congressional Research Service, Octubre-1999, p. 1.

tucional. Su honorabilidad y respetabilidad se acrecientan, como ya hemos dicho, frente a la opinión pública y frente a los demás poderes del Estado.

Poseer facultades disciplinarias inherentes conlleva, además, que tanto la autopreservación institucional como la autopreservación funcional ocurran ante tres grupos de sujetos: (i) frente a los miembros de las Cámaras, de modo que el interés del cuerpo legislativo tenga primacía sobre los intereses parciales de los parlamentarios individuales o de las fracciones; (ii) frente a los ciudadanos, los cuales deben respetar la autoridad de las Cámaras en todo momento y someterse a sus mandatos de cooperación cuando ésta sea requerida; y en último lugar, pero no menos importante, (iii) frente a los demás poderes del Estado, cuyo objeto no es otro que procurar que todo cuanto se realice en las Cámaras ocurra en el marco de la autonomía parlamentaria.

Que una Cámara se preserve frente a los desórdenes o intereses solapados de sus miembros es absolutamente necesario a efectos de que se adopten las decisiones de acuerdo a la voluntad de la mayoría. Que se preserve frente a los ciudadanos significa que se mantenga, cara a la opinión pública, la legitimidad necesaria para sostener una democracia con centralidad parlamentaria. Y que se preserve frente a los demás poderes del Estado comporta la interdicción del riesgo de intromisiones ilegítimas en la esfera de autoridad moral del Parlamento.

De este modo, a la vista de lo anterior, puede concluirse que cuando los poderes disciplinarios preservan lo institucional y lo funcional en una Cámara legislativa, se convierten en elementos que salvaguardan la supremacía de la institución parlamentaria dentro del ordenamiento constitucional, que custodian su centralidad.



### **III. El talante moral del arte para el buen gobierno de las asambleas parlamentarias**

El gobierno intraparlamentario es un sistema para salvaguardar la libertad dentro y fuera del Parlamento. Por eso desde el liberalismo se la concibe –en cuanto sistema de garantías de libertades– como una realidad con fines morales. Sin embargo, la filosofía moral del liberalismo que lo inspira ha sido cuestionada tanto en los fines que se propone como en los medios de cuyo manejo se sirve para implementar en la práctica sus postulados.

Con respecto al primer grupo de cuestionamientos, a los relacionados con los fines perseguidos por el liberalismo político, conviene comenzar diciendo que la filosofía moral benthamniana, que es fundamentalmente utilitarista y positivista, y que, por supuesto, está presente en la concepción del arte para el buen gobierno de las cámaras parlamentarias, ha sido duramente criticada por el pensamiento *iusfilosófico* anglosajón de finales de siglo XX. En concreto, ha sido Ronald Dworkin quien ha formulado severos cuestionamientos al positivismo y utilitarismo benthamnianos que, según este autor,

constituyen el nervio y la raíz de la cultura jurídica dominante en occidente <sup>150</sup>.

Las de Dworkin no son críticas orientadas a cuestionar la licitud moral de los medios para alcanzar los fines que Bentham propone. La inmoralidad que este autor achaca al liberalismo benthamniano no está en los medios y por eso a Bentham no se le puede acusar de maquiavélico cuando propone los postulados políticos con los que da vida a la regencia interna de los parlamentos <sup>151</sup>.

No obstante, la crítica que Dworkin hace a la filosofía jurídica de Bentham es mucho más radical. Apunta a lo que en Bentham ha de entenderse por Derecho y a lo que ha de entenderse como fin del Derecho. Este autor critica desde una perspectiva moral los fines planteados por Bentham, es decir, lo que ha de considerarse en el Derecho como un bien moral. De ahí que si Dworkin tiene razón y hay error moral en Bentham, se trataría de un error más hondo y más grave que el error maquiavélico, versado sobre los medios.

En cuanto a lo que ha de entenderse por Derecho, basta decir dos cosas que muestran claramente

---

150 Cfr. DWORKIN, Ronald: *Los derechos en serio*, Ariel, 2da reim-  
presión, Barcelona, 1995, pp. 31 y ss.

151 Este planteamiento sobre la distinción entre inmoralidad en los medios e inmoralidad en los fines cobra relieve porque, como veremos más adelante, se puede atribuir –errónea-  
mente– un carácter marcadamente maquiavélico, es decir, de  
inmoralidad medial, a las *Tácticas Parlamentarias* de Bentham.

el positivismo benthamniano. La primera, que para Bentham el Derecho es sólo Derecho positivo. La segunda, que el Derecho positivo es Derecho en función de su origen, es decir, por haber sido dictado “(...) según las condiciones necesarias y suficientes para que una proposición de Derecho sea válida”<sup>152</sup>, a saber, los procedimientos y dinámicas mayoría-minoría que discurren por los principios del gobierno con el que se disciplina a los parlamentos.

En relación con lo que ha de entenderse como fin del Derecho, es decir, lo que ha de entenderse como aquello a lo cual se ordenan las normas y principios jurídicos (y en el caso concreto de Bentham, aquello a lo cual se ordena el Derecho *válido*, pues lo demás no es Derecho), debe señalarse que es éste, precisamente, el punto en el cual aparece su filosofía utilitarista.

Para Bentham el fin del Derecho “ha de referirse al mayor bien de la sociedad”<sup>153</sup>. Visto hasta aquí, el postulado de Bentham resulta aparentemente razonable e incluso puede decirse que es solvente desde una perspectiva moral, pues pone de manifiesto la primacía del bien común sobre el bien particular. Por el contrario, lo que no parece razonable es el comentario de Dworkin, cuando sostiene con acritud que para Bentham “el derecho y sus instituciones han de servir al bienestar general y a nada más”<sup>154</sup>.

---

152 Cfr. DWORKIN, Ronald: *Los derechos en serio*, Op. Cit., p. 31.

153 Cfr. BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*, Op. Cit., p. 107.

154 Cfr. DWORKIN, Ronald: *Los derechos en serio*, Op. Cit., p. 31.

Sin embargo, las piezas encajan conceptualmente y el reproche de Dworkin se hace certero cuando se entiende que, para Bentham, “el mayor bien de la sociedad” resulta de la sumatoria de bienes individuales, siendo, además, que el bien individual tiene una dimensión eminentemente económica o, como se le podría señalar desde una perspectiva reduccionista, *economicista*<sup>155</sup>. De ahí que la crítica Dworkiniana culmine develando que el hecho de que en Bentham “el mayor bien de la sociedad” es utilitarismo encubierto, pues equivale a procurar que toda la legislación y toda la acción gubernamental tengan como fin sólo una de las dimensiones del bien común: el bienestar económico de los individuos.

En lo que respecta a los medios que propone Bentham para gobernar las cámaras parlamentarias, éstos también han sido objeto de controversias de índole moral. El título *Tácticas parlamentarias* con el que Bentham agrupa sus formulaciones principistas sobre el gobierno intraparlamentario podía sugerir, desde el prisma del *ethos* político de los siglos XVIII y

---

155 Acercándose a los postulados clásicos de Bentham pero manteniendo cierta autonomía respecto de ellos, y alejándose de la crítica de Ronald Dworkin, Richard Posner, conocidísimo cultor de la disciplina hoy conocida como análisis económico del Derecho, sostiene que el *utilitarismo* y la *influencia económica en el Derecho* no son conceptos equivalentes, ni siquiera equiparables. Opina Posner que la influencia de la economía en el Derecho debe ser llamada “wealth maximization”, entendida como auténtico crecimiento económico, como principio del bien común, y que ello, por un lado, se aleja en mucho del mero interés económico e individualista de las personas y, por otro, provee una fundamentación moral al Derecho, en concreto a la legislación, que el utilitarismo es incapaz de

XIX, que la intención de quien asume esas *tácticas* es hacerse con el dominio del Parlamento, imponerse a sí mismo o imponer sus ideas, y todo ello con una violencia encubierta. Por eso pudo haberse llegado a pensar que las *Tácticas parlamentarias* son un medio ideado para arrebatar la libertad de los adversarios políticos que actúan en las Cámaras y, como consecuencia de ello, controlar esas mismas Cámaras.

Tal concepción –de fondo maquiavélico y vaciada de contenido moral– resultaría una crítica directa al arte de gobernar asambleas políticas y a todo el liberalismo parlamentario. Pero una crítica así formulada ignora el núcleo de los planteamientos liberales sobre el Parlamento. Es, por decir lo menos, una crítica injusta e incapaz de dar razón del verdadero objeto moralmente recto que es perseguido por Bentham con sus *Tácticas parlamentarias*.

Lejos de invitar a un conjunto de prácticas para alcanzar fines inmorales, los teóricos del liberalismo ven en gobierno interno un modo concreto de hacer prevalecer la recta razón en medio del característico ajeteo de la vida del Parlamento<sup>156</sup>. Sus postulados

---

proveer. Cfr. POSNER, Richard: *Utilitarianism, Economics, and Legal Theory*, Journal of Legal Studies, 1979, p. 103. Y en términos generales, sobre la dimensión económica del pensamiento de Bentham, puede ser de provecho el libro ESCAMILINA CASTILLO, Manuel: *Racionalidad del mercado, moral y Derecho*, Universidad de Granada, 1986.

156 Como prueba fehaciente de que las *Tácticas parlamentarias* no fueron escritas con intenciones maquiavélicas, podemos argumentar que los principios allí esbozados constituyen la esencia

representan un intento decidido de alcanzar en el contexto de los siglos XVIII y XIX lo que posteriormente, ya en el siglo XX, se conocerá bajo el nombre de *parlamentarismo racionalizado*<sup>157</sup> para designar una práctica parlamentaria en la que el ejercicio del poder se somete a la razón y al Derecho. Por eso el mismo Bentham sale al paso de posibles malas interpretaciones sobre sus ideas parlamentarias y señala lo que entiende por táctica: “(...) arte de poner en orden, de dirigir las operaciones de un cuerpo político”<sup>158</sup>. Y Dumont, profundo conocedor del clima político decimonónico, excluye de raíz todo intento de interpretar los principios liberales de las *Tácticas parlamentarias* en clave maquiavélica:

---

y sustancia de las normas reglamentarias de la mayoría de las Cámaras parlamentarias del mundo, siendo recibidos en ellas como criterios universalmente válidos y aceptados que permiten disciplinar racionalmente la vida de los Parlamentos.

No es exagerado pensar que la historia de los reglamentos, que es buena “parte de la historia del Parlamento” (Cfr. RECODER DE CASSO, Emilio: *Artículo 72.1* en GARRIDO FALLA, Fernando: *Comentarios a la Constitución*, Editorial Civitas, Madrid, 1980, p. 762), puede describirse como un proceso de asimilación y profundización de los principios liberales sintetizados en las *Tácticas parlamentarias*. Contrástense, por ejemplo, cualquiera de los reglamentos históricos de los parlamentos europeos (e incluso los estatutos del Congreso de los Estados Unidos) con los principios de las *Tácticas Parlamentarias* y se advertirá fácilmente la influencia de éstas en aquéllos.

157 Al respecto Cfr. MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris: *Moderanas tendencias del Derecho Constitucional*, traducción del francés por Sabino Álvarez-Gendin, Iera Edición, Editorial Reus, Madrid, 1934, pp. 17-18.

158 Cfr. BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*, Op. Cit., p. 61.

(...) se discurrirá –dice Dumont– que ella [la *Táctica parlamentaria*] enseña el arte de revolver en una asamblea política, de seducirla, o convertirla en instrumento de las miras de un hombre o de un partido (...) Les advierto que no hay cosa ninguna más contraria al objeto de esta obra <sup>159</sup>.

Sin embargo, Hubo dentro del liberalismo, a pesar de Bentham y de sus seguidores, una tentativa de maquiavelización teórica de todo el liberalismo parlamentario y, por lo tanto, del gobierno de las cámaras. El artífice de este experimento fue William Gerard Hamilton, quien con su obra *Lógica parlamentaria* <sup>160</sup> contribuyó de manera categórica en el intento de escindir (teóricamente) moral y disciplina parlamentaria <sup>161</sup>.

La *Lógica parlamentaria* de Hamilton es una oda al maquiavelismo. Denota, de principio a fin, una comprensión maquiavélica de la disciplina parlamen-

---

159 Cfr. BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*, Op. Cit., p. 53.

160 Para la traducción castellana Cfr. HAMILTON, William Gerard: *Lógica parlamentaria/Parliamentary Logick*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Serie "Textos Parlamentarios Clásicos", Estudio preliminar y traducción de Eloy García, Madrid, 1996.

161 Un completo análisis sobre la influencia de los liberales de los siglos XVIII y XIX en el devenir de la institución parlamentaria, de las controversias entre ellos y de la vida parlamentaria de los mismos se encuentra en el clásico estudio WEITZMAN, George: "The Utilitarians and the Houses of Parliament", *Journal of the Society of Architectural Historians*, University of California Press, Vol. 20, No. 3, Oct-1961, pp. 99 y ss.

taria y de toda la vida del Parlamento. En sus líneas se presenta al lector un conjunto de prácticas reales —porque ocurrían y siguen ocurriendo en los Parlamentos—, pero torcidas. Son prácticas cuyo objeto no es otro que el dominio, a como dé lugar, de las Cámaras legislativas. De allí que Hamilton niegue con su obra el auténtico sentido liberal de la disciplina parlamentaria.

Sin embargo, hay en España quienes sostienen lo contrario. En el estudio preliminar de la versión castellana de la *Lógica parlamentaria*, Eloy García defiende los esfuerzos de Hamilton:

*(...) el propósito que en su día animó a Hamilton a elaborar este libro, no fue el de redactar un ensayo de retórica parlamentaria, sino el de escribir un tratado de las reglas que debieran presidir la acción del hombre político (...) habría que señalar al lector, que más que ante un manual de arte del bien decir en el lenguaje político, con lo que en realidad se encuentra es con un auténtico compendio de reglas del buen hacer parlamentario, entendiendo por tales aquellas que en un régimen de consenso permiten a un político imponer su voluntad sobre los hombres sin apelar, ni a su posición de poder, ni a ninguna de las múltiples manifestaciones de la fuerza*<sup>162</sup>.

---

162 Cfr. HAMILTON, William Gerard: “*Lógica parlamentaria/Parliamentary Logick*”, Op. Cit., pp. 7-8.

Pero las anteriores afirmaciones, que ensalzan el intento que hizo Hamilton de sistematizar el gobierno interno en un “conjunto de reglas del buen hacer parlamentario”, se contradicen radicalmente con el texto de la *Lógica parlamentaria* y –como dato adicional, útil en este caso– con la descripción que hace el mismo Eloy García de la personalidad de William Gerard Hamilton:

*Inteligente y astuto, dotado de una extraordinaria capacidad para la maquinación y para la intriga. Poseedor de una sensibilidad y de un olfato político por completo fuera de lo común. Cínico y mordaz. Vanidoso y arrogante. Altanero y, en sumo grado, engreído. Pagado de sí mismo y, a la vez, terriblemente tímido. Seco, sarcástico y, por encima de todo, despectivo para con sus semejantes*<sup>163</sup>.

La lectura de la *Lógica Parlamentaria* sugiere la pluma y la autoría de un tipo humano como el que dibuja Eloy García. Pero no sugiere el considerar dicha obra como un intento de sistematización racional del trabajo parlamentario ni como un “conjunto de reglas del buen hacer parlamentario”, salvo que por esto se entienda el despliegue en el Parlamento –hasta las últimas consecuencias y con las implicaciones morales que ello reviste– de una personalidad como la de Hamilton, tan bien figurada en las líneas de Eloy García.

---

163 Cfr. HAMILTON, William Gerard: *Lógica parlamentaria/Parliamentary Logick*, Op. Cit., p. 77.

Por eso Bentham, consciente del mal que pudiese irrogar (y de hecho irrogó) la *Lógica parlamentaria* de Hamilton a la autoridad moral del liberalismo parlamentario y a la dignidad del Parlamento, la criticó con amarga severidad:

*El libro de Gerard Hamilton es una especie de escuela en la que los medios de abogar por una causa buena y por una mala causa se presentan con igual franqueza y se inculcan con igual solicitud por el triunfo. (...) lo que a veces se ha supuesto que pretendía Maquiavelo, no sólo lo pretende Gerard Hamilton, sino que lo pretende sin disimulo (...). En el libro de Gerard Hamilton, por vez primera, se ha dejado caer el velo del decoro y la corrupción se nos muestra sin ningún disfraz*<sup>164</sup>.

Quizá se pueda pensar que ocurrió con Hamilton lo mismo que, según Jacques Maritain, sucedió a Maquiavelo al escribir *El Príncipe* y plasmar en esa obra su visión “moral” de la Política. Según Maritain, el (des) mérito de Maquiavelo fue convertir la mala praxis política en teoría; transformar en principios universales de la ciencia política las reiteradas experiencias inmorales que observó en el modo de hacer Política<sup>165</sup>.

---

164 Cfr. BENTHAM, Jeremy: *Falacias políticas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, traducción de Javier Ballarín, estudio preliminar de Benigno Pendas, Madrid, 1990, pp. 12-13.

165 “(...) Maquiavelo hizo consciente ese ethos de su tiempo [el de la política de la búsqueda del poder por el poder, de la inmoralidad] y elevó a teoría esa práctica común de los pode-

En este sentido, Hamilton –quien fue parlamentario de profesión y profundo conocedor del Parlamento real y de la lucha de poderes que ahí se suscita– tuvo plena consciencia del carácter torcido de las prácticas parlamentarias de las cuales él mismo fue un agente asiduo y un observador privilegiado. Y al intentar aprehender la esencia de esas prácticas para formular desde ellas principios universales de la vida del Parlamento, concluyó que la del arte de gobernar parlamentos tiene por objeto prácticas torcidas. Así, Hamilton quiso (como Maquiavelo con la Política) elevar al plano teórico prácticas que, en el fondo, son corruptelas de los principios reales de la disciplina del gobierno parlamentario y, por lo tanto, los contradicen y niegan.

Afortunadamente, Hamilton fracasó en su cometido. Su influencia fue escasa en la historia de la reflexión sobre la esencia de las prácticas políticas y jurídicas que se desarrollan en el Parlamento. Su legado en el liberalismo parlamentario no es comparable, ni de lejos, con la huella que –desafortunadamente– dejó Maquiavelo en la historia del pensamiento político.

---

res políticos de todos los tiempos. (...) Antes de Maquiavelo muchos príncipes y conquistadores no dudaban en usar la mala fe, la perfidia, la crueldad, el asesinato (...) Pero al obrar así, se sentían culpables, tenían una mala conciencia (...) de donde nació en ellos una dolorosa hipocresía (...) Después de Maquiavelo, en cambio, (...) al emplear la injusticia para restablecer el “orden”, y toda clase de mal para satisfacer su ambición de poder, tendrán una conciencia limpia y sentirán que cumplen su deber como jefes políticos” (Cfr. MARITAIN, Jacques: “El fin del maquiavelismo” en *Principios de una política humanista*, Editorial Excelsa, Buenos Aires, 1946, pp. 110-111).

Con el fracaso de Hamilton podemos hablar de una *preservación moral* de los principios teóricos del arte para el buen gobierno de las asambleas políticas. Se trata de un proceso que no fue una casualidad histórica ni obra del azar. Por el contrario, tiene como causas perfectamente identificables, por un lado, la vida política del propio Hamilton, llena de continuos fracasos<sup>166</sup>, y, por otro, acaso la más importante, la batalla en la cual Bentham –por la veracidad universal del contenido de sus postulados, por su prestigio intelectual y por su cercanía a influyentes políticos de entonces– triunfó sobre Hamilton.

Tal triunfo de Bentham sobre Hamilton tiene mucha relevancia<sup>167</sup>. La victoria del hombre de las *Tácticas parlamentarias* sella la derrota del maquiavelismo dentro del liberalismo parlamentario y, por supuesto, dentro de la visión liberal del gobierno intracámaras. Es en virtud de la referida preservación moral de los principios teóricos de la disciplina para regir parlamentos –que no preservación moral del ejercicio de la práctica parlamentaria–, éstos se mantuvieron como punto de referencia fijo, como guía de contraste que permite distinguir las prácticas parlamentarias torcidas, irracionales e inmorales,

---

166 Eloy García se refiere a la trayectoria política de Hamilton con la expresión “crónica de un fracaso” (Cfr. HAMILTON, William Gerard: *Lógica parlamentaria/Parliamentary Logic*, Op. Cit., pp. 77 y ss.).

167 En líneas generales, sobre la influencia de Bentham no solo en el ámbito parlamentario, sino en el Derecho Constitucional moderno, véase PENDÁS GARCÍA, Benigno: *Jeremy Bentham: Política y Derecho en los orígenes del Estado constitucio-*

de aquellas otras que no lo son. Y por otra parte, sin duda lo más importante desde el punto de vista práctico, se custodió la substancia que engendraría en el terreno del Derecho positivo las concepciones reglamentarias y estatutarias del gobierno de las cámaras a partir del siglo XIX <sup>168</sup>.

---

*nal moderno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1988, 357 pp.

- 168 Un exhaustivo análisis de la recepción de los principios del liberalismo parlamentario en los reglamentos de las asambleas políticas de la Europa continental del siglo XIX se halla en MOREAU, Félix y DELPECH, Joseph: *Les règlements des assemblées législatives*, V. GIARD y E. BRIÈRE, París, 1906. Y de manera más concreta, circunscrita a Inglaterra, se ve muy bien el reflejo de los principios liberales en el parlamentarismo de ese país en la clásica obra, ya citada, MAY, Erskine: *The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Decimosexta Edición, Butterworth & Co., Londres, 1957.



#### **IV. Valoración crítica de la concepción liberal del arte o ciencia del gobierno de las asambleas parlamentarias**

Por último, creemos oportuno realizar algunas valoraciones sobre el papel e importancia de la concepción liberal del gobierno intraparlamentario. Una valoración de este tipo corre el riesgo de descontextualizar históricamente los fenómenos juzgados. Más aún, corre el riesgo de juzgar los acontecimientos pretéritos según los elementos de juicio que ponen a nuestra disposición las culturas jurídica y política de hoy, a las cuales, sin duda, pertenecemos, todo lo cual es potenciado en el caso venezolano por el hondo deseo que albergamos de ganar la aptitud constitucional de nuestra Asamblea Nacional. Sin embargo, para intentar encuadrar la influencia de las ideas antes expuestas en las instituciones del Derecho Parlamentario contemporáneo y en la reconstrucción del Parlamento venezolano avanzaremos con esta breve valoración crítica.

En su *Historia de la teoría política* George Sabine reflexiona sobre la importancia de las ideas en el nacimiento de las instituciones políticas y sobre el protagonismo (a veces insospechados) que pueden

alcanzar los pensadores —es decir, los hombres *contemplativos*, en contraposición con los hombres de *acción*— en el desarrollo de los acontecimientos humanos. “Montesquieu fue con toda seguridad —dirá Sabine— un actor político más importante que Cornwallis y quizá también que Washington en la historia norteamericana”<sup>169</sup>.

Salvando las distancias que hay entre el proceso de independencia de los Estados Unidos y el proceso de advenimiento y evolución de los principios del buen gobierno parlamentario, pues pertenecen a ámbitos distintos, debe decirse que el modo en que se relacionaron pensamiento y realidad político-jurídica en el primero de estos procesos (el de la independencia norteamericana) nos da luces para, análogamente, comprender cómo se casaron las ideas y la realidad en el arte para gobernar parlamentos.

Hablar de buen gobierno parlamentario es hablar, sobre todo, y a pesar de la importancia del resto de los pensadores que tratamos en esta monografía, de Jeremy Bentham, de su condición de “observador y teórico”<sup>170</sup>, de su pensamiento y de su obra, de su legado. No existen espacios del Parlamento y del parlamentarismo que no hayan sido impactados, y con mucha potencia, por el *corpus* de pensamiento benthamniano. No hay aspecto del gobierno intracá-

---

169 Cfr. SABINE, George: *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 21.

170 Cfr. STRAUSS, Leo y CROPSEY, Joseph: *Historia de la filosofía política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 669.

maras, en cualquiera de sus facetas, que no haya sido modelado de manera positiva (siguiéndolo) o negativa (huyendo de él) por la influencia de Bentham. No hay cultor del Derecho Parlamentario (teórico o práctico) que pueda permanecer indiferente a las ideas de Bentham, bien sea para aferrarse total o parcialmente a ellas, o para combatirlas con energía.

Tanto Reynaert<sup>171</sup> como Mareau y Delpech<sup>172</sup> relatan el hecho de que la sombra de Bentham –con Dumont como secuaz y con Mirabeau como hombre de acción que daría, en cierta forma, cauce práctico a los postulados teóricos de la disciplina parlamentaria– rondó todo el proceso de redacción del reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente francesa de 1789, que fue y sigue siendo modélico en la ordenación interna de los parlamentos. Y Strauss, por su parte, deja constancia de cómo Bentham, honrando la máxima según la cual *nadie es profeta en su tierra*, tuvo una influencia decisiva en el desarrollo del parlamentarismo en el siglo XVIII que fue mucho más exitosa entre los intelectuales y políticos “del resto de Europa que en su natal Inglaterra”<sup>173</sup>.

Visto externamente, desde una perspectiva necesariamente impersonal y distante, puede decirse que el éxito práctico de las *Tácticas parlamentarias* sobrepasó las expectativas y aspiraciones del propio

---

171 Cfr. REYNAERT, Auguste: Op. Cit., Tomo II, p. I.

172 Cfr. MAREAU, Félix y DELPECH, Joseph: *Les réglemens des assemblées législatives*, Op. Cit., p. X y ss.

173 Cfr. STRAUSS, Leo y CROPSEY, Joseph: *Historia de la filosofía política*, Op. Cit., p. 668.

Bentham. Basta hojear las ya citadas obras de Reynaert y de Mareau y Delpech, ambas de carácter exhaustivo en el tratamiento comparado de los reglamentos (y usos) parlamentarios de Europa, basta afincar la mirada en la biblia del parlamentarismo inglés, es decir, en el *Hatsell*<sup>174</sup>, y basta pasearse por el canon de la *congressional life* estadounidense, el *Jefferson's Manual of Parliamentary Practice*<sup>175</sup>, para constatar la honda huella de Bentham en el desarrollo del Derecho Parlamentario y de los parlamentos.

Son inestimables e incuantificables el cúmulo de regulaciones jurídicas concretas (escritas o no escritas) que encuentran su origen en la lógica benthamniana. De hecho, tanto se ha entremezclado el pensamiento benthamniano con el Derecho Parlamentario concreto, que puede afirmarse que Bentham es la más autorizada de las fuentes en la lógica del pensamiento parlamentario. Encontrar la auténtica y ortodoxa *ratio* de una institución parlamentaria es, en cierto modo, interpretar el pensamiento de Jeremy Bentham. Los autores que hemos mencionado anteriormente como fuentes del Derecho Parlamentario (Jefferson, Reynaert, Hatsell, Mareau y Delpech), son autores derivados, secundarios, quizás altavoces, del contenido y de las soluciones de las *Tácticas Parlamentarias*.

---

174 Cfr. HATSELL, Jhon: "Precedents of proceedings in the House of Commons", Op. Cit., 1781.

175 Cfr. JEFFERSON, Thomas: "Jefferson's Manual of Parliamentary Practice", Op. Cit., 1860.

En este sentido, debe decirse primeramente que la concepción benthamniana y, en general, liberal del arte de gobernar asambleas políticas fue en extremo útil en los siglos XVIII y XIX porque sirvió de referente principista a los reglamentos de los parlamentos del mundo, siendo esta una influencia que comenzó entonces y que se mantiene todavía en nuestra época como realidad digerida jurídicamente e integrada a los textos reglamentarios de las cámaras en todos los continentes.

Dicha utilidad, sin embargo, no sería tanta si no se hubiera suscitado la positivación de los principios liberales de la regencia intracámaras. Es decir, el valor de dichos principios se vio altamente potenciado por el hecho, ya señalado, de su recepción como Derecho positivo en los ordenamientos jurídicos del mundo, lo cual les otorgó una eficacia práctica que, de haberla presenciado, hubiera causado satisfacción a Jeremy Bentham, a sus seguidores y al resto de los pensadores del parlamentarismo liberal clásico.

Por otra parte, la potenciación de esos mismos principios una vez que fueron positivizados en los reglamentos, cobró una importancia mayor si se toma en consideración que ello ha hecho posible, dentro de las democracias constitucionales de hoy, la amplitud del objeto perseguido por el Derecho Parlamentario, pues este aspira a juridificar todos los aspectos de la vida del Parlamento. Viendo con los anteojos de Bentham, en el Parlamento “todo” debe ser gobierno interno de acuerdo a la razón jurídica. Y ese es, precisamente, el mayor legado que ha obse-

quiado a la cultura jurídico-constitucional contemporánea, especialmente a la occidental, el cuerpo de principios liberales para el buen gobierno de las asambleas parlamentarias.

En segundo lugar, queremos traer a colación lo que quizá pueda ser el punto más controvertido en la concepción liberal del gobierno intracámaras, sobre todo si se la mira desde la perspectiva del parlamentarismo actual, signado por el dominio de los partidos políticos y del Estado de partidos<sup>176</sup>. Nos referimos al talante individual de la presentación política.

En efecto, la más importante característica del buen gobierno parlamentario liberal es, en sentido clásico, su talante individual. A las cámaras se las consideraba agregados de parlamentarios individuales. La representación política de la nación excluía a los partidos y a las facciones. Aunque estos existían, pues su conformación se ha suscitado siempre de manera natural, la lógica de los pensadores liberales apuntaba a fortalecer el rol de los parlamentarios singulares<sup>177</sup>. Gobernar las asambleas políticas equivalía a integrar a los representantes de la nación en la formación de la voluntad corporativa del Parla-

---

176 Sobre este particular es de obligatoria referencia la célebre obra GARCÍA-PELAYO, Manuel: *El Estado de partidos*, Obras Completas, volumen II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

177 Aquí no deja llamar la atención que, como demuestra Duverger, el origen de los actuales partidos políticos es parlamentario, se produce en los parlamentos cuando la tecnificación de los reglamentos lleva a la creación formal, reglamentaria,

mento, sin que mediase ninguna estructura intermedia entre la Cámara y los parlamentarios concretos. Solo así era posible, como se ha establecido antes, (i) mantener el orden parlamentario atemperando los efectos negativos de la confrontación entre partidos o facciones, (ii) hacer prevalecer la recta razón en la elaboración de las leyes que articularían moralmente a las partes de la sociedad, y (iii) potenciar el pleno ejercicio de la libertad política de los parlamentarios.

Así, la representación política, tal como la concibieron los liberales de los siglos XVIII y XIX, pareciera que impide o por lo menos obstaculiza la articulación colectiva de los parlamentarios en torno a la búsqueda del bien común. Ello cobra una especial importancia si se advierte que su principal consecuencia es el confinamiento de los partidos políticos a un lugar poco privilegiado en el desarrollo de la vida pública, especialmente de la vida parlamentaria de las naciones.

En este punto queremos advertir que, por honra a la justicia, a Bentham y al resto de los pensadores liberales de los siglos XVIII y XIX no se les puede criticar por la inadvertencia deliberada, ideológica, de excluir el papel de los partidos políticos en la realidad política de las naciones<sup>178</sup>. La cultura jurí-

---

de los grupos o de las fracciones, de lo cual el mejor ejemplo es, precisamente, la Asamblea Nacional Constituyente francesa de 1789 (Cfr. DUVERGER, Maurice: *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, p. 16).

178 Pretender otra cosa sería no advertir en el ámbito parlamentario lo que García-Pelayo denominó "las transformaciones del Estado contemporáneo" (Cfr. GARCÍA-PELAYO, Manuel:

dico-política de su tiempo no requería de los partidos políticos tal como los conocemos y necesitamos en la actualidad para que sea posible la representación política <sup>179</sup> y la integración social <sup>180</sup>.

Los pensadores liberales que hemos trabajado en esta monografía no negaron del todo la necesidad de los partidos políticos, especialmente Burke <sup>181</sup>, quien, como ya hemos esbozado, se quejó de la situación del parlamentario individual y formuló ideas sobre la

---

*Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Obras Completas, volumen II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991).

179 En este sentido, ante las quejas de los teóricos del Derecho Parlamentario que todavía claman hoy en día, en pleno siglo XXI, por un parlamento de corte meramente individual y no signado por la influencia de los partidos políticos, Francisco Rubio Llorente se pregunta: “¿Qué inconveniente hay en entender que un Parlamento cuyos actores no son ya los parlamentarios individuales, sino los grupos políticos, sigue siendo un Parlamento representativo porque los grupos, en cuanto tales, actúan efectivamente como representantes libres, es decir, como representantes a secas? [Y se responde a sí mismo] No se me alcanza en este momento qué objeción teórica sería puede oponerse a ello” (RUBIO LLORENTE, Francisco: “El Parlamento y la representación política”, en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*”, Ediciones del Congreso de los Diputados, tomo I, Madrid, 1984, p. 163).

180 Cfr. GARCÍA-PELAYO, Manuel: *Sobre los partidos políticos*, Obras Completas, volumen III, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 2525, para quien la función de los partidos políticos en la democracia moderna es integrar socialmente intereses partidistas y nacionales distintos.

181 Cfr. LENK, Kurt y NEUMANN, Franz: “Edmund Burke: Partido y representación” en *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Traducción de Ignacio de Otto, Editorial Anagrama, 1980, pp.82-83.

importancia de las instituciones partidistas<sup>182</sup>. Pero ninguno de esos mismos pensadores procuró para los partidos el sitio de relieve que naturalmente tienen en la lucha por el bien de la sociedad<sup>183</sup>. Por ello dirá Friedrich que los fallos principales del liberalismo parlamentario “se derivan no tanto del propósito ético general que apoya, cuanto del desprecio de ciertos factores de la situación real”<sup>184</sup>, de la cual, forman parte, precisamente, los partidos políticos y su ordenación al bien común. Y hasta tal punto pudieron ser contraproducentes las secuelas del empeño de Bentham y de sus condiscípulos de margi-

---

182 Cfr. SABINE, George: Op. Cit., p. 464.

183 Al respecto conviene traer a colación una larga cita de Kelsen que recoge bien la importancia constitucional de los partidos en nuestros días: “(...) en su seno [el de los partidos políticos] se realiza una parte muy importante de la formación de la voluntad de la comunidad: la preparación –casi siempre determinante para la dirección que haya de seguirse– del proceso que, nutrido por el impulso que brota de los partidos políticos como una suerte de numerosas fuentes subterráneas, sólo sale a la superficie en la Asamblea popular o en el Parlamento, donde es definitivamente encauzada. La democracia moderna descansa directamente sobre los partidos políticos, cuya importancia es tanto mayor cuanto más intensamente se realiza el principio democrático. Así las cosas, son comprensibles las tendencias –hasta ahora débiles– a conferir relevancia constitucional a los partidos políticos y a configurarlos jurídicamente como lo que ya son desde hace tiempo en la realidad: órganos de la formación de la voluntad del Estado” (Cfr. KELSEN, Hans: *Esencia y valor de la democracia*, Tubinga, 1929, KRK Ediciones, Colección Pensamiento, Oviedo, 2006, pp. Estudio introductorio y traducción de Juan Luis Requejo Pagés, p. 71).

184 Cfr. FRIEDRICH, Carl: *Gobierno constitucional y democracia*, Institutos de Estudios Políticos, Madrid, 1975, tomo II, p. 133.

nar a los partidos políticos que ello supuso —piensa Friedrich— el “derrumbe de la política de signo parlamentario”<sup>185</sup> en la Europa de la entreguerras que fue, al fin y al cabo, la instaurada de una manera generalizada en el viejo continente a partir del siglo XIX.

---

185 Cfr. FRIEDRICH, Carl: *Gobierno constitucional y democracia*, Op. Cit., p. 133.

## Epílogo

Al leer el trabajo de Juan Miguel, decidí contarles que he vivido de cerca el funcionamiento del Parlamento en distintas etapas de mi vida y he podido ser testigo de cómo esta institución puede jugar un papel de vanguardia en el cambio o ser la expresión de la crisis institucional de la democracia.

### Un mirón con flux y corbata <sup>1</sup>

Mi primer trabajo como estudiante de derecho fue de pasante en la Oficina de Investigación y Asesoría Jurídica del Congreso Nacional<sup>2</sup>. Corría el convulsionado año de 1989 cuando comencé mi pasantía en el Congreso y cerré mi ciclo laboral en el año de mi graduación, el no menos convulsionado 1992.

- 
- 1 Así me llamaba de manera jocosa mi Jefe en la Oficina de Investigación y Asesoría Jurídica cuando me mandaba a buscar porque me escapaba a las sesiones en el hemiciclo o a las comisiones donde sucedían interpelaciones interesantes.
  - 2 Esa Oficina fue un paso inmenso que se dio para mejorar la calidad de las leyes y tuve la suerte de ser el último eslabón en un experimento que, encabezado por Nelson Socorro, agrupó a los mejores abogados de su momento: Carlos Ayala, Enrique Iribarren, Eloy Lares Martínez, Jesús María Casal, José Guillermo Andueza, Manuel Rachadell, Judith Rieber de Bentata, Mercedes Carreño, Juan Luis Modolell, José Vicente Haro, Andrés Brito y Carlos Casanova, entre otros.

A partir del **caracazo**, salir de la universidad, llegar en metro al centro de Caracas y encontrar varias veces por semana protestas con sus respectivos choques, gases y perdigones era parte de la rutina. El descontento se sentía en la piel y en el aire, muy parecido a la atmósfera actual pero sin la carga de miedo y represión que hoy vivimos que no permite ni la protesta ni la libertad de expresarse.

Sembrado ya estaba en la opinión pública el tema del cambio de la constitución como expresión más radical e intensa de reforma. En este particular, fui testigo de excepción al poder participar, como pasante, en las sesiones de la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional que presidía el presidente Caldera y que lamentablemente no pudo cuajar como una respuesta institucional a la profunda crisis del país<sup>3</sup>.

Presencié el agotamiento institucional y entre conversación y conversación, estudiantes y amigos nos contagiábamos también de la frustración de un país que clamaba por cambios y renovación en el sistema electoral, el acceso a la justicia, los derechos humanos y la profundización de la descentralización entre otras materias pendientes. Desafortunadamente, el propio establishment no logró interpretar y mate-

---

3 Cabe la reflexión de cómo hubiera cambiado la historia si las distintas reformas planteadas hubiesen sido adelantadas. Punto polémico fue la Alta Comisión de Justicia, que de algún modo buscaba despartidizar la justicia, de modo parecido al Comité de Postulaciones planteado en 1999 por *Primero Justicia*.

rializar a través del Congreso la transformación de la crisis en una oportunidad de crecimiento<sup>4</sup>.

Posteriormente, tras las intentonas de golpe de Estado de 1992, el Parlamento se convirtió en escenario protagónico: el debate abierto sobre los intentos de golpe y la convocatoria del presidente Pérez en el Salón Elíptico para que todas las fuerzas políticas y sociales firmaran un *Pacto para la Reforma* con el objeto de materializar de una vez por todas los anhelos de cambio que se venían gestando en el pueblo<sup>5</sup>.

Un poco más adelante, la mezcla de frustración, crisis y anti-política con frecuencia cayó en el lugar común de la crítica generalizada a la clase política llegando incluso a promoverse ideas como la necesidad de “un fujimorazo” que, ejecutado por el recientemente electo presidente Caldera, iba a quitar del medio el principal obstáculo para los cambios: el Congreso Nacional.

Así, con toda la inercia de la crisis que se inició en 1983 con el **viernes negro**, fractura del modelo económico, el **caracazo**, fractura de la convivencia social, el **4 de febrero** y el **27 de noviembre**, frac-

- 
- 4 Debo subrayar que paralelamente a la crisis que vivía el país surgió un vigoroso movimiento de organizaciones no gubernamentales en campos muy diversos, y todas ellas hicieron coro por cambios profundos frente al Parlamento, bien por vía legal o sumándose al cambio constitucional.
  - 5 Cabe de nuevo la reflexión: ¿cómo habría cambiado nuestra historia actual si hubiese habido el liderazgo que materializara estas reformas?

tura de la sujeción de las Fuerzas Armadas al mundo civil y **5 de diciembre de 1993**, fractura del sistema político de partidos, llegamos a la Constituyente de 1999.

Clausurado el recién electo Parlamento de 1998, el país se entregó entero a otro parlamento, a través de la Asamblea Constituyente, con la promesa según la cual unos nuevos planos de la casa podrían llevarnos a la felicidad perdida. Como consecuencia de ello, estrenamos en el año 2000 un cuarto<sup>6</sup> parlamento en 3 años llamado ahora Asamblea Nacional.

De este modo, diez años después de mi inicio laboral como pasante, volvía al Capitolio como un diputado electo por Primero Justicia.

## **Entre la Constitución teórica y los valores de carne y hueso**

Mi balance de estos años del desempeño de la Asamblea Nacional ha sido negativo, en primer término, por las fallas de diseño institucional tales como:

1. La unicameralidad, la cual vino con la promesa de agilizar la discusión legislativa, pero que en la práctica ha implicado menos producción y calidad de leyes;
2. La desaparición del Senado, que ha debilitado el espíritu federal y descentralizado de nuestra vida

---

6 Me refiero al Congreso de 1998, la Asamblea Constituyente de 1999, el nefasto Congresillo y luego la Asamblea Nacional electa en el año 2000.

- política, además de haber perdido el gobierno parlamentario en auctoritas y madurez;
3. La pérdida de control del Parlamento sobre el Poder Público y;
  4. Lo que ha sido más grave, la adulteración del Comité de Postulaciones<sup>7</sup> que aniquiló la posibilidad de despartidizar el sistema de justicia, la Fiscalía, la Contraloría y el CNE.
  5. Del mismo modo, la Constitución de 1999 produjo el debilitamiento de figuras que merecían ser más bien potenciadas como la Comisión Legislativa creada por enmienda en la Constitución de 1961;
  6. El control legislativo en los ascensos militares<sup>8</sup>;
  7. Los límites a la potestad legislativa del Ejecutivo.

Pero más allá del diseño institucional, lo más nefasto es la degradación del Parlamento debido a la calidad humana de quienes han tenido la responsabilidad de conducirlo. Es aquí donde el libro de Juan Miguel deja de ser un manual abstracto y teórico y se

- 
- 7 El Comité de Postulaciones fue una propuesta hecha por Primero Justicia a la Asamblea Constituyente. Su filosofía es sencilla y contundente: la sociedad civil postula listas cerradas con los mejores nombres y el Parlamento elige sólo de esas listas cerradas de acuerdo a la Constitución. Lamentablemente, el Comité de Postulaciones se deformó al ser integrado mayoritariamente por diputados y listas abiertas. Producto de esta violación, Primero Justicia metió en el hemiciclo de la Asamblea Nacional un cochino en diciembre del año 2000 como protesta.
  - 8 Este tema de los ascensos militares en manos del Presidente y fuera del Parlamento fue la razón principal por la que Primero Justicia llamó a votar en contra de la Constitución de 1999.

encarna en personas que deberán responder ante la historia y acaso ante la justicia también.

Durante estos años hemos vivido, una y otra vez, la aprobación de reglamentos diseñados solo para reducir el espacio democrático y las interpretaciones legales y constitucionales contrarias a la razón, la costumbre y los principios de libertad.

También la aprobación de leyes totalmente contrarias a la constitución y de acuerdos, contratos y créditos adicionales sin soporte y sin información, así como la anulación de los derechos y la voz de los parlamentarios.

Igualmente hemos visto la aprobación de leyes que castigan el voto de conciencia del parlamentario y la supresión del control sobre el poder.

Asimismo, habilitantes que se suceden y renuevan como cheques en blanco al hombre fuerte y, además de esta demolición institucional, hemos vivido la cultura de la mentira sistemática, la división nacional, la siembra del odio, el hostigamiento y la violencia física.

Ninguna de estas calamidades se relaciona con problemas de redacción constitucional, diseño institucional o gobernanza; por el contrario, nacen de conductas y decisiones de personas de carne y hueso que con total premeditación se han propuesto desmantelar los valores que pueden nutrir una sociedad democrática y justa.

Durante estos años he experimentado dolor físico por tener que haber presenciado la destrucción real y material de ideas, valores y conceptos que algunos creen, frívolamente, que solo existen en los libros o en mentes de intelectuales ingenuos y divorciados de la realidad.

Todo aquel que ha sido víctima de una injusticia o del poder arbitrario del totalitarismo tiene la oportunidad dolorosa e inigualable de comprender a profundidad que la política sin apego a la búsqueda de la verdad y la construcción de un orden justo y democrático de la sociedad es un arma de dominación contra los seres humanos y su dignidad, siempre en nombre del pueblo y de la revolución.

Con banalidad se piensa que la búsqueda y la devoción por la verdad que hay en la vida social es un modo de dominar y de dogmatizar la política, pero nada más alejado de la realidad: basta haber sufrido el peso del poder totalitario y arbitrario del Estado y de quienes manejan los resortes del poder a su antojo para que las palabras la verdad nos hará libres empiecen a retumbar en nuestra conciencia.

Por ello la democracia es más que mera libertad, porque libertad sin justicia y libertad sin comprensión de la realidad humana tampoco resulta liberadora. No es la simple libertad vacía, sino la verdad de la existencia real de la justicia, la solidaridad y la dignidad humana las que nos harán libres.

Sin esa comprensión esencial de la vida política no hay parlamento sano, precisamente porque es a través del parlamento que se puede reconocer al otro y abrir el espacio para que ese diálogo social pueda llegar de modo honesto a tratar de construir el bien común. No entender esto es simplemente convertir el parlamento en una trinchera, en una selva donde impera la ley del más fuerte. Sin duda, esta visión de poder por el poder mismo está condenada a su propia autodestrucción.

Por ello considero que, de nuevo, estamos al final de un ciclo. ¿Qué papel jugará el Parlamento en esta etapa que se está gestando?

En los próximos meses Venezuela tendrá una elección parlamentaria. No somos ingenuos, sabemos que vivimos no en una democracia gobernante sino en una “democracia” gobernada, pero al mismo tiempo tenemos la convicción de que nuestra tarea en este momento es consolidar y liderar una nueva mayoría para que con esa fuerza podamos vencer democráticamente un régimen no democrático.

En toda esta lucha, la próxima elección parlamentaria sin duda representa una de las mejores oportunidades que hemos tenido para que Venezuela inicie una etapa de diálogo, desintoxicación, unidad nacional, cultura democrática y construcción de instituciones justas donde quepan cómodamente todos los venezolanos.

El centro democrático de un país que avanza con justicia se encuentra en el buen parlamento, sin importar las diferencias y tensiones que pueda haber en un determinado momento. El centro democrático es el lugar de encuentro, diálogo, representatividad y consenso nacional, siendo el parlamento su lugar de construcción.

Para lograr todas estas metas, Juan Miguel ha hablado sobre la necesidad de construir un pacto de justicia, lo cual no es otra cosa que una sociedad que decide congregarse en torno a los valores y soluciones que lo unen y no enfrentarse por las visiones que los dividen o los prejuicios que los separan.

Afortunadamente contamos con un gran aliado en este desafío de construir este pacto de justicia: el pueblo venezolano, siempre libre, siempre democrático, siempre sabio, más consecuente y esclarecido que muchos de sus dirigentes.

Por confiar en nuestro pueblo es que podemos augurar que este epílogo tiene más bien ganas de ser el prólogo de una nueva Venezuela.



## Bibliografía

- ARISTOTLE: “*Politics*”, traducción de Ernest Barker, Oxford University Press, 1977.
- AVELEDO, Ramón Guillermo: “*Qué es la Política*”, Editorial Panapo, Caracas, 2002.
- AVELEDO, Ramón Guillermo: “*Parlamento y Democracia*”, Fondo Para la Cultura Urbana, Caracas, 2005.
- BACH, Stanley: “*The Nature of Congressional Rules*”, Journal of Law & Politics, N° 725, 1988-1989.
- BACH, Stanley: “*The Office of Speaker in Comparative Perspective*”, The Journal of Legislative Studies, Studies, Vol. 5, Londres, 1999.
- BENTHAM, Jeremy: “*Falacias políticas*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, traducción de Javier Ballarín, estudio preliminar de Benigno Pendas, Madrid, 1990.
- BENTHAM, Jeremy: “*Nomografía o del arte de redactar leyes*”, Centros de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- BENTHAM, Jeremy: “*Tácticas parlamentarias*”, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Serie “Textos Parlamentarios Clásicos”, Madrid, 1991.

- BURKE, Edmund: “*Discurso a los electores de Bristol*” en “*Edmund Burke. Textos políticos*”, traducción de Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, México, D.F., 1996.
- BURKE, Edmund: “*Pensamientos sobre las causas del actual descontento*” en “*Edmund Burke. Textos políticos*”, traducción de Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, México, D.F., 1996.
- BURKE, Edmund: “*Reflexiones sobre la revolución francesa*” en “*Edmund Burke. Textos políticos*”, traducción de Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, México, D.F., 1996.
- BREWER-CARÍAS, Allan: “*Las Constituciones de Venezuela*”, Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, 1985.
- CALDERA, Rafael Tomás: “*El orador en la República*”, Discurso de Incorporación como Individuo de Número a la Academia Nacional de la Lengua, Caracas, 2001.
- CARRÉ DE MALBERG, R.: “*Teoría General del Estado*”, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición México, 1948.
- CASAL, Jesús María: “*El rescate del Parlamento*”, epílogo al libro MATHEUS, Juan Miguel: “*La Asamblea Nacional: cuatro perfiles para su reconstrucción constitucional*”, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- CAZORLA PRIETO, Luis María: “*La oratoria parlamentaria*”, Espasa-Calpe, Madrid, 1985.

- CHAFETZ, Josh: *“Democracy’s Privileged Few. Legislative Privileged and Democratic Norms in the British and American Constitutions”*, Yale University Press, New Haven & London, 2007.
- CONSTANT, Benjamín: *“Principios de política”*, Aguilar, Madrid, 1970.
- CONSTANT, Benjamín: *“Sobre la libertad en los antiguos y en los modernos”*, Tecnos, segunda edición, Colección Clásicos del Pensamiento, Madrid, 2002.
- CUSHING, Luther Stearns: *“Ley Parlamentaria Americana: elementos de la ley y práctica de las asambleas legislativas en los Estados Unidos de América”*, traducción de Nicolás Antonio Calvo, Buenos Aires, 1886-1887.
- CUSHING, Luther: *“Rules of Proceeding and Debate in Deliberative Assemblies”*, 1914.
- DE MURALT, André: *“La estructura de la filosofía política moderna. Sus orígenes medievales en Escoto, Ockham y Suárez”*, Edición de Valentín Fernández Polanco, Editorial ISTMO, Colección Fundamentos, Madrid, 2002.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis: *“Democracy in America”*, traducción de George Lawrence, edición de J.P. Mayer, Harper Perennial, 1969.
- DUVERGER, Maurice: *“Los partidos políticos”*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.
- DWORKIN, Ronald: *“Los derechos en serio”*, Ariel, 2da reimpresión, Barcelona, 1995.

- ESCAMILINA CASTILLO, Manuel: “*Racionalidad del mercado, moral y Derecho*”, Universidad de Granada, 1986.
- FERNÁNDEZ HERES, Rafael: “*Fermín Toro*”, Biblioteca Biográfica Venezolana, Volumen 84, Ediciones de El Nacional, Caracas.
- FLORES RENTERÍA, Joel: “*Emanuel Joseph Sieyès: el gobierno representativo*”, Política y Cultura, N.º. 39, 2013, ejemplar dedicado a vigencia del pensamiento clásico en el hacer y quehacer sociocultural y político de la modernidad.
- FRIEDRICH, Carl: “*Gobierno constitucional y democracia*”, Institutos de Estudios Políticos, Madrid, 1975.
- FRIEDRICH, Carl: “*Political Pathology*”, The Political Quarterly, Volume 37, Issue 1, enero-1966.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel: “*El Estado de partidos*”, Obras Completas, volumen II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel: “*Las transformaciones del Estado contemporáneo*”, Obras Completas, volumen II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel: “*Sobre los partidos políticos*”, Obras Completas, volumen III, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- GARRET, Elizabeth y VERMEULE, Adrian: “*Institutional Design of a Thayerian Congress*”, Duke Law Journal, Vol. 50, 2000-2001.

- GERMINO, Dante: “*Machiavelli to Marx. Modern Western Political Thought*”, The University of Chicago Press, Chicago y Londres, 1972.
- GOLDFARB, Ronald: “*The History of the Contempt Power*”, Washington University Law Quarterly, Vol. 1961, N° 1, Febrero-1961.
- GOUCHET, Yves: “*Droit parlementaire*”, Editorial Económica, París, 1996.
- GUIZOT, Francois: “*De la democracia en Francia*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- GUIZOT, Francois: “*The history of the origins of the representative government in Europe*”, Liberty Fund, Indiana, USA, 2001.
- HABERMAS, Jurgen: “*Historia y crítica de la opinión pública*”, Editorial Gustavo Gili, S.A. Barcelona, 2004.
- HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James: “*The Federalist*”, estudio introductorio de George W. Carey y James McClellan, Liberty Fund, Indianapolis, edición del año 2001.
- HAMILTON, William Gerard: “*Lógica parlamentaria/ Parliamentary Logick*”, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Serie “*Textos Parlamentarios Clásicos*”, Estudio preliminar y traducción de Eloy García, Madrid, 1996.
- HATSELL, Jhon: “*Precedents of proceedings in the House of Commons*”, printed by H. Hughs for J. Dodsley, in Pall-Mall, London, 1781.

- HAURIOU, Maurice: “*Principios de Derecho Público y Constitucional*”, traducción y estudio preliminar por Carlos Ruiz del Castillo, Editorial Comares S.L., Granada, 2003.
- HERMOSA ANDÚJAR, Antonio: “*El concepto de nación en Sieyès*”, Fragmentos de Filosofía, N° 2, 1992.
- HESSE, Konrad: “*Constitución y Derecho Constitucional*” en BENDA, MAIHOFFER, VOGEL, HESSE, HEYDE: “*Manual de Derecho Constitucional*”, Marcial Pons, segunda edición, Madrid, 2001.
- HINDS, Asher C.: “*Hinds Precedent of the House of Representatives of the United States*”, Washington Government Printing Office, 1907.
- HOLSTEIN, Gunther: “*Historia de la filosofía política*”, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1950.
- HOLT, J.C.: “*The Prehistory of Parliament*” en DAVIES, R.G. y DENTON J.H. Editores: “*The English Parliament in the Middle Ages*”, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1981.
- JEFFERSON, Thomas: “*Manual of Parliamentary Practice*”, 1873, Clarck & Maynard Publishers, New York, 1873.
- JELLINEK, Georg: “*Parliamentary Obstruction*”, Political Science Quarterly, Vol. 19, No. 4, Diciembre-1904.
- JELLINEK, Georg: “*Teoría general del Estado*”, Fondo de Cultura Económica, prólogo de Fernando de los Ríos, México, 2000.

JENNINGS, George Henry: “*An Anecdotal History of the British Parliament, from the Earliest Periods to the Present Time*”, Londres, 1880.

JIMÉNEZ DÍAZ, José Francisco: “*El liberalismo doctrinario: François Guizot, Pierre P. Royer-Collard, Benjamín Constant*” en “*Introducción a la historia de las ideas políticas contemporáneas: desde la Revolución Francesa a la Revolución Rusa*”, Coordinado por Santiago Delgado Fernández, José Francisco Jiménez Díaz, Universidad de Granada, 2008.

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

KELSEN, Hans: “*Esencia y valor de la democracia*”, Tubinga, 1929, KRK Ediciones, Colección Pensamiento, Oviedo, 2006, pp. Estudio introductorio y traducción de Juan Luis Requejo Pagés.

KRUGMAN RAY, Laura: “*Discipline Through Delegation: Solving the House Cleaning*”, University of Pittsburgh Law Review, Vol. 55, 1994.

LENK, Kurt y NEUMANN, Franz: “*Edmund Burke: Partido y representación*” en “*Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*”, Traducción de Ignacio de Otto, Editorial Anagrama, 1980.

LIEBERMAN, D: “*Jeremy Bentham: biography and intellectual biography*”, History of Political Thought, Vol. 20, N° 1, 1999.

LOCKE, John: “*Dos ensayos sobre el gobierno civil*”, Espasa Calpe, Colección Austral, Madrid, 1991.

- LUCE, Robert: “*Legislative Procedure*”, The Riverside Press Cambridge, Boston and New York, 1922.
- LUCE, Robert: “*Legislative Principles*”, Houghton Mifflin Company, Boston y Nueva York, The Riverside Press Cambridge, 1930.
- MAITLAND, F.W.: “*The Constitutional History of England*”, Cambridge University Press, 1908.
- MAÍZ SUÁREZ, Ramón: “*Nación y revolución: la teoría política de Emmanuel Sieyès*”, Tecnos, Madrid, 2007.
- MARITAIN, Jacques: “*El fin del maquiavelismo*” en “Principios de una política humanista”, Editorial Excelsa, Buenos Aires, 1946.
- MASKELL, Jack: “Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline in the House of Representatives”, Report for Congress, Congressional Research Service, Enero-2005.
- MASON, Paul: “*Mason’s Manual Legislative Procedure*”, West Publishing Co., St. Paul, Minnesota, 1989.
- MATHEUS, Juan Miguel: “*La Asamblea Nacional: cuatro perfiles para su reconstrucción constitucional*”, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2013.
- MAY, Erskine: “*The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*”, Decimosexta Edición, Butterworth & Co., Londres, 1957.
- M’CARTHY, Justin: “*Parliamentary Manners*”, The North American Review, Vol. 157, No. 445, Diciembre-1893.

- MILL, John Stuart: “*Consideraciones sobre el gobierno representativo*”, Alianza Editorial, Madrid, 2001.
- MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris: “*Modernas tendencias del Derecho Constitucional*”, traducción del francés por Sabino Álvarez-Gendin, Iera Edición, Editorial Reus, Madrid, 1934.
- MOREAU, Félix y DELPECH, Joseph: “*Les règlements des assemblées législatives*”, V. GIARD y E. BRIÈRE, París, 1906.
- MULVIHILL, Mary: “*Decorum in House Debate*”, Report for Congress, Congressional Research Service, Octubre-1999.
- PALONEN, Kari: “*Parliamentary procedure as an inventory of disputes: comparison between Jeremy Bentham and Thomas Erskine May*”, Res-Publica: Revista de Filosofía Política, N.º 27, 2012.
- PENDÁS GARCÍA, Benigno: “*Jeremy Bentham: Política y Derecho en los orígenes del Estado constitucional moderno*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1988.
- PENDÁS GARCÍA, Benigno: “*Otras fuentes. Esbozo para una construcción principalista del Derecho Parlamentario*” en “*Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*”, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás: “*La naturaleza jurídica del reglamento parlamentario*”, Revista de Estudios Políticos, N.º 10, Madrid, 1959.

- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: “*El acto parlamentario*” en FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto y DA SILVA OCHOA, Juan Carlos: “*Parlamento y Derecho*”, Vitoria, 1991.
- PETYT, George: “*Lex Parliamentaria. A Treatise of the Law and Custom of the Parliaments of England*”, Reimpresión a la Primera edición publicada en 1690, Garland Publishing, Inc., New York & London, 1978.
- PIEPER, Joseph: “*Abuse of Language - Abuse of Power*”, Ignatius Press, San Francisco, 1992.
- PIOUS, Richard: “*Congressional Power*” en “*Proceedings of the Academy of Political Science*”, Vol. 34, No. 2, “*The Power to Govern: Assessing Reform in the United States*”, 1981.
- POCOCK, J.G.A.: “*Estudio introductorio*” a BURKE, Edmund: “*Reflections on the Revolution in France*”, Hackett Publishing Company, Cambridge, 1987.
- POSADA, Adolfo: “*Estudios sobre el régimen parlamentario en España*”, Madrid, 1891.
- POSNER, Eric A. y VERMEULE, Adrian: “*Legislative Entrenchment: A Reappraisal*”, *The Yale Law Journal*, Vol. III, 2002.
- POSNER, Richard: “*Utilitarianism, Economics, and Legal Theory*”, *Journal of Legal Studies*, 1979.
- POTTS, C.S.: “*Powers of Legislative Bodies to Punish for Contempt (I)*”, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 74, 1925-1926.

- PUNSET BLANCO, Ramón: “Guizot y la legitimidad del poder”, *Historia Constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, N.º. 10, 2009.
- RECORDER DE CASSO, Emilio: “Artículo 72.1” en GARRIDO FALLA, Fernando: “Comentarios a la Constitución”, Editorial Civitas, Madrid, 1980.
- RECORDER DE CASSO, Emilio: “Las Cortes Generales” en “La Constitución española de 1978. 20 años de democracia”, Congreso de los Diputados, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.
- REDLICH, Josef: “The procedure of the House of Commons: a study of its history and present form”, Londres, 1908.
- ROBERT, Henry M.: “Parliamentary Law”, Reimpresión de la edición de 1923 por Irvington Publishers, New York, 1975.
- ROBERT, Henry: “Robert’s Rules of Order Revised for Deliberative Assemblies”, Wildside Press, 1915.
- ROSCIO, Juan Germán: “El triunfo de la libertad sobre el despotismo”, prólogo, bibliografía y cronología de Domingo Miliani, Biblioteca Ayacucho, Caracas, 1996, primera reimpresión, 2011.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques: “El contrato social”, Editorial Tecnos, 5ta edición, Colección Clásicos del pensamiento, estudio preliminar y traducción de María José Villaverde, Madrid, 2007.
- RUBIO LLORENTE, Francisco: “El futuro de la institución parlamentaria” en GARRORENA MORALES, Ángel (Editor): “El Parlamento y sus transformaciones actuales”, Tecnos, Madrid, 1990.

- RUBIO LLORENTE, Francisco: “*El Parlamento y la representación política*”, en “*I Jornadas de Derecho Parlamentario*”, Ediciones del Congreso de los Diputados, tomo I, Madrid, 1984.
- RUBIO LLORENTE, Francisco: “*La forma del poder*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.
- SABINE, George: “*Historia de la teoría política*”, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- SÁNCHEZ-MEJÍA, María Luisa: “*Benjamin Constant y la construcción del liberalismo posrevolucionario*”, Alianza Editorial, 1992.
- SARTORI, Giovanni: “*Homo videns. La sociedad teledirigida*”, Taurus, Buenos Aires, 2004.
- SCARLATTI, Paolo: “*Codificazione e nomografia nell’ opera di Jeremy Bentham*”, Studi Parlamentari e Di Politica Costituzionale, N°. 169, 2010.
- SCHMITT, Carl: “*Sobre el parlamentarismo*”, Editorial Tecnos S.A., Colección Clásicos del Pensamiento, Madrid, 1990.
- SCHMITT, Carl: “*Teoría de la Constitución*”, Alianza Universidad Textos, primera reimpresión a la edición de 1982, Madrid, 1992.
- SCHOFIELD, Philip: “*La arquitectura del gobierno: publicidad, responsabilidad y democracia representativa en Jeremy Bentham*”, Anales de la Cátedra Francisco Suárez, N° 34, 2000.
- SIHEYÉS, Emmanuel: “*¿Qué es el estado llano?*”, Institutos de Estudios Políticos, Madrid, 1950.

- SIEYÉS, Emmanuel: “*De los beneficios de la libertad en el Estado y en el sistema representativo*”, en “*Escritos y discursos de la revolución*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- SMEND, Rudolf: “*La transformación del orden constitucional liberal por el sistema proporcional*” en “*Constitución y Derecho Constitucional*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- STORY, Joseph: “*Commentaries on the Constitution of the United States*”, 1833, epígrafe N° 835.
- STRAUSS, Leo y CROPSEY, Joseph: “*Historia de la filosofía política*”, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- The Works of Jeremy Bentham*, Thoemmes press, London, 1995.
- VERMEULE, Adrian: “*The Constitutional Law of Congressional Procedure*”, PUBLIC LAW AND LEGAL THEORY WORKING PAPER N° 39, The Law School, University of Chicago, Febrero-2003.
- WEITZMAN, George: “*The Utilitarians and the Houses of Parliament*”, *Journal of the Society of Architectural Historians*, University of California Press, Vol. 20, No. 3, Oct-1961.
- WILSON, O.M.: “*A Digest of Parliamentary Law*”, Kay & Brother, Philadelphia, 1869.
- WITTKE, Carl: “*The History of English Parliamentary Privilege*”, Da Capo Press, New York, 1970, reimpresión de la primera edición de 1921.

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



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



“(…) los principios del arte para el buen gobierno de las asambleas políticas son –permítasenos aquí una aparente *contradictio in terminis*– siempre viejos y siempre nuevos. Viejos en cuanto a su formulación teórico-práctica, y nuevos en cuanto a la actualidad de las variadísimas circunstancias ante las cuales deben dar respuestas a problemas funcionales, ante las cuales deben abrirse renovados cauces de implementación práctica”.

“(…) si no hay virtud en los parlamentarios y las cámaras no son gobernadas por un tipo humano que haga de la justicia su forma política, tampoco habrá, entonces, ninguna posibilidad de hacer triunfar la razón en la actividad parlamentaria. Hacen falta la voluntad política y la virtud cívica (y humana elemental) para sacar a flote una actividad parlamentaria racional. Sin ello es imposible la «construcción principista del ordenamiento parlamentario»”.

“Resulta, pues, imperativo que en tiempos de crisis como los que vivimos se recuerde lo fundamental. Que despeguemos el rostro del momento presente y volvamos a las raíces institucionales y conceptuales de la Asamblea Nacional en cuanto órgano parlamentario. La cuestión consiste, en definitiva, en enmarcar al Parlamento venezolano dentro de la sabiduría práctica, ya secular, que la realidad parlamentaria misma ha develado empíricamente a lo largo de los años. Porque no es exagerado afirmar que de ello depende, en gran medida, la posibilidad real de reconstruir técnica, jurídica, política y moralmente nuestro órgano legislativo nacional”.

ISBN 978-980-365-231-9



9 789803 652319