

"Este estudio es un intento de reivindicar la función constitucional de los partidos políticos y la labor de indirizzo político que ejercen las entidades partidistas en el Estado constitucional de los tiempos que corren. Para ello hemos centrado nuestra atención en el concepto de la disciplina de grupo. Un concepto que por su complejidad nos lleva a examinar aspectos cruciales del Derecho Constitucional y del Derecho Parlamentario: (i) la existencia constitucional de los partidos, (ii) la organización y funcionamiento de los partidos y, acaso lo que más atañe a esta monografía, (iii) la actuación partidista en el ágora constitucional por excelencia que es el Parlamento".

"(...) a pesar de los excesos que puedan presentarse en la actuación de los partidos políticos -los cuales deben ser eventualmente corregidos-, su marco constitucional es un marco reforzado, no comparable al estatuto jurídico de ningún otro tipo de entidades que no pertenezcan a la estructura del Estado. Y, como intentaremos demostrar más adelante, ese marco constitucional acepta y, más aún, requiere, que los partidos sean fuertes y bien disciplinados, también dentro del Parlamento".

Juan Miguel Matheus

"Uno de los más importantes regímenes disciplinarios vigentes dentro de las asambleas políticas de nuestros días es la disciplina grupal sobre parlamentarios, la disciplina partidista que rige dentro del Parlamento. La doctrina comparada y la teoría general del Derecho parlamentario son contestes en reconocer que el régimen de origen partidista al cual se someten los militantes que ostentan la condición de parlamentarios puede ser denominado disciplina de grupo".

"El interés de la doctrina por este tema no es un hecho casual. La disciplina de grupo es una realidad jurídico-constitucional que tanto en la teoría como en la práctica resulta no solo interesante sino, sobre todo, fundamental. Asumimos con Sartori que se trata de uno de los pilares más sólidos de todos cuantos deben sostener el Estado de partidos y las democracias constitucionales de hoy. Y asumimos con Manzella que la disciplina de grupo es la verdadera reserva de flexibilidad y de asentamiento de los sistemas constitucionales, especialmente cuando se viven momentos de transición de realidades autocráticas a formas políticas de preeminencia de libertades".

"(...) esta monografía pretende ser, por tanto, un intento de profundizar en el conocimiento de la siempre necesaria e inevitable relación entre partidos políticos y Parlamento, la cual se hará más urgente cuando se incoe la transición democrática que deje atrás la falsa democracia bolivariana y se avance en la reconstrucción de la Asamblea Nacional de Venezuela".

ISBN 978-980-365-263-0



9 789803 652630

Juan Miguel Matheus

El concepto de disciplina de grupo

El concepto de disciplina de grupo

Juan Miguel Matheus

Presentación
Carlos Leñez Sievert

Prólogo
Carlos Ayala Corao



Abogado *magna cum laude* por la Universidad Monteávila (Caracas, 2004). Máster en Estudios Jurídicos (Universidad de Navarra, 2008). Diploma de Estudios Avanzados en Derecho Constitucional (Universidad de Navarra, 2009). Visiting Scholar de la Escuela de Derecho de George Washington University (Washington DC, 2009-2010). Visiting Scholar del Departamento de Ciencias Políticas de Georgetown University (Washington DC, 2010-2011). Doctor en Derecho Constitucional y Parlamentario (Universidad de Navarra, 2011), recibiendo el Premio Extraordinario de Doctorado por la mejor tesis del año. Ganador del premio internacional de estudios sobre el parlamento de la Fundación Manuel Giménez Abad (Zaragoza, 2013), siendo la primera vez que un extranjero recibe tal galardón. Profesor de Teoría Política y de Derecho Constitucional en la Universidad Monteávila. Autor de varias obras de Derecho Constitucional y de Derecho Parlamentario. Subdirector de la Revista Derecho y Sociedad. Columnista del diario El Universal. Presidente de la Fundación Caracas Mía. Presidente Ejecutivo de la Asociación Civil FORMA. Secretario Nacional de Doctrina de *Primer Justicia*.

Centro de Estudios
de
Derecho Público
de la Universidad Monteávila

editorial jurídica venezolana



Nº 3

Colección de Estudios Constitucionales y Parlamentarios
Nº 3

El concepto de disciplina de grupo

El concepto de disciplina de grupo

Juan Miguel Matheus

Presentación
Carlos Leáñez Sievert

Prólogo
Carlos Ayala Corao.

Centro de Estudios
de
Derecho Público
de la Universidad Morteavía

 **editorial jurídica venezolana**



Colección de Estudios Constitucionales
y Parlamentarios N° 3
Caracas, 2014

© by Juan Miguel Matheus
Email: jmmfuma@gmail.com
Hecho el Depósito de Ley
Depósito Legal lf54020143402333
ISBN 978-980-365-263-0

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
<http://www.editorialjuridicavenezolana.com.ve>

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

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

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

A Asdrúbal Aguiar,
amigo

“En todas las sociedades políticas la naturaleza de las cosas hace que surjan distintos partidos e intereses, y la gran maña de los políticos consiste en hacer de ellos frenos y contrapesos recíprocos”.

James MADISON, *Partidos*

“Solo desde la ingenuidad o desde la hipocresía puede pretenderse que la democracia sea posible sin partidos políticos. La democracia es, necesaria e inevitablemente, un Estado de partidos”.

Hans KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*

“La democracia necesita de sus partidos políticos, los partidos necesitan sus líderes. El discurso de la antipolítica y las campañas sostenidas contra partidos y dirigentes no podían sino dejarnos expuestos de nuevo a la tradición autocrática”.

Rafael Tomás CALDERA, Prólogo al libro
La Venezuela Civil, de Rafael Caldera

“El quehacer político es una forma elevada de caridad, de amor y, por lo tanto, un problema teológico y ético. Se da, sin embargo, una paradoja a nivel global: el descrédito de la política y de los políticos en el momento en que más los necesitamos. Son el chivo expiatorio de la sociedad. Aachamos nuestras deficiencias sobre ellos solamente. Por eso es importante rehabilitar lo político y la política en su total amplitud”.

Cardenal Jorge Mario BERGOGLIO, *La nación por construir: Utopía, pensamiento y compromiso*

Sumario

Presentación.....	13
Prólogo.....	17
Introducción	37
I. El problema	43
II. El concepto de disciplina de grupo.....	59
1. La disciplina de grupo en las doctrinas venezolana y española.....	61
2. Una propuesta de concepto.....	63
2.1. Los condicionantes jurídicos de la disciplina de grupo	66
2.1.1. La Constitución.....	75
A. <i>El artículo 67 CN: la cláusula del Estado de partidos.....</i>	<i>77</i>
B. <i>El artículo 5 CN: la conjunción normativa del principio de representación y del principio democrático.....</i>	<i>81</i>
C. <i>La existencia constitucional de los grupos parlamentarios.....</i>	<i>86</i>
D. <i>Disciplina de grupo y sistema presidencialista de sujeción parlamentaria</i>	<i>91</i>
2.1.2. Los reglamentos parlamentarios.....	93
2.1.3. Los reglamentos internos de los grupos parlamentarios.....	105
2.2. La instrumentalización de los condicionantes jurídicos por parte de los órganos directivos de los partidos y de los grupos parlamentarios	

o la parlamentarización orgánica de los partidos políticos	110
2.3. La incidencia disciplinaria sobre la conducta y quehacer de los parlamentarios	123
2.4. La parlamentarización de los estatutos de los partidos políticos como fuente de la disciplina de grupo o la parlamentarización material de los partidos políticos	143
Bibliografía	159

Presentación

El autor de la presente obra, Juan Miguel Matheus, abogado *magna cum laude* por la Universidad Monteávila (Caracas, 2014), ha realizado estudios de postgrado en Derecho Constitucional y Parlamentario en la Universidad de Navarra, en donde obtuvo no solo su doctorado, sino también premios distinguidos. Ha sido profesor invitado del Departamento de Ciencias Políticas de *Georgetown University*, y de la Escuela de Derecho de George Washington University; y es profesor de Teoría Política y Constitucional de la Universidad Monteávila.

A pesar de que su trayectoria profesional y académica es todavía breve, ha escrito ya varias obras vinculadas al Derecho Constitucional, y a una de sus ramas, el Derecho Parlamentario. Tales son los casos de *La Asamblea Nacional: cuatro perfiles para su reconstrucción constitucional* (2013), *Principios para el buen gobierno de la Asamblea Nacional* (2013), *La disciplina parlamentaria* (2014), esta última un valiosísimo estudio de más de quinientas páginas. Todas las mencionadas obras bajo los auspicios del Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, la Editorial Jurídica Venezolana y el Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro.

En esta oportunidad tenemos el agrado de presentar otra de sus obras: *El concepto de disciplina de grupo*. Obra pionera en Venezuela sobre

este importante aspecto del Derecho Parlamentario y del funcionamiento entre el Estado y los partidos políticos. Tema que es a veces difícil y polémico por la importancia que tiene para la vida parlamentaria y para la actuación de los grupos parlamentarios en el Parlamento.

En tal sentido, el autor estudia, entre otros aspectos, la disciplina de grupo en las doctrinas venezolanas y española, los condicionamientos de la disciplina de grupo, la constitución en su vinculación directa con los problemas propios que trae consigo este ámbito del Derecho Parlamentario, las fuentes de la disciplina de grupo, la parlamentarización orgánica de los partidos políticos, y la incidencia disciplinaria sobre la conducta y quehacer de los parlamentarios. Se trata, en definitiva, de una importante obra que despeja y aclara caminos sobre la vida de los parlamentos y la actividad de los parlamentarios en sus roles propios y específicos; obra que tendrá su mejor influencia en el futuro cuando regrese plenamente la vida democrática venezolana.

Carlos Leñez Sievert

Individuo de Número de la Academia
de Ciencias Políticas y Sociales

Caracas, septiembre de 2014

Prólogo

Con gran gusto y honor he preparado este Prólogo para la nueva publicación del joven jurista Juan Miguel Matheus sobre *El concepto de disciplina de grupo*. He aprendido mucho leyendo con detenimiento este trabajo sobre un tema tan especial y especializado del Derecho Parlamentario, como es precisamente los fundamentos y justificaciones bajo la teoría democrática de la disciplina en los grupos parlamentarios.

Se trata de un tema crucial y no menos polémico a la luz del posible choque de trenes entre los principios del mandato imperativo de la representación y la libertad de conciencia de los representantes. Matheus resuelve este conflicto, a mi juicio de manera exitosa, fundamentándose en la teoría de la representación en el Estado de Partidos, en la esencialidad de los partidos políticos en la democracia y en la libertad de asociación y afiliación de sus miembros. De allí que el trabajo concluya afirmando que la afiliación *libre y voluntaria* de un parlamentario a un partido político (ideología y estatutos) y concretamente a una fracción parlamentaria, lo hace sujeto de esa disciplina, la cual siempre supone una opción volitiva personal. En este sentido, la sanción grave de la expulsión del grupo o fracción parlamentaria de uno de sus miembros, nunca puede conllevar su pérdida del escaño, ya que como lo reseña Matheus en la cita del Tribunal Constitucional Español, “la permanencia en el cargo no

puede depender de la voluntad de los partidos sino de la expresada por los electores a través del sufragio en elecciones periódicas”¹.

El tema tratado en esta publicación no suele ser objeto de estudios o debates en nuestro medio. Está allí pero nadie o al menos pocos están dispuestos a lidiar con él. De manera magistral el autor, en lugar de evadirlo o ponerlo de lado, enfrenta el tema y plantea las claves para su resolución. Para ello el autor se basa en una amplia cita bibliográfica de derecho comparado especialmente la española, la cual confiesa ser la de su especialización, a la cual le imprime su propio razonamiento y orientación.

El régimen disciplinario ejercido por los partidos políticos en las cámaras legislativas, es lo que el autor prefiere denominar *la disciplina de grupo*. Se trata de la extensión de la disciplina entre los militantes de los partidos políticos al seno de sus grupos o fracciones parlamentarias. Ello supone que un partido para cumplir su función de representar al pueblo a través de los representantes electos, tiene la responsabilidad de coordinar sus políticas y estrategias en la arena parlamentaria, a través de actuaciones homogéneas en el desarrollo de la agenda como son los debates, las iniciativas legislativas, las aprobaciones de leyes y de acuerdos especialmente en materia de votos de censura. Precisamente el dilema a resolver es cómo se

1 Tribunal Constitucional Español, Sentencia 5/1983 de 4 de febrero, Fj 4.

puede justificar la “disciplina” de los parlamentarios pertenecientes a una fracción política, con el carácter personal y la prohibición del mandato imperativo y de instrucciones, establecido en la Constitución de Venezuela (CV)².

Matheus fundamenta la constitucionalidad de la disciplina política de los grupos parlamentarios, en la naturaleza y función de los partidos políticos (art. 67, CV), y en la conjunción de la soberanía popular con los principios de representación y el democracia (art. 5, CV). En este sentido, si bien los grupos parlamentarios en Venezuela no tienen una fuente normativa expresa en la Constitución ni en los Reglamentos parlamentarios, Matheus aclara que éstos se han creado de manera consuetudinaria, *secundum constitutionem*. Si bien Matheus se refiere al artículo 67 constitucional como la cláusula del Estado de Partidos, es importante tomar en cuenta que la Constitución de 1999, presa del cenit en el péndulo anti partidos de aquel momento histórico, no se refiere en ninguna de sus disposiciones al término “partidos políticos”, y sólo llega a referirse a ellos en dicha norma utilizando el término “asociaciones con fines políticos” y –en el artículo 296.6– “organizaciones con fines políticos”.

2 El artículo 201 de la Constitución de Venezuela de 1999 dispone:
Artículo 201. Los diputados o diputadas son representantes del pueblo y de los Estados en su conjunto, no sujetos o sujetas a mandatos ni instrucciones, sino sólo a su conciencia. Su voto en la Asamblea Nacional es personal.

En todo caso, a nuestro juicio es evidente que, en virtud de las restricciones y sanciones que lleva consigo la institución de la disciplina de grupo vis a vis los derechos civiles y políticos, aquélla debe sujetarse siempre a los principios constitucionales. En este sentido, esta disciplina debe estar prevista en un instrumento normativo (ej. reglamento parlamentario y/o de la fracción) de carácter general y de conocimiento previo, que establezca con claridad los derechos, deberes y obligaciones de los miembros de la fracción parlamentaria; las autoridades políticas de la fracción parlamentaria, su elección, sus funciones y competencias; las instrucciones parlamentarias; los procedimientos disciplinarios y las sanciones. En este sentido, el procedimiento disciplinario debe regirse por las pautas constitucionales del debido proceso y el derecho a la defensa; y las sanciones deben aplicarse con base en los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. De lo contrario, la disciplina parlamentaria por ser una institución sujeta a la Constitución, su aplicación en concreto se tornaría en inconstitucional.

El tema tratado en este trabajo de Matheus nos plantea en definitiva, como dijimos arriba, el dilema entre los conceptos de representación política (mandato imperativo o personal), lo que es en el fondo el debate sobre el concepto mismo de la democracia y sus teorías.

Como lo ha sido expuesto extensivamente Humberto Nogueira³, por Setälä⁴ y por nosotros en trabajos elaborados desde finales de los años ochenta y comienzos de los años noventa⁵, las teorías de la democracia han planteado la representatividad y la participación ciudadana desde distintos puntos de vista: desde los contrapuestos hasta los complementarios. Para la teoría elitista de la democracia representativa, la representación excluye la participación ciudadana directa; mientras que para la teoría participacionista, la participación ciudadana es el fundamento y fin último de la democracia, además de una norma de conducta diaria. En los orígenes de la idea republicana de la democracia, la representación era equivalente a la noción de confianza del poder que los individuos otorgan en el derecho privado, para que alguien los represente. Así, este “mandato imperativo” de los otorgantes del poder al representante implicaba la capacidad de los individuos de darle instrucciones vinculantes y obligatorias a sus apoderados y, en consecuencia, de retirárselo en cualquier momento,

3 Ver, lo expuesto en Nogueira Alcalá, Humberto, *Teoría y Práctica democrática para una sociedad participativa*, Santiago de Chile, 1986.

4 Setälä, Maijá. *Referendums and Democratic Governments. Normative Theory and The Analysis of Institutions*. Great Britain 1999.

5 Ver lo expuestos por nosotros en Ayala C., Carlos M., “La Democracia venezolana frente a la Participación Política”, en *Encuentro y Alternativas*, Venezuela, 1984, Encuentro Nacional de la Sociedad Civil, UCAB, Caracas, 1994, publicado también en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, 1984; y en *Venezuela crisis política y reforma constitucional*, UCV, Caracas, 1993.

cuando los individuos poderdantes consideraran que habían perdido su confianza en el mandatario o que éste había frustrado su mandato. Ello explica la aparición temprana de la revocatoria de los mandatos populares en algunas democracias y constituciones republicanas, como fue el caso de la Constitución venezolana de 1811⁶. La teoría elitista de la democra-

-
- 6 El nacimiento de Venezuela como Estado independiente se da en el marco del establecimiento de una República versus la idea de la Monarquía. De allí que la independencia se enfocara a partir de 1811 no sólo frente a la España napoleónica sino frente a la España monárquica. En este sentido, la Declaración de los Derechos del Pueblo de 1811 estableció el principio de la soberanía popular representativa, por medio de “apoderados legalmente constituidos”. Esta idea de los representantes electos por el pueblo como “apoderados” fue la que permitió que la Constitución de 1811 consagrara la *figura de la revocatoria del mandato de los delegados de cada provincia al Congreso*. En efecto, dicha Constitución consagró el derecho del pueblo de cada provincia para “revocar la nominación” de sus Delegados en el Congreso, o alguno de ellos, en cualquier tiempo del año, y en consecuencia, para enviar a otros en lugar de los primeros, por el resto del período. Para tales efectos la Constitución dispuso que el medio de inquirir y saber la voluntad general de los pueblos sobre estas “revocaciones” sería de la competencia exclusiva y propia de las Legislaturas provinciales, según lo que para ello establecieran sus respectivas Constituciones. En este sentido, por ejemplo, la Constitución de la Provincia de Caracas disponía que los Senadores y Representantes de la Provincia en el Congreso nacional podían ser removidos en cualquier tiempo del ejercicio de sus funciones, nombrándose a otros por el resto del período. Esta facultad era exclusiva de la Asamblea General como poder legislativo de la provincia, por mayoría de los miembros presentes. La elección de las personas que debían reemplazar a los removidos se debía practicar por las mismas corporaciones que los habían nombrado originalmente: los Senadores por la Legislatura provincial y los Representantes por las congregaciones electorales. De esta

cia representativa se opuso a esta concepción de la representación, y planteó la necesidad de concebirla como un acto de confianza ciudadana para la gestión de los asuntos públicos por representantes electos por períodos determinados y fijos. Más modernamente, las teorías democráticas si bien reiteraron la representación de los gobernados por gobernantes electos popularmente mediante sufragio universal, abierto, competitivo, secreto y directo, han afirmado la necesidad de complementar la representación con la participación directa de los ciudadanos mediante mecanismos de iniciativas, consultas, referendos de leyes y decisiones y en algunos casos hasta de revocatoria de mandatos populares.

Sin lugar a dudas, esta concepción del mandato representativo puro sufrió una profunda modificación en el siglo XX, por el refuerzo constante y el desempeño de los partidos políticos en las democracias. La elección de un hombre fue reemplazada cada vez más por la opción en favor de un partido y su correspondiente programa de acción política, dando lugar a

forma, el constitucionalismo venezolano desde sus orígenes en 1811 se familiarizó con la idea ciertamente republicana de la revocatoria del mandato de los representantes del pueblo de las provincias (“apoderados”) ante el Congreso nacional, con la peculiaridad de que eran sus propios electores quienes podían revocar ese mandato en cualquier momento, y a su vez quienes podían elegir al nuevo Senador o Representante por el resto del período. Sobre el particular, ver lo expuesto en nuestro libro: Ayala Corao, Carlos. *El Referendo Revocatorio*. Libros El Nacional. Colección Minerva. Caracas, 2004, pp. 31 y ss.

lo que se ha conocido como el "Estado de Partidos"⁷. Los representantes que son elegidos dentro de las listas presentadas por los partidos políticos ya no son absolutamente independientes en su actuar como lo sostiene la teoría del mandato representativo, sino que son dependientes en parte de su partido y su programa, sobre todo si quieren ser reelegidos, ya que de lo contrario, el partido no los incluirá en su próxima lista electoral y no les otorgará su patrocinio material y financiero.

Así, la democracia representativa implica la participación de los ciudadanos en el proceso político para elegir sus representantes a través del proceso electoral, sin tener ninguna injerencia directa en las decisiones de los representantes quienes actúan en nombre de la nación y sus decisiones se presumen que son el querer de toda ella. Ahora bien, si a la teoría elitista y de la democracia representativa le añadimos un sistema electoral por listas cerradas y bloqueadas y un sistema de partidos políticos oligarquizados y con poca democracia interna, es fácil prever la deformación partidocrática, no representativa y en definitiva la pseudo democracia que se genera.

La teoría participacionista de la democracia considera que deben acortarse las distancias entre gobernantes y gobernados, que más que un elector de élites gobernantes, el ciudadano debe ser un

7 Ver, sobre el particular García Pelayo, Manuel, *El Estado de Partidos*, Madrid, 1986.

gestor de su vida y participante activo en las decisiones políticas⁸. Se plantea el Estado como un promotor del bien común, que se preocupa por los derechos sociales y económicos, como complementarios de los derechos políticos y así mismo, el problema del paso de la igualdad jurídica y política también a una igualdad de oportunidades, el derecho de propiedad pierde el carácter individualista y pasa a tener una clara función social.

La necesidad de reducir las distancias entre la democracia política y la democracia social y económica llevó a plantear la necesidad de complementar los mecanismos representativos en el plano político con manifestaciones de democracia directa, como asimismo, introducir la participación en el plano cultural, social y económico.

A su vez, la democracia participativa refuerza y no excluye a la democracia representativa en la medida que el acto de participación educa a la gente en la posibilidad y en el carácter deseable de la tolerancia y el respeto mutuo, como una disposición para el discernimiento crítico de las personas. La participación democrática tiene así importancia como modelo de autoeducación.

8 De nuevo, ver lo expuesto por Nogueira Alcalá, Humberto, *Teoría y Práctica democrática para una sociedad participativa*, op. cit.; Setälä, M. *Referendums ...* op. cit.; y en Ayala C., Carlos M., "La Democracia venezolana frente a la Participación Política", loc. cit.

Cabe recordar que el objetivo fundamental de la vida política es en definitiva la participación y no la representación, ya que esta última es sólo un mecanismo instrumental de suplencia, cuando la participación directa no es posible.

Sin embargo, la participación política no sólo consiste en las acciones de los ciudadanos mediante las cuales ellos buscan influenciar o apoyar a un gobierno o decisiones concretas, sino que es todo proceso desarrollado dentro de una organización mediante el cual los ciudadanos influyen, afectan, modifican, imponen o suprimen las decisiones de los representantes, y bajo ciertas circunstancias, hasta revocan el mandato de éstos.

Así la democracia semi-directa o mixta, también llamada participativa o de representación-participativa, se caracteriza por una combinación equilibrada de técnicas de democracia representativa y de democracia directa, superando los problemas del mandato imperativo creados por esta última. Esta concepción de la democracia permite al pueblo tomar las decisiones políticas más importantes que afectan al Estado por medio de mecanismos de consulta popular como el referendo, siendo las otras decisiones adoptadas por las autoridades ejecutivas y legislativas elegidas por el pueblo (gobierno y parlamento), las cuales están sometidas al control permanente del pueblo a

través de diferentes modalidades y mecanismos⁹. De esta manera, los representantes no están sometidos al mandato imperativo, pero tampoco pueden actuar libremente como ellos quisieran una vez elegidos, pues la ciudadanía controla permanentemente su actuar, pudiendo desautorizar algunas de sus actuaciones o decisiones, e incluso revocar su mandato.

Es relevante notar que la participación política es un derecho que ha alcanzado incluso el rango de "derecho humano" en los instrumentos internacionales, aún antes de ser consagrado expresamente en muchas Constituciones.

La "Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre", aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá en 1948, consagró como un derecho esencial del hombre, el derecho de toda persona, legalmente capacitada, a "tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes"¹⁰. Por su parte, la "Declaración Universal de los Derechos Humanos", adoptada por la Asamblea General de la ONU el 10-12-48, consagró el derecho de toda persona a "participar en el gobierno de su país, direc-

9 Ver, lo expuesto por Magleby, David B., *Legislación directa*, México, 1992.

10 *Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericanos*, OEA, CIDH, 2001. Ver también versión digital en www.cidh.org

tamente o por medio de representantes libremente escogidos”¹¹.

Posteriormente, el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16-12-66, la cual es Ley de la República de Venezuela desde 1978¹², consagró como un derecho humano (que se deriva de la dignidad inherente a la persona humana), el derecho de todo ciudadano a “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”¹³. Por su lado, la “Convención Americana sobre Derechos Humanos” o (Pacto de San José), adoptada por la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos el 22-11-69, la cual es Ley de la República de Venezuela desde 1977¹⁴, consagró entre los derechos humanos políticos, el derecho de todo ciudadano a “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”¹⁵.

11 Versión publicada en *Instrumentos Internacionales de Protección de los Derechos Humanos*, IIDH y Comisión de la Unión Europea, Costa Rica, 1999 y en versión digital en www.cidh.org

12 En el caso de Venezuela la Ley Aprobatoria en Gaceta Oficial No. 2.146, Extraordinario de fecha 28-1-78.

13 Artículo 25 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

14 En el caso de Venezuela la Ley Aprobatoria en Gaceta Oficial No. 31.256, de fecha 14-6-77.

15 Artículo 23, C.A.D.H.

Resulta interesante constatar, que el derecho a la participación política comenzó así en muchos casos a ser consagrado en el campo internacional, como un derecho humano de naturaleza política de toda persona (ciudadano).

Con posterioridad, varias Constituciones recientes han venido consagrando en su texto, el derecho a la participación política (directa). Tal es el caso de la Constitución española de 1978, la cual bajo la evidente influencia de los mencionados instrumentos internacionales, consagró el derecho de los ciudadanos a "participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal"¹⁶. La Constitución de Brasil de 1988, consagró dentro del capítulo de los "derechos políticos", que la soberanía popular será ejercida por el sufragio universal y por el voto directo y secreto, con valor igual para todos, en los términos de la ley, mediante plebiscito, referendo, e iniciativa popular¹⁷.

La Constitución venezolana de 1999 consagró como paradigma un sistema de democracia de representación participativa. En ese sistema, los principios de la participación son consagrados a todo lo largo del texto, como derecho ciudadano, como obligación del Estado y como esquema de gobierno y de gestión de los asuntos públicos.

16 Artículo 23, Constitución española.

17 Artículo 8, Constitución de la República Federativa de Brasil.

En este sentido, la participación política se consagra como expresión de la soberanía popular. Así, el propio Preámbulo de la Constitución hace mención al fin supremo de refundar la República para establecer una *sociedad democrática, participativa y protagónica*, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado. Entre los fines esenciales del Estado se consagran la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, *el ejercicio democrático de la voluntad popular*¹⁸.

Siguiendo el principio democrático moderno, el Texto Fundamental declara que *la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo*, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público. De allí que los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos¹⁹. Con relación al gobierno, la Constitución declara que es y será siempre *democrático, participativo, electivo*, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables²⁰.

La Constitución reconoce la participación como un derecho que todos los ciudadanos *tienen de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas*. Con tal propósito, se declara que la participación del

18 Artículo 3, C de V.

19 Artículo 5, C de V.

20 Artículo 6, C de V.

pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Este derecho a la participación tiene su contrapartida en la obligación del Estado no sólo de garantizar su respeto y garantía, sino, además, el deber de la sociedad de facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica²¹.

La Constitución desarrolla una serie de mecanismos de participación política directa, entre los cuales destacan los referendos: *consultivo* (materias de especial trascendencia)²²; *revocatorio* (mandatos populares)²³; *aprobatorio* (proyectos de ley, y tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales)²⁴; *abrogatorio* (leyes y decretos leyes)²⁵; *aprobatorio de enmiendas constitucionales*²⁶; y *aprobatorio de reformas constitucionales*²⁷; *convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente*²⁸. Así mismo, la Constitución consagra otros mecanismos de participación como las *iniciati-*

21 Artículo 6, C de V.

22 Artículo 71, C de V.

23 Artículo 72, C de V.

24 Artículos 73 y 205, C de V.

25 Artículo 74, C de V.

26 Artículo 341, C de V.

27 Artículos 344 y 345, C de V.

28 Artículos 347 y 348, C de V.

vas populares de ley²⁹; enmienda³⁰ y reforma constitucional³¹; referendo consultivo³²; revocatorio³³; aprobatorio de tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales³⁴; abrogatorio de leyes y decretos leyes³⁵; y la iniciativa para convocar (un referendo para) una Asamblea Nacional Constituyente³⁶. Además de ello, la Constitución consagra una serie de mecanismos de participación de los ciudadanos en instancias de nombramientos de autoridades como son: el Comité de Postulaciones Judiciales el cual estará integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad³⁷, y la declaración de que la potestad de administrar justicia emana de los ciudadanos (y se imparte en nombre de la República por autoridad de la ley)³⁸; el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, el cual estará integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad³⁹; el Comité de Postulaciones Electorales de candidatos a integrantes del Consejo Nacional Electoral⁴⁰, el cual estará integrado por representantes de los diferentes sectores

29 Artículo 204 numeral 7, C de V.

30 Artículo 341, C de V.

31 Artículos 342, C de V.

32 Artículo 71, C de V.

33 Artículo 72, C de V.

34 Artículos 73 y 205, C de V.

35 Artículo 74, C de V.

36 Artículo 348, C de V.

37 Artículo 270, C de V.

38 Artículo 253, C de V.

39 Artículo 279, C de V.

40 Artículo 295, C de V.

de la sociedad y la postulación por la sociedad civil de tres personas al Consejo Nacional Electoral⁴¹; y la participación de los pueblos indígenas⁴².

No obstante al mismo tiempo, la Constitución consagra todo un sistema de democracia de representación mediante la elección de las autoridades del Poder Ejecutivo en el nivel nacional (Presidente de la República)⁴³, estatal (Gobernadores de estados)⁴⁴ y municipal (Alcaldes)⁴⁵; y de los representantes que integran el Poder Legislativo en el nivel nacional (Diputados de la Asamblea Nacional)⁴⁶, estatal (Diputados de los Consejos Legislativos)⁴⁷ y municipal (Concejales de los Consejos Municipales)⁴⁸.

La elección de los representantes a estos cargos es el ejercicio del derecho constitucional de todos los ciudadanos y ciudadanas a participar libremente en los asuntos públicos por medio de sus representantes elegidos o elegidas (art. 62), el cual se materializa a través del derecho al sufragio (art.63) y del derecho a elegir –que incluye a los extranjeros en las elecciones en los niveles estatales, municipales y parroquiales bajo ciertas condiciones– (art. 64).

41 Artículo 296, C de V.

42 Artículos 119 a 125, C de V.

43 Artículo 228, C de V.

44 Artículo 160, C de V.

45 Artículo 174, C de V.

46 Artículo 186, C de V.

47 Artículo 162, C de V.

48 Artículo 175, C de V.

Por ello podemos afirmar, como lo hemos hecho en otros trabajos, que la democracia en la Constitución de Venezuela de 1999 es una de "representación participativa", donde el régimen de la elección de representantes se complementa y corrige con los mecanismos de participación ciudadana directa en los asuntos públicos. Pero es esa dimensión esencial de la democracia representativa –"electiva" según el término constitucional–, donde se lleva a cabo la representación popular, la cual en el ámbito de los órganos legislativos y deliberantes nacionales, estatales y municipales hacen necesarias las figuras de las fracciones parlamentarias y la consiguiente disciplina de grupo.

He aquí la importancia del estudio que nos plantea Juan Miguel Matheus en esta publicación sobre *El concepto de disciplina de grupo* la cual nos resalta la importancia de la responsabilidad que tienen los partidos políticos en una democracia de llevar a cabo a través de sus fracciones parlamentarias, la voluntad popular expresada en los representantes electos en sus listas.

Carlos Ayala Corao

Profesor y Jefe de la Cátedra de Derecho
Constitucional (UCAB)

Miembro de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales
Miembro de la Comisión Internacional de Juristas

Caracas, 5 de octubre de 2014

Introducción

La presente monografía versa sobre el concepto de la disciplina de grupo. Se trata de una esfera de la realidad jurídica que a pesar de su importancia, pues se sitúa en el centro de la teoría constitucional de la representación, es altamente controversial en el Derecho Comparado porque consiste en un régimen disciplinario ejercido por los partidos políticos dentro de las cámaras parlamentarias.

Dicha controversia nace, en la mayoría de los casos, por el desprestigio de los partidos políticos y por el fenómeno de la antipolítica que consiste en pensar erróneamente que es posible una convivencia cívica justa y pacífica sin políticos profesionales y sin partidos políticos.

Este estudio es, por tanto, un intento de reivindicar la función constitucional de los partidos políticos y la labor de *indirizzo político* que ejercen las entidades partidistas en el Estado constitucional de los tiempos que corren. Para ello, como anunciamos en el párrafo anterior, hemos centrado nuestra atención en el concepto de la disciplina de grupo. Un concepto que por su complejidad nos lleva a examinar aspectos cruciales del Derecho Constitucional y del Derecho Parlamentario: (i) la existencia constitucional de los partidos, (ii) la organización y funcionamiento de los partidos y, acaso lo que más atañe a esta monografía,

(iii) la actuación partidista en el ágora constitucional por excelencia que es el Parlamento.

En este sentido, advertimos que no nos detendremos en análisis exegéticos de la normativa que regula a los partidos y a los grupos parlamentarios, sino que analizaremos las líneas gruesas a través de las cuales la Constitución permite la existencia de la disciplina de grupo. Tampoco fijaremos nuestra atención en las sanciones concretas que derivan del incumplimiento de la disciplina de grupo. Pensamos que lo más importante respecto de esas sanciones es aclarar, como veremos más adelante, que en ningún caso el incumplimiento de la disciplina de grupo puede llevar aparejada la pérdida de la condición de diputado, pues el curul es constitucionalmente personal e intransferible; todo lo cual mueve a anticipar que no incluiremos la así mal llamada *Ley Antitalanquera* en nuestras reflexiones sobre la disciplina de grupo por considerar que dicho texto legal es inconstitucional y no forma parte del sistema constitucional de la representación política en Venezuela.

Respecto del ámbito metodológico en el cual situaremos la presente investigación, conviene indicar que nos moveremos dentro del Derecho Constitucional. Realizaremos un trabajo de teoría constitucional que, en ocasiones recurrirá a la Ciencia Política y, por razones de formación personal, al Derecho Comparado, especialmente al Derecho Constitucional español.

Finalmente, confesamos que esta monografía pretende ser un intento de profundizar en el conocimiento de la siempre necesaria e inevitable relación entre partidos políticos y Parlamento, la cual se hará más urgente cuando se incoe la transición democrática que deje atrás la falsa democracia bolivariana y se avance en la reconstrucción de la Asamblea Nacional de Venezuela.

I. El problema

Uno de los más importantes regímenes disciplinarios vigentes dentro de las asambleas políticas de nuestros días es la disciplina grupal sobre parlamentarios, la disciplina partidista que rige dentro del Parlamento. La doctrina comparada y la teoría general del Derecho parlamentario son contestes en reconocer que el régimen de origen partidista al cual se someten los militantes que ostentan la condición de parlamentarios puede ser denominado *disciplina de grupo*.

Por mencionar solo algunos autores del mundo hispano, Pérez-Serrano Jaúregui habla de “disciplina de los parlamentarios”⁴⁹. Pascual Medrano refiere la disciplina parlamentaria entendida como régimen interno de los partidos políticos para “mantener la unidad ideológica y de acción” de los miembros del Parlamento⁵⁰. Torres Muro reconoce como disciplina de grupo la que “existe entre estos [los parlamentarios] y los grupos parlamentarios a los que pertene-

49 Cfr. PÉREZ-SERRANO JAÚREGUI, Nicolás: “La disciplina parlamentaria”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, Logroño, N° 2, 1996, p. 444.

50 Cfr. PASCUAL MEDRANO, “La disciplina parlamentaria en las Cortes Generales”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, Logroño, N° 4, 1998, p. 324.

cen”⁵¹. García-Pelayo⁵², Rubio Llorente⁵³ y Saiz Arnaiz⁵⁴ también escriben sobre la así llamada “disciplina grupal”. García Guerrero habla de la disciplina parlamentaria custodiada por los comités disciplinarios u órganos análogos de los grupos parlamentarios⁵⁵. Morales Arroyo se expresa de la disciplina partidista de los parlamentarios como una “disciplina dentro de las minorías”, cuyo contenido específico es la “disciplina de voto”⁵⁶. García-Atance y García de Mora y Torres del Moral aluden a la “disciplina interna de los grupos parlamentarios”⁵⁷. García Rebollo sostiene que para hacer viable el sistema democrático se requiere “dentro del propio partido, como en el grupo parlamentario, de unas reglas de disciplina”, aunque es necesario que estas no obstaculicen la

-
- 51 Cfr. TORRES MURO, Ignacio: “La disciplina parlamentaria. Una introducción” en *Derecho Parlamentario Sancionador*, *Instituciones de Derecho Parlamentario V*, Ediciones del Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005, p. 21.
 - 52 Cfr. GARCÍA-PELAYO, Manuel: *El Estado de partidos*, Obras Completas, volumen II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 2013.
 - 53 Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 169.
 - 54 Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: *Los grupos parlamentarios*, Ediciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, pp. 211 y ss.
 - 55 Cfr. GARCÍA GUERRERO, José Luis: *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Ediciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1996, pp. 342 y ss.
 - 56 Cfr. MORALES ARROYO, José María: *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 85 y ss.
 - 57 Cfr. García-Atance y García de Mora, María Victoria y Torres del Moral, Antonio: *Sistema electoral, partidos políticos y Parlamento*, Editorial Colex, Madrid, 2003, pp. 242 y ss.

interdicción del mandato imperativo¹. Bautista Plaza menciona la “autodisciplina grupal”² como elemento de eficacia política de los partidos políticos en el seno de las cámaras parlamentarias. Caamaño Domínguez sugiere la idea de “disciplina interna” de los partidos y de los grupos parlamentarios³. Y por último, Ortega Santiago habla de “subordinación de los parlamentarios a sus formaciones políticas”⁴.

Nosotros preferimos utilizar el ya mencionado sintagma *disciplina de grupo* por considerarlo más verosímil con el modo de ser particular de este régimen disciplinario. Como veremos más adelante, no se trata de un régimen nacido en la institución parlamentaria, que ha de ser custodiado por los órganos de gobierno de la misma y que esté, en principio, al margen de la dinámica de partidos (v.g. la disciplina parlamentaria como sistema sancionador)⁵. Es, por el contrario, un régimen disciplinario que, en su esen-

-
- 1 Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: *Partidos políticos y democracia*, Dykinson, S.L., Madrid, 2007, pp. 173 y ss.
 - 2 Cfr. BAUTISTA PLAZA, David: *La función constitucional de los partidos políticos*, Mares Editorial, Granada, 2006, pp. 158 y ss.
 - 3 Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, p. 49.
 - 4 Cfr. ORTEGA SANTIAGO, Carlos: *El mandato representativo de los diputados y senadores*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005, p. 54.
 - 5 Sobre la disciplina parlamentaria como sistema sancionador para el orden interior de las cámaras véase nuestra obra MATHEUS FERNÁNDEZ, Juan Miguel: *La disciplina parlamentaria*, Fundación Manuel Giménez Abad, Colección Monografías, Zaragoza, 2013.

cia, es partidista. Tiene la peculiaridad de ser materialmente originado en el exterior de las cámaras, en sede y estructura de los partidos, pero con plenos efectos en el interior de las mismas, concretamente en la conducta de los parlamentarios.

El interés de la doctrina por este tema no es un hecho casual. La disciplina de grupo es una realidad jurídico-constitucional que tanto en la teoría como en la práctica resulta no solo interesante sino, sobre todo, fundamental. Asumimos con Sartori que se trata de uno de los pilares más sólidos de todos cuantos deben sostener el Estado de partidos y las democracias constitucionales de hoy⁶. Y asumimos con Manzella que la disciplina de grupo es la verdadera

-
- 6 Giovanni Sartori llama *partitocracia* a la democracia real que existe en los Estados de partidos. Lejos de hacerlo con intenciones peyorativas o pretensiones críticas veladas –tan frecuentes en sus modos tenuemente irónicos–, lo hace con un propósito realista de reconocer (y hacer reconocer) la importancia y necesidad de los partidos políticos en las democracias occidentales, pues, “con independencia de cuán deficientes sean la actuación de los partidos, las democracias aún no pueden actuar sin ellos” (Cfr. SARTORI Giovanni: *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 2003, p. 11). Adicionalmente, para Sartori uno de los elementos –*inocuo*, dirá expresamente– que dotan de especificidad a la *partitocracia*, y a partir de los cuales se la puede definir es, precisamente, la disciplina de grupo: la *partitocracia* es siempre *partitocracia disciplinaria*, es decir, el poder de imponer al propio grupo parlamentario una disciplina de partido, y más exactamente, un comportamiento de voto que no es decidido por el propio grupo parlamentario, sino por la dirección del partido” (Cfr. SARTORI, Giovanni: *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid, 2002, pp. 207-208).

reserva de *flexibilidad* y de *asentamiento* de los sistemas democráticos, especialmente cuando se viven momentos de transición de realidades autocráticas a formas políticas de preeminencia de libertades⁷.

Esta idea de Manzella compendia de una manera clara lo que fue la construcción de la República civil y democrática en Venezuela luego de la caída de Marcos Pérez Jiménez, y de lo que debe ser la situación de reconstrucción político-constitucional venezolana una vez que cese en el ejercicio del poder la mal llamada revolución bolivariana, destructora del país desde el año 1999. En aquel entonces, y es lo que tiene que suceder con la nueva democracia post-bolivariana, los partidos políticos sólidos y bien cohesionados fueron, a través del Pacto de Puntofijo, los principales actores en la hechura y sostenimiento de las incipientes instituciones republicanas que por primera vez en la historia independiente se desarrollarían de manera autónoma⁸, siendo que una de las principales causas de dichas solidez y cohesión fue, pensamos, la disciplina de grupo.

7 Cfr. MANZELLA, Andrea: "Las Cortes en el sistema constitucional español", en PEDRIERI, Alberto y GARCÍA DE ENTE-RRÍA, Eduardo: *La Constitución española de 1978. Un estudio sistemático*, segunda edición, Civitas, Madrid, 1981, p. 522.

8 Cfr. CALDERA, Rafael: *Los causahabientes: de Carabobo a Puntofijo*, Editorial Panapo, Caracas, 1999, especialmente los capítulos referidos al Pacto de Puntofijo y a la Constitución de 1961. Véase también MATHEUS, Juan Miguel: *Situación actual y perspectiva de la democracia en Venezuela*, ILDIS, Caracas, 2012, pp. 3-6.

En este sentido, lo anterior no solo responde al *desideratum* de establecer un sistema democrático signado por la existencia de un orden constitucional fuerte, estable y legítimo –exigencia comunes en todas las democracias occidentales–, sino también a otra aspiración constitucional no menos importante en un sistema político como el venezolano, que es a un tiempo presidencialista y de sujeción parlamentaria: nos referimos al hecho de que la Asamblea Nacional, órgano del Poder Legislativo Nacional, ejerza –como se ha reconocido la jurisprudencia constitucional extranjera– una función de integración en la unidad de la representación^{9 10} y una función de unidad del

-
- 9 Sobre la unidad de la representación se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional extranjera: “(...) los Diputados, en cuanto integrantes de las Cortes Generales, representan el conjunto del pueblo español, de acuerdo con el art. 66 de la Constitución, sin perjuicio del pluralismo político, que como valor superior del Ordenamiento reconoce el art. 1 de la propia Constitución, y de que la voluntad popular resulta de la concurrencia de los distintos partidos, tal como lo establece el art. 6 de la Constitución. Otra cosa sería abrir el camino a la disolución de la unidad de la representación y con ello de la unidad del Estado” (Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional Español 101/1983 de 18 de noviembre, Fundamento Jurídico número 3).
- 10 Cfr. JIMÉNEZ CAMPO, Javier: “El régimen jurídico-constitucional de los partidos”, *Revista de Derecho Político*, N° 26, Madrid, 1988, p. 16, para quien “sería sencillamente inconcebible en un sistema parlamentario que no viera en los partidos –en los grupos– la voluntad unitiva que hace posible, sin quiebra de la representación misma, [el ejercicio] de la potestad de legislar”.

modelo territorial¹¹, que en el caso de Venezuela es federal y descentralizado.

Piénsese ahora, por un momento, y solo a efectos de llevar adelante una constatación teórica, que los partidos políticos de las democracias constitucionales de nuestros días no estuviesen orgánica e institucionalmente integrados en torno a la disciplina partidista y de grupo: ¿podrían mantenerse, bajo ese supuesto de sistema de partidos débiles –no disciplinado– la legitimidad, eficacia y estabilidad de las instituciones, especialmente de los gobiernos y de los parlamentos, y podría subsistir la unidad de los Estados federales? Quizás sí. Eso no podemos negarlo. En el amplio espectro de las soluciones constitucionales prácticas que no son, ni mucho menos, inexorablemente necesarias, es perfectamente posible una solución distinta a la del sistema de partidos disciplinados¹².

11 Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1999, p. 256.

12 Como ejemplo que valida esta afirmación puede tomarse el sistema de los grupos parlamentarios en los Estados Unidos de América. En ese país las relaciones partido-grupo parlamentario están bien definidas, son nítidas, en el sentido de que los cuatro grupos parlamentarios existentes (dos en el Senado y dos en la Cámara de Representantes) representan en el seno del Congreso a los partidos que conforman el bipartidismo sobre el cual reposa el sistema democrático: el demócrata y el republicano. Sin embargo, tales relaciones no tienen por contenido específico la disciplina partidista in genere, pues a los congresistas se les reconoce una autonomía definida radicalmente por los planteamientos de libertad parlamentaria de Edmund Burke. Mucho menos se puede decir que la disciplina de voto sea el pivote del bipartidismo

Pero tampoco puede negarse que hasta ahora no se han encontrado los mecanismos que lo hagan posible al margen de los propios partidos, pues en nuestro criterio estos facilitan ampliamente que el Estado moderno sea, como ha dicho Heller, una auténtica unidad de acción y de decisión¹³. Y tampoco puede negarse que el resello de la historia, con la riqueza de las vivencias humanas que ella contiene, ha hecho que las voluntades humanas concretas se decanten hacia un fenómeno que podríamos buenamente llamar la *partidización de las democracias constitucionales*, lo cual solo es posible si operan constitucionalmente equilibrados sistemas de disciplina partidista y de grupo.

Podrá objetarse en este sentido que no ha habido voluntad de buscar otras fórmulas y que el protagonista de la historia es el hombre, quien libre y responsablemente puede hacer que los acontecimientos sigan rumbos distintos. Ambas objeciones son válidas y tienen valor constructivo. Pero habría que contestar que el régimen de libertades existente en las demo-

estadounidense. Al respecto resulta de provecho, como síntesis introductoria, PATERSON, Samuel C.: "Los grupos parlamentarios en el Congreso de los Estados Unidos", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N° 14-15, 1996, pp. 5 y ss. También puede consultarse KEITH, Krehbiel: "Party discipline and measures of partisanship", *American Journal of Political Science*, Vol. 44, N° 2, 2000, pp. 212 y ss.

13 Cfr. HELLER, Hermann: *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, 2da Edición en español, 6ta reimpresión, México, 2012, pp. 303 y ss.

cracias constitucionales de importante protagonismo de los partidos políticos es, con sus imperfecciones, mucho más ágil en la realización de sus fines que la democracia de los partidos liberales clásicos, propios de los siglos XVII y XVIII, en los cuales la militancia partidista no se organizaba grupalmente dentro de los parlamentos¹⁴.

De este modo, como el paso de la historia y los acomodos que el tiempo trae consigo no se pueden –por mucho que se intente– forzar, defendemos que la respuesta a la pregunta formulada es radicalmente negativa: no es posible, pensamos, una democracia constitucional actual con Gobierno estable, con sujeción parlamentaria y con unidad en su configuración territorial sin la existencia de partidos altamente disciplinados que la hagan realidad¹⁵. Cosa distinta es, por

14 Hemos tratado el tema en MATHEUS, Juan Miguel: *Principios para el buen gobierno de la Asamblea Nacional*, Editorial Jurídica Venezolana, Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro y Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Colección de Estudios Constitucionales y Parlamentarios, Número 2, Caracas, 2013, pp. 111-120.

15 En este punto cabe traer a colación una larga cita de Blanco Valdés que muestra el encuadre de la disciplina de partidos y la ordenación de esta a la estabilidad política de las democracias parlamentarias en el contexto de la tradición parlamentaria de la Europa de la segunda post-guerra: “(...) las democracias europeas, que son democracias de partidos, son también, de modo inescindible, democracias parlamentarias, en las que la consolidación del parlamentarismo resultó históricamente posible solo tras el asentamiento (y en gran medida, como consecuencia del asentamiento) de sistemas estables de partidos. Fue de hecho el denominado Estado de partidos el que, pese a sus muchos vicios, degeneraciones y

supuesto, que en el Estado constitucional de hoy los partidos políticos no pueden, no deben, monopolizar la cosa pública y es necesario que se combinen adecuadamente las instituciones de la democracia representativa con las instituciones de la democracia participativa.

Llegados a este punto debemos señalar lo siguiente: a pesar de su importancia o, quizás, por esa misma importancia, constatamos que la disciplina de grupo es uno de los temas más cuestionados del Derecho Constitucional contemporáneo. Parte importante de la doctrina la inscribiría dentro del catálogo de las instituciones que han sido rotuladas como “contradicciones democráticas”¹⁶. Es frecuente encontrar que la mayoría de las veces las críticas a diversos aspectos de los sistemas constitucionales contienen en su núcleo último una crítica a los partidos políticos y a la disciplina de grupo¹⁷. Se tiende a pensar que las

problemas, vino a hacer factible el funcionamiento efectivo del parlamentarismo, pues va a ser la disciplina derivada de la disciplina de partido la que permitirá la progresiva reducción de las situaciones de crisis casi endémica de unos regímenes parlamentarios (los de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX) cuya inestabilidad resultaba directamente proporcional a la debilidad de los sistemas de partidos sobre los que se descansaban” (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto: “*Transfuguismo y democracia en la comunidad de Madrid*”, *Claves de la Razón Práctica*, N° 135, Septiembre de 2003, p. 49).

16 Cfr. GALLI, Carlos: *El malestar de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, traducción al castellano de María Julia de Ruschi, México, 2013, pp. 41 y ss.

17 Parte de la doctrina señala, sin embargo, que aunque la práctica de la disciplina de grupo es mal vista entre algunos juristas y, en general, frente a la opinión pública, existe una

reformas institucionales y constitucionales que reclaman las democracias del mundo (régimen electoral, régimen político-territorial, por mencionar solo dos temas vinculados directamente con el Derecho Parlamentario) no alcanzan a materializarse porque para ello es necesaria la anuencia de los partidos, que no se obtiene porque otorgarla equivaldría a una pérdida de influencia real, a la imposibilidad de controlar férreamente todas o casi todas las posiciones de poder del Estado.

Así, ante los ojos de los observadores de las democracias se presenta una suerte de *esquizofrenia* entre la letra de las constituciones y la configuración política real de los países. Una suerte de abismo insalvable, una “relativa autonomía”¹⁸ entre la figuración que la Constitución concede a los partidos políticos y el modo como estos actúan en la práctica. Pareciera que aunque los textos fundamentales prohíben, por ejemplo, el mandato imperativo, es decir, el imponer línea de acción a los parlamentarios, “la normativa

cierta contradicción en el sentido de que el transfuguismo, que generalmente opera como la negación de la disciplina de partido en sede parlamentaria, tampoco pareciera ser una práctica con prestigio social, pues la ciudadanía percibe a esta última como una realidad jurídica, que no puede ser imposibilitada legítimamente por medios válidos en Derecho, pero inmoral, pues supone un fraude al electorado y al partido que sirvió de plataforma para la elección del parlamentario en cuestión (Cfr. CATALAYAUD CHOVER, David: “Unas consideraciones sobre los tránsfugas en los parlamentos autonómicos (o la sensación de ser incomprendidos)”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N° 9, Valencia, 2000, p. 238).

18 Cfr. GARCÍA-PELAYO, Manuel: Op. Cit., p. 2010.

interna de los partidos, por el contrario, lo establece como elemento esencial de la operatividad en la relación partido político-grupo parlamentario”¹⁹.

Tal *esquizofrenia* es fuente de un paulatino pero continuado proceso de pérdida de confianza en los partidos políticos, que se concreta en una percepción bastante generalizada: los partidos políticos, lejos de ser pilares de la democracia, la desdibujan porque imprimen una fisonomía a la “estructura real del Estado, no siempre concordante con su estructura formal y con las reliquias ideológicas que le son subyacentes”²⁰. Se trata, en definitiva, del pernicioso fenómeno de la *anti-política* según el cual tanto la política misma como los partidos son males para las sociedades.

Esta pérdida de confianza en los partidos políticos afecta de manera refleja la fe de la ciudadanía en casi la totalidad de los órganos que configuran la estructura del Estado constitucional y que ejercen el poder público. En el contexto del Estado de partidos contemporáneo no puede evitarse que el desprestigio de los partidos políticos afecte al Parlamento, al Gobierno, al TSJ y, en general, a todos los órganos e instituciones que, como en el caso venezolano y por mandato constitucional, son elegidos por la Asamblea Nacional (CNE, Fiscalía General de la República,

19 Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: *Partidos...*, Op. Cit., p. 196.

20 Cfr. GARCÍA-PELAYO, Manuel: Op. Cit., p. 1975.

Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República). Y esto se debe a que en las percepciones de la anti-política militante los parlamentos son tenidos como los principales reductos de los partidos en la estructura del Estado, que sirven –a su vez– de piedra angular para la conquista de más espacios estatales.

Toda esta álgida problemática constitucional, que tiene un importante componente de percepción de la opinión pública, no obsta, sin embargo, para que se pueda afirmar la legitimidad constitucional de los partidos políticos y de los sistemas disciplinarios que en ellos se implementan. Si asumiésemos como único criterio de legitimidad el humor de los sondeos de opinión o la *aclamación* Schmittiana²¹, entonces los partidos políticos adolecerían por completo de mal de ilegitimidad, pues tienden a sufrir procesos de desprestigio ante la opinión pública. Pero la legitimidad de los partidos políticos y de su disciplina intra-parlamentaria es una legitimidad jurídica, constitucional, sobre la cual se edifica la democracia y que actúa, precisamente, como límite a los efectos exacerbados del principio democrático, entre ellos –por supuesto– la creencia de que la legitimación por aclamación basta por sí misma para justificar hechos y realidades jurídicas y políticas.

21 Cfr. SCHMITT, Carl: *Teoría de la Constitución*, Alianza Universidad Textos, primera reimpresión a la edición de 1982, Madrid, 1992. Presentación de Francisco Ayala, epílogo de Manuel García-Pelayo, traducción de Francisco Ayala, pp. 100 y ss.

Sobre esta problemática volveremos. Por ahora basta señalar, como valoración introductoria de fondo, que a pesar de los excesos que puedan presentarse en la actuación de los partidos políticos –los cuales deben ser eventualmente corregidos–, su marco constitucional es un marco reforzado, no comparable al estatuto jurídico de ningún otro tipo de entidades que no pertenezcan a la estructura del Estado. Y, como intentaremos demostrar más adelante, ese marco constitucional acepta y, más aún, requiere, que los partidos sean fuertes y bien disciplinados, también dentro del Parlamento.

II. El concepto de disciplina de grupo

1. La disciplina de grupo en las doctrinas venezolana y española

En Venezuela el tratamiento de la disciplina de grupo ha sido muy limitado. Recientemente, sin embargo, Ramón Guillermo Aveledo ha tratado el tema en su *Curso de Derecho Parlamentario*, en el que refiere la importancia de este régimen disciplinario, sus características y las manifestaciones institucionales a través de las cuales se concreta dentro de la Asamblea Nacional²².

Por su parte, hay en la doctrina española varios intentos de conceptualización de la disciplina de grupo. Pérez-Serrano Jáuregui la define como “la específica disciplina de diputados o Senadores frente a personas o instituciones distintas del presidente de la Cámara, que se corresponde con un deber de obediencia, que nace de su previa pertenencia a un núcleo ideologizado (partido político, grupo parlamentario, o en su caso asociación o coalición, tanto electorales como postelectorales), y que le obliga, so pena de incurrir en un amplio y variado elenco de sanciones, a adoptar

22 Cfr. AVELEDO, Ramón Guillermo: *Curso de Derecho Parlamentario*, Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2013, pp. 113 y ss.

ciertas actividades, normalmente en sede parlamentaria e incluso fuera de ella”²³.

García Guerrero argumenta sobre la “disciplina de grupo” como “las directrices que dimanan de los órganos de gobierno del grupo y que condicionan las facultades que el ordenamiento atribuye individualmente a los diputados y senadores; y un funcionamiento interno democrático del grupo, para que todos sus miembros participen en la formación de la voluntad de este”²⁴.

García-Atance y García de Mora y Torres del Moral definen este fenómeno jurídico-político como “una disciplina común para todos los miembros del mismo grupo [parlamentario], regulada en su propio reglamento (en cuya redacción el grupo es autónomo) y que vincula a sus miembros, al objeto de conseguir los óptimos resultados de los fines políticos proyectados, a través de un comportamiento uniforme del grupo”²⁵.

Para Flores Giménez la disciplina de partido es “el conjunto de medios de que puede disponer [el partido] para garantizar sus derechos frente a los afiliados”²⁶, lo cual es análogamente extensible a la

23 Cfr. PÉREZ-SERRANO JAÚREGUI, Nicolás: *La disciplina...*, Op. Cit., p. 444.

24 Cfr. GARCÍA GUERRERO, José Luis: Op. Cit., p. 412.

34 Cfr. GARCÍA-ATANCE Y GARCÍA DE MORA, María Victoria y TORRES DEL MORAL, Antonio: Op. Cit., p. 240.

35 Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: Op. Cit., p. 256.

disciplina interna de los grupos, que es, en último término, reflejo de la disciplina partidista o una manifestación suya.

Y finalmente, Pascual Medrano habla de “el conjunto de medidas o sanciones que los grupos parlamentarios o sus correspondientes partidos políticos prevén y aplican con el fin último de mantener la unidad ideológica y de acción de sus parlamentarios”²⁷.

2. Una propuesta de concepto

En lo que a nosotros respecta, entendemos por disciplina de grupo (i) el conjunto de condicionantes jurídicos que son (ii) instrumentalizados por los órganos directivos de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios que les son afines, (iii) para dirigir la conducta y quehacer de los militantes y no militantes que ostentan la investidura parlamentaria, (iv) según algún contenido programático-partidista.

Como se advierte, la definición propuesta es compleja. La explicaremos en todas sus partes. Pero antes de hacerlo se impone la necesidad de realizar dos comentarios explicativos.

El primero, que la disciplina de grupo es fundamentalmente una realidad práctica. Cualquier análisis jurídico en que se la trate debe adoptar como criterio

36 Cfr. PASCUAL MEDRANO, Amelia: Op. Cit., p. 323.

metodológico el hecho de que la vida parlamentaria, y en particular este aspecto suyo, rebasa el terreno de lo normativo-dogmático²⁸. La constante de acudir a la costumbre parlamentaria para dar explicación a lo ocurrido en el Parlamento, el recibir conocimientos propios de otras ramas del saber (Ciencia Política, Historia, Sociología, etc.) y el obtener datos empíricos de la cotidianidad parlamentaria son, en este caso, una verdadera necesidad para engrosar el juicio del jurista que examina la disciplina presente en los grupos.

El segundo comentario, que se entremezcla con el primero, se refiere a que la disciplina de grupo es una *trabazón*²⁹ –probablemente la más compleja–

37 Con respecto a la idea de la disciplina de grupo como realidad eminentemente práctica, que ha nacido en los hechos antes que en los instrumentos jurídicos, puede consultarse un estudio de Manuel Ramírez, publicado en 1979. Dice Ramírez: “Nacidos en la práctica parlamentaria, reconocidos tardíamente y con resistencia por Constituciones o Reglamentos, los grupos han dado vida a su mundo de funciones dentro del Parlamento y han ido creando sus propias pautas de actuación que desde luego van mucho más allá de lo legislado sobre ellos. El análisis de la práctica parlamentaria se impone para intentar sintetizar cuáles sean esas funciones. El de los textos jurídicos para delimitar el alcance de las mismas. (...). Y de todo ello, en su conjunto, para formular sugerencias en torno a su naturaleza” (RAMÍREZ, Manuel: “Teoría y práctica del grupo parlamentario”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 11, 1979, p. 5).

29 Para García-Pelayo “los grupos son la expresión o los exponentes parlamentarios de los partidos (...). Consecuencia de ello es que –con independencia de su naturaleza jurídica– los grupos parlamentarios sean, a la vez, componentes orgánicos del Parlamento y subunidades de la organización de los partidos; dicho de otro modo, constituyen una penetración

entre el Parlamento y los partidos políticos, hasta tal punto que, como ha señalado Santaolalla López, cada grupo parlamentario, aunque sea una realidad con autonomía entitativa, “constituye normalmente la proyección de un partido en el seno de un Parlamento”³⁰.

Dicha *trabazón* puede entenderse desde un punto de vista orgánico, es decir, considerando al Parlamento y a los partidos políticos como entes dotados de institucionalidad y organicidad, y desde un punto de vista funcional o material, es decir, desde la perspectiva de la función constitucional que tanto al Parlamento como a los partidos políticos les corresponde desempeñar en la democracia: la representación del pueblo en el caso de los parlamentos; y el concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular siendo instrumentos fundamentales para la participación política, en el caso de los partidos.

La síntesis de ambas ideas (la disciplina de grupo como realidad práctica y como *trabazón* entre Parlamento y partidos políticos) nos sitúa ante una realidad aún mayor que, aunque parece de perogrullo, queremos recordar porque es el ámbito en que quieren moverse nuestras consideraciones: la disciplina

de la organización del partido en la estructura del Parlamento” (Cfr. GARCÍA-PELAYO, Manuel: Op. Cit., p. 2013).

30 Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “Partido político, grupo parlamentario y diputado” en *Derecho de Partidos*, Coordinador José Juan González Encinar, ESPASA CALPE, Madrid, 1992, p. 96.

de grupo es un fenómeno político que, por lo menos en su estatus contemporáneo tanto europeo-conti- nental como latinoamericano, en la cual los grupos parlamentarios alcanzan importancia preeminente³¹, responde al hecho de que en la teoría del Derecho Constitucional moderno se ha procurado llevar hasta sus últimas consecuencias la “lógica de la organiza- ción por grupos”³².

Con lo anterior sirviendo de telón de fondo pasa- mos a analizar las partes de nuestro concepto jurídico de disciplina de grupo.

2.1. Los condicionantes jurídicos de la disciplina de grupo

Por condicionantes jurídicos de la disciplina de grupo entendemos las normas y principios del orde- namiento que, por un lado, facultan a los órganos directivos de los partidos y de los grupos a dictar reglas disciplinarias y a exigir conductas conforme a dichas reglas y, por otro, obligan a los parlamentarios en los que se verifican algunos requisitos subjetivos³³

31 Cfr. JIMÉNEZ CAMPO, Javier: *El régimen...*, Op. Cit., p. 19.

32 Cfr. MANZELLA, Andrea: *Las Cortes...*, Op. Cit., p.486.

33 Tales como, por ejemplo, vinculación ideológica, militancia partidista, acceso al curul parlamentario a través de tarjeta del partido, adscripción formal al respectivo grupo parla- mentario, etc. Los anteriores requisitos son expresión –y a la vez presupuesto– del punto de emergencia de la disciplina de grupo: la libertad del militante-parlamentario de some- terse voluntaria y responsablemente al orden de la disciplina partidista. Sobre esto volveremos más adelante al tratar

a someterse a las normas y mandatos emanados de esos órganos directivos.

Hablar de dichos condicionantes jurídicos es hablar de la legitimidad de la disciplina de grupo. A primera vista pareciera que los condicionantes jurídicos son los más concretos y, por lo tanto, los más fácilmente apreciables. Sin embargo, en Venezuela, como es común en el Derecho Comparado, no los hallamos de manera explícita en las Constitución ni tampoco en el Reglamento Interior y de Debates. Sorprende que no haya en estos instrumentos jurídicos ninguna mención expresa a la disciplina intragrupos, ni a ninguna otra forma lingüística que la pueda significar, y en este sentido puede constatarse una aparente laguna en la materia, como adecuadamente ha puesto de relieve Morales Arroyo³⁴.

La anterior constatación plantea algunas interrogantes de no poca monta sobre la legitimidad jurídica de la disciplina grupal que opera en el seno de las cámaras parlamentarias. El problema, tal como se presenta, es que el ordenamiento jurídico parece callar sobre el tema de la disciplina de grupo y esta,

sobre la incidencia de la disciplina de grupo sobre el trabajo y quehacer de los parlamentarios.

34 “Pero los términos en los que se produce tal laguna –dice este autor– únicamente se identifican tras un exhaustivo examen de las escasas normas que la Constitución y la legislación ordinaria dedican a los partidos, principalmente a las funciones que son llamados a desempeñar” (Cfr. MORALES ARROYO, José María: *Los grupos...*, Op. Cit., p. 256).

sin embargo, existe como un fundamento real de las democracias constitucionales³⁵ y, como observa García-Pelayo, de la eficacia funcional de estas³⁶.

Tales interrogantes se acrecientan cuando, al observar la cotidianidad de los cuerpos legislativos venezolanos (AN, consejos legislativos regionales, concejos municipales) y los reglamentos de las cámaras, se advierte que existe, por lo menos en apariencia, un choque casi constante de estos con la prohibición del mandato imperativo y con el carácter personal e indelegable del voto, ambos establecidos en el artículo 201 de la CN³⁷; principios estos –se piensa– con los cuales el constituyente, al estilo de la más pura

-
- 44 Cfr. SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel: “La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados”, *Revista de las Cortes Generales*, N° 39, 1996, p. 184, quien sostiene que “(...) la disciplina de partido es un fundamento oculto, no explícito formalmente, del gobierno de partidos en el régimen parlamentario”.
- 45 La disciplina de grupo opera de manera real tanto en la Constitución como en la praxis del ejercicio político, convirtiéndose en el pivote de la “capacidad del moderno Estado constitucional [que] se basa en la existencia de los partidos. Tal capacidad funcional supone, a su vez, esencial y primordialmente, que sus exponentes parlamentarios, las fracciones o grupos, se muestren y actúen como esferas de acción política unitaria, pues, de otro modo, ni el Gobierno ni la oposición podrían cumplir sus funciones. Ello solo puede conseguirse mediante una fuerte organización y disciplina, asegurada por las correspondientes sanciones” (Cfr. GARCÍA-PELAYO, Manuel: Op. Cit., p. 2013).
- 37 Sobre este tema en el Derecho Comparado véase REBOLLO DELGADO, Lucrecio: *Partidos...*, Op. Cit., p.172.

ortodoxia liberal³⁸, apuesta por la libertad total del parlamentario y condena por inconstitucional toda práctica de disciplina de grupo que imponga a los parlamentarios la obligación de someterse a mandatos que excedan los de su propia conciencia^{39 40}.

Sin embargo, no es verdad que el ordenamiento jurídico guarde silencio con respecto a la disciplina de grupo. La ausencia de normas expresas no significa en modo alguno que el ordenamiento jurídico calle⁴¹.

38 Al respecto puede revisarse MATHEUS, Juan Miguel: *Principios para el buen gobierno de la Asamblea Nacional*, Op. Cit., pp. 76 y ss.

39 El tema de la prohibición de mandato imperativo contenida en el artículo 201 de la Constitución lo hemos tratado en MATHEUS, Juan Miguel: *La Asamblea Nacional: cuatro perfiles para su reconstrucción constitucional*, Editorial Jurídica Venezolana, Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro y Centro de Estudios de la Universidad Monteávila, Colección de Estudios Constitucionales y Parlamentarios, Número 1, Caracas, 2013, pp. 87 y ss.

40 Una severa crítica en este sentido, que no compartimos, es la que sostuvo Pablo Lucas Verdú en un encuentro italo-español de Derecho Constitucional celebrado en octubre de 1983, la cual fue recogida en una crónica por García Roca y Murillo de la Cueva. Así, para Lucas Verdú la situación de la disciplina de grupo y de la afectación del mandato imperativo ocasionan un “averroísmo constitucional”, en el sentido de que conlleva a una “desformalización de la Constitución, pues tiende a producirse un alejamiento entre norma y realidad constitucional”. Cfr. GARCÍA ROCA, Javier y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas: “Democracia interna y control de los partidos políticos”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 42, 1984, p. 240.

41 Las aparentes lagunas en materia de disciplina de grupo coinciden o, mejor dicho, son reflejo y consecuencia de la escasa juridificación positiva –que no material– de las rela-

Y mucho menos que el silencio sea mantenido por la porción constitucional del ordenamiento jurídico, tan rica en contenidos y tan tendente a disponer de manera sutil –pero real y con vocación de mandato eficaz– los fundamentos principistas de lo jurídico, especialmente los de la juridicidad del Parlamento⁴².

Lejos de pensar que la disciplina grupal a la cual se someten diputados no pasa de ser una mera solución práctica, útil para el sostenimiento de la democracia constitucional, cuyas bondades de utilidad y practicidad relevan a sus cultores de argumentar la legitimidad jurídica de su existencia o, por el contrario, que es una parcela de oscuridad en el panorama constitucional en la cual persiste la penumbra, debe entenderse que la disciplina de grupo es una de esas prácticas legítimas que, entre tantas otras posibles, son permitidas por el ordenamiento jurídico (incluyendo en él, por supuesto, la Constitución), si a este se lo interpreta sistemáticamente –en su conjunto– con el ánimo de integrar no solo normas sino también

ciones entre partidos políticos y grupos parlamentarios. Así, “El Derecho de modo aparente no se preocupa de juridificar los contactos que razonablemente por vía de hecho se deben establecer entre ambos” (Cfr. MORALES ARROYO, José María: “Los grupos...”, Op. Cit., p. 256).

- 42 Sobre el “silencio constitucional” como fuente del Derecho Parlamentario Cfr. LAVILLA RUBIRA, Juan José: “Las fuentes supralegales del Derecho Parlamentario” en “Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario”, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996, pp. 62 y ss.

principios e, incluso, tradiciones constitucionales, jurídicas y políticas⁴³.

Yendo un poco más a fondo en este punto, conviene preguntarse si la disciplina en los grupos es producto de una corruptela en el sistema político-constitucional o, por el contrario, si es la implementación del sistema político ideado por el constituyente, plasmado en el texto de la Constitución. O puesto de otra manera: los efectos del Estado de partidos que se reputan como negativos, a los cuales se les imputa como causa la disciplina de grupo, ¿encuentran respaldo en el arsenal jurídico de la democracia constitucional, o, por el contrario, se puede pensar que son consecuencia de los ajustes necesarios, pero *para-constitucionales*, que a veces tienen lugar en los órdenes políticos de las naciones para asegurar pragmáticamente la vigencia de la Constitución?

43 Resulta interesante traer a colación en este punto la tesis de MORODO, Raúl y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas: "Artículo 6°. Los partidos políticos" en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: "Comentarios a la Constitución española de 1978", Tomo I, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, pp. 313 y ss., para quienes la interpretación de las realidades jurídicas derivadas de la posición constitucional de los partidos en el sentido de considerarlas como una brecha, como una disociación entre el texto de la Constitución y la vida de los instituciones partidistas, más que ayudar a comprender los fenómenos jurídico-políticos en juego lo que hace es crear una tendencia a desnaturalizar el artículo 6 de la Constitución española y el sistema de representación política del cual dicha norma forma parte.

Frente a esta pregunta puede asaltar la tentación de pensar que el peso de la realidad de la disciplina existente en los grupos –tan contraria a la interdicción del mandato imperativo (201 CN) y que, por lo tanto, hiere de muerte todo el sistema de representación política– es abrumador y que, por tanto, visto que la práctica del control partidista sobre el parlamentario individual no es conforme con la Constitución, habría que sincerar la situación induciendo una mutación constitucional que acabe con la supuesta ineficacia existente en torno a la prohibición del mandato imperativo.

Pero consentir una tentación de esa naturaleza resultaría muy peligroso para la vida constitucional y democrática. Equivaldría a desestimar el valor real de la Constitución, pensando que esta puede ceder en sus principios y normas frente a cualquier práctica política concreta, de un tiempo concreto, y que, con independencia de su contenido, la única cualidad que la caracteriza sea la “habitualidad”⁴⁴.

44 En España, por ejemplo, para salir al paso de tal tentación, Rubio Llorente considera que en caso de que la práctica de la disciplina de grupo sea inconstitucional, la solución no es modificar el texto de la Constitución sino, por el contrario, darle cumplimiento: “(...) desgraciadamente este problema [el de la supuesta vulneración del artículo 67.2 CE, que prohíbe el mandato imperativo] no puede ser resuelto por el simple procedimiento de modificar la teoría para hacerla concorde con la realidad. No se trata de una teoría explicativa, sino normativa, que no persigue la explicación de la realidad, sino su creación y de la que, en consecuencia, no cabe prescindir sin poner en cuestión la legitimidad de esa misma realidad

En lo que respecta a nosotros, no vemos violación de la Constitución en la práctica de la disciplina de grupo. Entendemos que si acaso ocurren violaciones al ordenamiento jurídico y a los derechos fundamentales de los parlamentarios esto no se suscita en virtud de la normativa existente, sino de una práctica mal ejercida de dicha normativa. Apoyamos la idea de Fernando Santaolalla⁴⁵ cuando sostiene que el Derecho puede brindar unas reglas de juego y unas condiciones mínimas para la democracia en general y, en particular, para la interna de partidos y grupos. Pero no puede impedir todas las corruptelas ni garantizar aquélla sin más. Por eso no compartimos las tesis sobre la inconstitucionalidad de la disciplina de grupo. Consideramos que esta es enteramente constitucional, legítima, pudiéndose presentar, sin embargo, situaciones concretas que son inconstitucionales e ilegítimas porque están al margen del propio marco normativo de la Constitución.

¿Cuál es, entonces, el ánimo con el que se ha de interpretar la Constitución para descubrir que la disciplina de grupo no lesiona la democracia sino que la realiza? El ánimo, como hemos dicho antes, de la apertura. Y ello supone –en algunas ocasiones– la necesidad de volver los ojos a la historia para comprender el sentido y razón de la existencia actual

(Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: *La forma...*, Op. Cit., 1997, p. 167).

54 Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Partido...*, Op. Cit., p. 104.

de las instituciones, según las experiencias pasadas. Pero también puede suponer que, en otras, se desprende el rostro del pasado para no juzgar erróneamente el porqué de las cosas de hoy, aplicando categorías que responden a situaciones y soluciones pretéritas, como las referidas al parlamentarismo del liberalismo decimonónico.

En este sentido, interpretar la articulación normativa de la representación política en la Constitución venezolana requiere asumir la segunda de las posiciones, la de desprender el rostro de la historia. Las categorías liberales de la representación política no tuvieron un lugar para los partidos y por ello no alcanzan, por sí mismas, a mostrar la verdadera *ratio* de las normas que, al respecto, contiene la Constitución de 1999.

Si se examina la representación política en la vigente Constitución venezolana desde el prisma de los principios liberales más ortodoxos se concluirá, casi inexorablemente, que la práctica de la disciplina de grupo y la primacía del grupo sobre el parlamentario individual son inconstitucionales. Pero, por el contrario, si se matizan los principios liberales de la representación política al examinar las normas de la Constitución, entonces se advertirá, con cierta satisfacción, que las prácticas de la disciplina de grupo y de la primacía de este sobre el parlamentario singular son soluciones que no solo responden ciertamente a la fisonomía de la sociedad democrática actual, sino que superan cualquier test de constitucionalidad. Así,

nos acercamos a Presno Linera, para quien, a propósito de la situación de los partidos políticos en España, señala que “lo reprochable desde una perspectiva liberal no lo es, sin más, desde una óptica democrática, y (...) en determinados supuestos, la alteración en el funcionamiento práctico (...) de [las] instituciones puede encontrar acomodo jurídico a través de una reinterpretación de las mismas desde el principio constitucional del Estado democrático de Derecho”⁴⁶.

En virtud de todo lo anterior, nos situamos ante un problema jurídico cuya parte más gruesa es, fundamentalmente, un problema de interpretación constitucional. El reto es develar cómo y en base a cuáles fundamentos se sustenta la legitimidad jurídica de la disciplina grupal a partir de reflexiones que no se agoten en la descripción y lamento del “desajuste entre las construcciones constitucionales clásicas y la realidad implacable de los hechos políticos”⁴⁷.

2.1.1. La Constitución

Lo primero que debe señalarse en función de justificar la legitimidad jurídica de la disciplina de grupo es que esta última es, a la vez, una *consecuencia* y un presupuesto del Estado de partidos.

55 Cfr PRESNO LINERA, Miguel Á: *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel Derecho, Barcelona, 2000, pp. 19-20.

56 Cfr. JIMÉNEZ CAMPO, Javier: *El régimen...*, Op. Cit., p. 13.

Consecuencia tanto en sentido jurídico-formal como en sentido jurídico-material, pues dentro del sistema de fuentes del ordenamiento el punto de emergencia constitucional de los grupos parlamentarios y, necesariamente, sobre la disciplina que existe en ellos es, sin lugar a dudas, el artículo 67 CN, el cual, a pesar de todas sus deficiencias, podríamos dar el nombre de *cláusula del Estado de partidos*⁴⁸, y que debe concatenarse –necesariamente– con (i) el artículo 5 de la Constitución, en el cual se establece la soberanía popular y sus modos de ejercicio, con (ii) la existencia constitucional de los grupos parlamentarios y, finalmente, con (iii) la estabilidad que aporta la Asamblea Nacional al Estado constitucional.

Y *presupuesto* en sentido medial, pues la disciplina de grupo irrumpe como *conditio sine qua non* para el cumplimiento de las funciones constitucionales de los partidos políticos y para la realización del principio de la centralidad del Parlamento, dos cuestiones que, como se ve, están radicalmente intrincadas con la representación política en el contexto del sistema presidencialista de sujeción parlamentaria.

48 La disciplina de grupo es encuadrable dentro del contenido del artículo 67 CN. La Constitución encomienda a los partidos una función en virtud de la cual conforman la voluntad popular, y el “desarrollo de esta competencia exige, en cada organización *partidista*, un proceso presidido por dos principios en sus correspondientes fases: la democracia interna como elemento que permite la elaboración de una voluntad auténticamente popular y, una vez cerrada esta, la sujeción de todos los militantes a la disciplina de partido” (Cfr. GARCÍA GUERRERO, José Luis: Op. Cit., p. 441).

Veamos, entonces, cómo el régimen disciplinario intragrupos es una consecuencia y un presupuesto de la vigencia del Estado de partidos en el texto de la Constitución.

A. *El artículo 67 CN: la cláusula del Estado de partidos*

El artículo 67 CN supone una constitucionalización *sui generis* de los partidos políticos⁴⁹. Se puede entender que a través de esta norma la Constitución establece los partidos políticos ejerzan una función de “mediación organizativa”⁵⁰ en el proceso de formación de la voluntad popular.

Esta función, que la cláusula del Estado de partidos concede a las instituciones partidistas, debe ser puesta en relación con el artículo 5 CN (“*La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el poder público*”).

49 Por todos Cfr. MARTÍNEZ CUEVAS, María Dolores: *Régimen jurídico de los partidos políticos*, Marcial Pons y Universidad de Granada, Madrid y Barcelona, 2006, pp. 17 y ss., en donde se analiza minuciosamente el lugar histórico de los partidos políticos en las constituciones españolas anteriores a la de 1978.

50 Cfr. GARCÍA-PELAYO, Manuel: Op. Cit., p. 1985 y DE ESTEBAN, Jorge: “El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 70, 1990, p. 19.

De este modo, la antedicha “mediación organizativa” se incardina en el proceso de concreción operativa del poder del pueblo: los partidos coadyuvan a que, en buena medida, la soberanía popular se convierta en poder público eficaz, es decir, en poder organizado política y jurídicamente para que el pueblo se gobierne a sí mismo a través de los procesos de representación a los que da lugar el sufragio, el cual además es, a la sazón, un derecho político consagrado en el artículo 63 de la Constitución.

Se trata, en definitiva, de la forma concreta en la cual los partidos repercuten en la organización y en el funcionamiento del Estado, y es lo que les imprime a estos su trascendencia jurídico-constitucional.

Ahora bien, ¿cómo se suscita en la práctica la “mediación organizativa” de los partidos políticos? ¿Cuál ha sido la solución constitucional por la cual optó el constituyente de 1999? La respuesta parece clara y procede no solo de Venezuela, sino que es universal en el Derecho Comparado: los grupos parlamentarios⁵¹. Estos son zonas de entrecruzamiento entre el Parlamento y los partidos políticos. Ámbitos de fricción entre la naturaleza pública de la institución parlamentaria y la naturaleza –en principio– privada de los partidos políticos.

51 Para mayor hondura sobre este particular Cfr. SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: “Representación nacional y grupos parlamentario en el Congreso de los Diputados”, *Cuadernos del Pensamiento Político*, FAES, N° 12, Madrid, 2006, p. 96.

Los grupos parlamentarios sirven, entre muchas otras cosas, como cauce para posibilitar la disciplina de partidos dentro del Parlamento, estrechamente vinculada al pluralismo ideológico que es demandado por las sociedades democráticas contemporáneas, lo cual es incluso reconocido y bien aceptado por la opinión pública⁵². Estos son, en el sentido más positivo de la expresión, *elementos racionalizadores* de la actividad parlamentaria⁵³. Les corresponde llevar adelante buena parte del quehacer parlamentario⁵⁴. Por eso no es de extrañar que a los grupos se deba que los partidos políticos tutelen la actuación de sus militantes-parlamentarios con una tutela *parlamentarizada* que, tanto por sus formas como por las normas jurídicas en que se apoya, pertenece al ámbito del Derecho Parlamentario y no al mero espectro del Derecho de asociación, que en nuestro caso está consagrado en el artículo 52 de la Constitución.

52 Cfr. CARRO MARTÍNEZ, Antonio: “Los grupos parlamentarios”, *Revista de las Cortes Generales*, N° 17, Madrid, 1989, p. 7.

53 Para Morales Arroyo el hecho de que los grupos parlamentarios racionalicen la vida parlamentaria acarrea para estas entidades un cierto prestigio frente a la opinión pública. De allí que todo partido político aspire a estar representado en el Parlamento bajo el “*status de grupo parlamentario*”, careciendo de prestigio, por el contrario, pertenecer o conformar el grupo mixto por no cumplir con los requerimientos reglamentarios para la conformación de un grupo propio (Cfr. MORALES ARROYO, José María: “La realidad y la ficción en las normas sobre la constitución de los grupos parlamentarios”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N° 10. Extraordinario, Valencia, 2001, p. 205).

54 Cfr. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, Nicolás: *La disciplina...*, Op. Cit., p. 447.

Por otra parte, en Venezuela el complemento o, mejor dicho, el *presupuesto individual* de la solución práctica de la “mediación organizativa” de los partidos se halla en la posibilidad según la cual los diputados pueden pertenecer a algún grupo. Pero ello es solo una posibilidad que, en teoría, no debería ir en desmedro de las posibilidades individuales de actuación de los diputados. En nuestro país no ocurre, por tanto, lo que ocurre en otros países europeos continentales como lo es, por ejemplo, España o Portugal, en donde parte de la doctrina a sostener que, jurídicoparlamentariamente hablando y por los modos de ser de los reglamentos parlamentarios de las cámaras hispanas, el diputado o senador que no esté adscrito a un grupo “apenas existe”⁵⁵.

En este sentido, puede decirse que, análogamente a lo que ocurre con los grupos, que son una zona de entrecruzamiento entre el Parlamento y los partidos políticos, en el parlamentario individual se verifica también un entrecruzamiento entre la condición de miembro del Parlamento y la condición de militante de un partido político, siendo esta, por tanto, y como ya dijimos, la dimensión “individual” de la solución que da el ordenamiento jurídico a la necesidad de la “mediación organizativa” de los partidos políticos.

55 Cfr. SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: *Representación...*, Op. Cit., p. 99.

B. *El artículo 5 CN: la conjunción normativa del principio de representación y del principio democrático*

Quizás sea el artículo 5 CN una de las normas más preñadas de contenido jurídico y político y, por lo tanto, fundamentales del sistema constitucional venezolano. En él se evidencia un ejemplo claro de lo que Konrad Hesse ha llamado “normación de la arquitectura del Estado”⁵⁶.

En las pocas palabras que conforman este artículo del texto constitucional se conjuga normativamente todo el arsenal teórico y principal del liberalismo que se halla en la idea del gobierno representativo y, en general, de la representación política, con toda la sustancia con la cual la teoría de la democracia legítima a la institución parlamentaria como complejo orgánico en el cual se realiza el principio democrático de identidad.

La conjunción entre principio democrático y gobierno representativo liberal que hay en el 5 CN se verá con mayor claridad si hacemos una disección de la norma en cuestión: “*La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta constitución y en la ley* [incor-

56 Cfr. HESSE, Konrad: “Constitución y Derecho Constitucional” en BENDA; MAIHOFFER; VOGEL; HESSE; HEYDE: *Manual de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, segunda edición, Madrid, 2001, p.5.

poración del principio democrático de identidad, cuya formulación debemos a Carl Schmitt]⁵⁷, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el poder público [incorporación del principio de representación proveniente del liberalismo parlamentario, de inspiración en John Stuart Mill⁵⁸]

La disección hecha anteriormente muestra que en el artículo 5 CN opera una yuxtaposición, una coexistencia entre democracia directa y democracia representativa. No se trata de una confusión normativa ni de la vieja polémica que contraponía *parlamentarismo* y *democracia*, de esas que con tanta energía, aunque por razones distintas, combatieron tanto Schmitt⁵⁹ como Kelsen⁶⁰. Se trata, insistimos, de la coexistencia, del “cruzamiento”⁶¹ de ambos principios, es decir, del “principio de representación enlazado ya con el

57 Cfr. SCHMITT, Carl: *Teoría de la Constitución*, Alianza Universidad Textos, primera reimpresión a la edición de 1982, Madrid, 1992, pp. 230 y ss.

58 “Lo que la expresión gobierno representativo significa [dice Mill] es que la totalidad del pueblo o una numerosa porción de este, 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” (Cfr. MILL, John Stuart: “Consideraciones sobre el gobierno representativo”, Alianza Editorial, Madrid, 2001, p. 110).

59 Cfr. SCHMITT, Carl: *Sobre el parlamentarismo*, estudio preliminar de Manuér Aragón Reyes, Editorial Tecnos S.A., Colección Clásicos del Pensamiento, Madrid, 1990, pp. 25 y ss.

60 Cfr. KELSEN, Hans: “El problema del parlamentarismo” en *Escritos sobre el socialismo y la democracia* (Wien-Leipzig, 1925), Editorial DEBATE, Colección Universitaria, Madrid, 1988, pp. 86 y ss.

61 Cfr. LINDE PANIAGUA, Enrique: “Artículo 66°. Las Cortes Generales” en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: *Comentarios a*

principio democrático”⁶², como es común en el Derecho Comparado y como hemos puesto de relieve en otro trabajo⁶³.

¿Cómo debe entenderse, entonces, que en el artículo 5 CN coexistan el principio de representación y el principio democrático? Debe entenderse –con Kelsen– que dicha norma, tal como existe en el ordenamiento jurídico venezolano y tal como lo compuso el constituyente, nos recuerda de un modo práctico “que el parlamentarismo [es decir, la concreción del gobierno representativo a través del Parlamento] es la única forma real bajo la que puede realizarse la idea de democracia en la realidad social de nuestros días”⁶⁴.

La lectura del artículo 5 CN nos lleva a la conclusión, entonces, de que “el pueblo venezolano”, que por el principio de identidad democrática es el sujeto titular de todo el poder en la unidad política, se gobierna a sí mismo en y a través de los órganos que ejercen el poder público, concretándose en la Constitución, a pesar de la fuerte tendencia participacio-

la Constitución española de 1978, Tomo VI, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998, p. 104.

62 Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: “El Parlamento y la representación política”, en “I Jornadas de Derecho Parlamentario”, Ediciones del Congreso de los Diputados, tomo I, Madrid, 1984, p. 147.

63 Cfr. MATHEUS, Juan Miguel: “Representación proporcional de las minorías y Ley Orgánica de Procesos Electorales” en *Ley Orgánica de Procesos Electorales*, Editorial Jurídica Venezolana y Centro de Estudios de Derecho Público, Colección Textos Legislativos, Número 49, Caracas, 2010, pp. 45 y ss.

64 Cfr. KELSEN, Hans: “El problema...”, Op. Cit., p. 86.

nista y de democracia directa, una parte sustancial del gobierno representativo liberal, tal como lo concibió John Stuart Mill.

Ahora bien, si la Asamblea Nacional representa al pueblo, habría que escudriñar en el seno de la misma para identificar cuáles son las entidades existentes en ellas que en realidad representan al pueblo venezolano y permiten que este se gobierne a sí mismo. La respuesta es sencilla: en virtud de la *cláusula del Estado de partidos* (artículo 67 CN) la Asamblea Nacional está llamada a ser un Parlamento de grupos o un Parlamento de partidos, y ello nos lleva a decir que –quebrando el esquema liberal tradicional de la representación política– se tiende a que los partidos políticos sean las entidades que, agrupadas corporativamente en el seno de la Asamblea Nacional, representen al pueblo venezolano.

En este sentido, nos acercamos a Rubio Llorente, quien, a propósito de este controvertido y nuclear tema del constitucionalismo español y con la franca agudeza que caracteriza su juicio, 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?

A lo cual responde con llaneza, pero sin titubear: “No se me alcanza en este momento qué objeción teórica sería puede oponerse a ello”⁶⁵.

Aquí aparece la relación del artículo 5 CN con la legitimación jurídica de la disciplina de grupo. Como hemos dicho antes, la Asamblea Nacional es el complejo orgánico que ejerce la representación del pueblo venezolano, al cual representa, además, en virtud del principio democrático, es decir, la AN representa al pueblo porque han sido elegida democráticamente por este.

La AN, que es un “Parlamento de grupos”, en el que actúan los grupos parlamentarios como expresión de los partidos políticos para la formación y manifestación de la voluntad popular, también son y deben ser objeto de la “función de integración”⁶⁶ que –según Smend– la Constitución cumple en toda la unidad política.

La Constitución integra todo cuanto hay en la unidad política (instituciones del Estado, normas, ciudadanos y demás entramado del cuerpo social), y también cohesiona el interior de las partes de la unidad política. Así, la Asamblea Nacional también ha de ser integrada para su eficacia constitucional. Ha

65 Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: “El Parlamento...”, Op. Cit., p. 163.

66 Cfr. SMEND, Rudolf: *Constitución y Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pp. 165 y ss.

de alcanzar unidad interna para su operatividad por las normas y espíritu constitucionales, siendo que el modo concreto a través del cual la Constitución ordena a la AN en su interior es, además de la autonomía reglamentaria prevista en el artículo 187.19 CN, la disciplina de grupo: integrando y dando unidad a las partes, es decir, a los grupos parlamentarios, se da unidad al todo, es decir, a la Asamblea Nacional.

C. *La existencia constitucional de los grupos parlamentarios*

En Venezuela el Constituyente de 1999 no previó ninguna referencia expresa a los grupos parlamentarios. Estos no son, en sentido estricto, realidades normativas constitucionales. Sin embargo, son entidades encuadrables dentro de la Constitución por vía de necesidad práctica, de operatividad democrática y de interpretación constitucional.

Entre nosotros la referencia a los grupos parlamentarios no ocurre, por ejemplo, como en España, en donde el artículo 78.1 de la Constitución de aquel país aporta un dato nominal proveniente del constituyente y, por lo tanto, nada despreciable: la mención expresa del sintagma “grupos parlamentarios”, que lleva a corroborar con Mohrhoff que en muchos casos la Constitución crea al órgano intracámaras y el Derecho Parlamentario, a través de los reglamentos de

las Cámaras, lo regula en su organización y funcionamiento⁶⁷.

En este sentido, en ausencia de norma constitucional expresa que refiera los grupos parlamentarios, lo que abre paso a la existencia constitucional de estos es la ya mencionada *cláusula del Estado de partidos* prevista en el artículo 67 de la Constitución, a la cual deben sumarse el principio de *proporcionalidad*⁶⁸ que configura el sistema electoral venezolano de acuerdo al artículo 63 de la Constitución⁶⁹ y el

67 Cfr. MOHRHOFF, Federico: “*Tratatto di Diritto e Procedura Parlamentare*”, Dott. Giovanni Bardi Editore, Roma, 1948, p. 3.

68 La fundamentación clásica de la proporcionalidad la encontramos en John Stuart Mill: “El gobierno representativo asegura –dirá Mill– una representación en proporción a los números de cada división del cuerpo electoral”, y que “(...) en una democracia realmente igualitaria, toda o cualquier sección [social] sería representada no desproporcionadamente sino proporcionalmente. Una mayoría de electores tendría siempre una mayoría de representantes; pero una minoría de electores tendría siempre una minoría de representantes. Hombre a hombre, todos serían completamente representados. A menos que lo sean [representados], no hay un gobierno igualitario, sino un gobierno de desigualdad y privilegio: una parte del pueblo gobernando sobre el resto” (Cfr. Mill, John Stuart: *Considerations on Representative Government* en *The Collected Works of John Stuart Mill*, Volume XIX - *Essays on Politics and Society Part II*, ed. John M. Robson, Introduction by Alexander Brady, Toronto, University of Toronto Press, London: Routledge and Kegan Paul, 1977). Versión digital del Liberty Fund en: <http://oll.libertyfund.org>, pp. 91 y 112-113).

69 Cfr. Cfr. MATHEUS, Juan Miguel: “Representación proporcional de las minorías y Ley Orgánica de Procesos Electorales” en *Ley Orgánica de Procesos Electorales*, Op. Cit.. Para la proporcionalidad en el Derecho Comparado véase LAVILLA

valor superior del pluralismo político que deriva del artículo 2 de nuestro Texto Fundamental⁷⁰. Puede decirse que los partidos políticos son, por querer del constituyente y a pesar del marcado impulso de participación directa que hay en la Constitución de 1999, cauces para la conformación de la voluntad popular; y ese querer se concreta a través de la presencia que los partidos tienen en el seno de la Asamblea Nacional bajo la forma de “grupos parlamentarios”; todo lo cual se encuentra en sintonía con lo el fenómeno contemporáneo que García-Pelayo denominó “Parlamento de partidos”⁷¹.

Hoy nadie duda de la vigencia de aquella frase de Smend, según la cual los grupos parlamentarios tienden a convertirse en “dueños y señores de la organización del Parlamento”⁷². Pero tal señorío no significa –como erróneamente se ha intentado poner de relieve– una “tiranía de su papel”⁷³ constitucional.

RUBIRA, Juan José: “Artículo 78º. La Diputación Permanente” en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo VI, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998, p. 711.

70 Para la relación entre pluralismo político y partidos véase LARIOS PATERNA, Jesús María: “El grupo mixto y el transfuguismo político”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 16, Número 46, Enero-Abril, 1996, p. 240.

71 Cfr. GARCÍA-PELAYO, Manuel: Op. Cit., p. 2014.

72 Cfr. SMEND, Rudolf: Op. Cit., p. 30.

73 Cfr. ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis: “Introducción al Derecho Parlamentario”, Dykinson, Madrid, 2002, p. 99.

A un Estado de partidos como el Estado contemporáneo le corresponde un “parlamento grupal”. Y ello no significa, intrínsecamente, una transformación del sistema de sujeción parlamentaria o una afectación de sus fundamentos. Todo lo contrario. Si se entiende que los fundamentos de la sujeción parlamentaria tiene como causa directa la Constitución de 1999, que responde a los tiempos que corren y no a los postulados liberales abstractos de la sociedad decimonónica, no hay ningún problema en aceptar el papel central de los partidos (y con ellos el de sus grupos) en el Parlamento. Para bien o para mal acabó “el parlamentarismo individualista en el que cada diputado se encontraba en la Cámara a solas con su conciencia (...), con la fuerza de sus argumentos”⁷⁴.

En esta misma línea Rubio Llorente considera que el protagonismo del grupo parlamentario (y no del parlamentario individual) no es, en absoluto, motivo de alarma constitucional. La individualidad del parlamentario y su libertad frente a ataduras de cualquier naturaleza fueron, piensa este autor, una utopía liberal que no se corresponde con la realidad normativa de las constituciones de los Estados actuales⁷⁵.

74 Cfr. el prólogo de Antonio Torres del Moral a la obra REBOLLO DELGADO, Lucrecio: *Partidos...*, Op. Cit., p. 16.

75 “En los Estados democráticos contemporáneos, y no solo en las Cortes Generales, los auténticos protagonistas no son los parlamentarios, sino los partidos. (...) La imagen de un Parlamento integrado por personalidades absolutamente independientes que siguen solo su propio criterio, formado o modificado en el debate con los demás, es una construcción ideológica que probablemente nunca se ha correspondido

Si levantamos la mirada sobre el parlamentarismo contemporáneo, no cabe duda de que en casi todos los casos “la voluntad del grupo prevalece sobre la del parlamentario individual”⁷⁶. Y ello, insistimos, si se salvan los mecanismos de libertad de conciencia, no debe ser motivo de alarma constitucional.

Ahora bien, parece haber una desproporción común en el Derecho Comparado entre la influencia real de los grupos parlamentarios y la presencia nominal, casi referencial, con la que estas entidades aparecen en los textos constitucionales. Y por eso algunos han hablado de “*maximalismos grupocráticos*”^{77 78}.

con la realidad y ha servido sobre todo a los enemigos del parlamentarismo para criticarlo, oponiéndose a un ideal que nunca existió” (Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: *La forma...*, Op. Cit., 1997, p. 167).

76 Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: *La forma...*, Op. Cit., 1997, p. 168.

77 Cfr. MANZELLA, Andrea: “Las Cortes en el sistema constitucional español”, en PEDRIERI, Alberto y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *La Constitución española de 1978. Un estudio sistemático*, segunda edición, Civitas, Madrid, 1981, p. 484.

78 Para BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa: “La relación entre los grupos y los partidos políticos en el ordenamiento jurídico-constitucional español”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N° 10. Extraordinario, Valencia, 2001, pp. 39 y ss., la importancia que la Constitución da a los grupos parlamentarios, los cuales son fundamentalmente el cauce institucional para la expresión de los idearios de los partidos políticos, se debe a la fuerte carga ideológica que caracterizó los años de la transición española y, especialmente, el proceso constituyente que arrojó como producto la Constitución de 1978.

En este punto surge la necesidad de una referencia obligada a la disciplina intragrupos. Ese supuesto *maximalismo grupocrático* que, como se ha visto, es tolerado o justificado por la Constitución, exige –por fuerza– un orden interior que sostenga la unidad y la eficacia en la actuación de los grupos. Por eso decíamos antes que aunque la disciplina grupal no sea evidente en el Texto Fundamental, esta no encuentra en la Constitución escrita nada que se oponga a ella⁷⁹.

D. *Disciplina de grupo y sistema presidencialista de sujeción parlamentaria*

El diseño de la Constitución de 1999 organiza, al igual que lo hizo la Constitución de 1961, un sistema presidencialista de sujeción parlamentaria⁸⁰. No existe entre nosotros un sistema parlamentario como los europeos o de tradición anglosajona en los cuales, vale agregar, resulta más importante la disciplina de grupo porque en el Parlamento se establece la rela-

79 Cfr. MANZELLA, Andrea: *Las Cortes...*, Op. Cit., p. 485.

80 Cfr. BREWER-CARÍAS, Allan R.: *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional venezolano*, Editorial Jurídica Venezolana, Cuarta Edición, Caracas, Tomo I, pp. 263 y ss. Véase igualmente BREWER-CARÍAS, Allan R.: “Consideraciones sobre el régimen de distribución de competencias del Poder Público en la Constitución de 1999”, en PARRA ARANGUREN, Fernando y RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando (Editores): *Estudios de Derecho Administrativo. Libro homenaje a la Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, con ocasión del Vigésimo Aniversario del Curso de Especialización en Derecho Administrativo*”, Volumen I, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas.

ción fiduciaria de la que surge la investidura del Primer Ministro como jefe de Gobierno⁸¹. Ello significa que la disciplina de grupo debe ser puesta en relación con la realización práctica de la centralidad del Parlamento y con el control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo. Y a la postre, significa que el régimen disciplinario que estudiamos debe ser puesto en relación con la estabilidad del Estado constitucional, todo lo cual nos mueve a hacer dos consideraciones.

Una primera consideración lleva a asumir que la recepción en el ordenamiento constitucional venezolano de los grupos tiene que orientarse a la idea de alcanzar un *trabajo parlamentario racionalizado*⁸². Y la segunda consideración es que no habiendo régimen de Primer Ministro en Venezuela los grupos no tensiona su existencia hacia el necesario consenso para la conformación del Gobierno⁸³ ni para la estabilidad y agilidad funcional del mismo⁸⁴, pues como

81 Sobre el tema sigue siendo esencial el breve opúsculo DURVEGER, Maurice: *El sistema parlamentario. El poder real*, Editorial Schapire, Madrid, 1973.

82 En este sentido, nos acercamos VINTRÓ CASTELLS, Joan: *La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007, p. 59.

83 Cfr. MANZELLA, Andrea: *Las Cortes...*, Op. Cit., p. 519.

84 La idea de estabilidad constitucional está ampliamente desarrollada en la literatura jurídica de los Estados Unidos de América. Se trata de una concreción jurídica de la estabilidad política, a la cual se ordena todo Texto Fundamental. Por eso la Constitución es frecuentemente entendida como “*a design for a permanent political order*”. Al respecto véase McCLELLAN, James: *Liberty, Order, and Justice: An Introduc-*

afirma Collieard, la disciplina de grupo es “uno de los elementos esenciales del régimen parlamentario contemporáneo; es indispensable para el funcionamiento de diversos mecanismos y, especialmente, para que el gobierno nombrado en base a una cierta mayoría no se encuentre de golpe sin posibilidades de actuación”⁸⁵.

2.1.2. Los reglamentos parlamentarios

El segundo quicio jurídico sobre el cual descansa la disciplina interna de los grupos en el Derecho Comparado lo constituyen las normas de los reglamentos parlamentarios. En Venezuela, sin embargo, los grupos parlamentarios son de creación consuetudinaria, no reglamentaria. Pero ello no obsta para que en esta investigación realicemos algunas reflexiones

tion to the Constitutional Principles of American Government, Liberty Fund, 3era Edición, Indianapolis, 2000, pp. 2 y ss.

También Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “Artículo 99” en GARRIDO FALLA, Fernando: *Comentarios a la Constitución*, Editorial Civitas, Madrid, 1980, p. 1544. Este criterio doctrinal ha sido recogido por la jurisprudencia constitucional. En la SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL 16/1984, de 6 de febrero, FJ 6, puede leerse: “Junto al principio de legitimidad democrática de acuerdo con el cual todos los poderes emanan del pueblo -artículo 1, número 2, CE- y la forma parlamentaria de gobierno, nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de esta forma que, entre otros objetivos, trata de impedir las crisis gubernamentales prolongadas”. Además Cfr. STOKES, Michael L.: “When Freedoms Conflict: Party Discipline and the First Amendment”, *Journal of Law and Politics*, Vol. XI, 1995, p. 756.

85 Cfr. COLLIARD, Jean-Claude: “Los regímenes parlamentarios contemporáneos”, Editorial Blume, Barcelona, 1981, p. 255.

sobre los reglamentos como fuentes de la disciplina de grupo. Sobre todo porque esperamos que en un futuro no muy lejano estos instrumentos normativos sean la fuente de la existencia de los grupos parlamentarios.

Entrando, entonces, a considerar a los reglamentos como fuente de la disciplina de los parlamentarios, conviene comenzar afirmando que la normativa que configura el régimen jurídico de los grupos parlamentarios suele ser, fundamentalmente, una normativa reglamentaria. No se trata de una normativa constitucional⁸⁶. Eso no le corresponde hacerlo al Texto Fundamental.

Podemos pensar que la Constitución quiere y permite la existencia de los grupos parlamentarios. Pero estos, por sus peculiaridades, se han desarrollado al amparo (siempre *secundum Constitutionem*) de los reglamentos de las Cámaras; razón esta por la cual podemos sostener que, en vista de la naturaleza y

86 Morales Arroyo justifica que los grupos parlamentarios sean regulados jurídicamente por las normas reglamentarias y no por la Constitución, pues “el descenso a esa clase de concepción detallista no se considera una función propia de la Constitución, al configurarse como una norma de naturaleza general; es más, podría devenir contraproducente por cuanto hipotecaría excesivamente el futuro de las sucesivas Cámaras, limitadas de forma sustancial en sus autónomas facultades de organización. Por ello, los reglamentos parlamentarios suponen el lugar idóneo para la definición de los grupos parlamentarios (Cfr. MORALES ARROYO, José María: *Los grupos...*, Op. Cit., p. 52).

rango de los reglamentos de las Cámaras, los grupos parlamentarios y la disciplina partidista que hay en ellos han sido y son realidades jurídicas de desarrollo legal.

En este sentido, todo aspecto referido a la disciplina de grupo ha de ser encuadrable dentro de los reglamentos parlamentarios, es decir, dentro del desarrollo infraconstitucional al cual hemos aludido en el párrafo anterior. No porque la función de los reglamentos se haya tergiversado o el reglamento se haya “convertido en un instrumento para conseguir y aumentar la disciplina interna de los grupos políticos o de los partidos políticos”⁸⁷, sino porque siendo un sistema disciplinario cuyo procedimiento puede eventualmente conllevar la imposición de sanciones en el seno de los parlamentos, debe respetar el derecho a la legalidad penal y al debido proceso previsto en el artículo 49 de la Constitución venezolana.

Si bien es cierto que la riqueza de la praxis de la disciplina intragrupos no puede –por la naturaleza misma del Parlamento y por razones de eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales de los partidos políticos– encorsetarse rígidamente dentro de las normas de los reglamentos de las Cámaras, no

87 Cfr. SANTAOLALLA, Fernando: “Mandato representativo, estatuto del parlamentario y partidos” en *Democracia representativa y parlamentarismo*, Obra Colectiva, dirigido por Antonio López Pina, Publicaciones del Senado, Madrid, 1994, p. 183.

es menos cierto que el Estado de Derecho, la seguridad jurídica y, más en concreto, el estatuto jurídico del parlamentario, exigen que esta se ejerza según lo establecido en los reglamentos o que, por lo menos, no los contradiga, lo cual no es asumir como método de análisis el positivismo jurídico ni desestimar el valor de la costumbre parlamentaria.

Algún sector de la doctrina extranjera ha sostenido que la *codificación* a la cual tienden los reglamentos parlamentarios puede significar, si no se interpretan correctamente sus normas y si no se mitiga con otras fuentes como los usos, las prácticas y los principios parlamentarios, una “cierta rigidez en unas asambleas que son esencialmente móviles”⁸⁸. En ello, pensamos, hay parte de verdad. Sin embargo, el vencimiento de la excesiva rigidez de los reglamentos de las Cámaras, que es un factor decisivo en la implementación eficaz de la disciplina de grupo, no puede estar al margen de la Constitución.

Tal vencimiento debe anclarse en una concepción material del Derecho Parlamentario. Pero esa interpretación material del Derecho Parlamentario – que es correcta porque responde a la naturaleza política y partidista de lo que ocurre en el Parlamento – no constituye licencia para que el Derecho Parlamentario

88 Cfr. MARTÍNEZ-ELIPE, León: “Fuentes del Derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario” en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Ediciones del Congreso de los Diputados, tomo I, Madrid, 1984, tomo II, p. 450.

se vea vaciado de la dimensión formal de su juridicidad, tan necesaria para atemperar los efectos de una politicidad distorsionada de la actividad de los parlamentos, que tiende con frecuencia a la exacerbación de las posiciones partidistas.

Así, resulta sobradamente atinado recordar con Aragón Reyes que “una concepción exclusivamente material del Derecho Parlamentario, consistente en entenderlo compuesto de todas aquellas normas que disciplinan la composición, poderes y funcionamiento de sus cámaras, así como el *status* de sus miembros, (...) sería hoy, probablemente, menos inapropiada que una consideración exclusivamente formal, pero no dejaría también de ser criticable”, pues una consideración material del Derecho Parlamentario “no impide que complementariamente hayan de tenerse en cuenta ingredientes formales”⁸⁹.

Conviene elaborar con mayor hondura una argumentación jurídica para dar respuesta a todas las dudas que –eventualmente– puedan presentarse sobre la regulación reglamentaria de los grupos parlamentarios, pues esta es, también y de cierto modo, fundamento jurídico al ejercicio de la disciplina intragrupos.

La cuestión consiste en determinar cómo las Cámaras parlamentarias justifican su legitimidad

89 Cfr. ARAGÓN REYES, Manuel: *Las fuentes...*, Op. Cit., p. 36.

y competencia para permitir en su seno, incluso mediante normativa reglamentaria, la observancia del régimen de disciplina de grupo; es decir, conforme a cuáles normas y principios jurídicos son competentes para normar reglamentariamente los grupos parlamentarios y permitir que también, en virtud de dicha normativa, sea posible la disciplina *ad intra* en los grupos parlamentarios.

Lo que intentamos mostrar puede ser expuesto a partir de las siguientes preguntas: desde el punto de vista del razonamiento jurídico, ¿son suficientes los artículos 2, 5 y 67 de la Constitución venezolana para justificar que las Cámaras destinen normas reglamentarias a la creación y funcionamiento de los grupos parlamentarios? ¿Existe algún otro fundamento constitucional que, expresamente (en letra positiva) o conforme a principios o interpretaciones, permita a las Cámaras dar vida reglamentaria a los grupos parlamentarios y a la disciplina que en ellos subsiste?

En nuestro criterio, las normas constitucionales citadas bastarían por sí mismas para justificar jurídicamente que las Cámaras creen reglamentariamente los grupos parlamentarios y, consecuentemente, normen la disciplina que hay en su interior. Sin embargo, la Constitución va más allá y contiene normas que, por lo menos formalmente y desde el punto de vista del sistema de las fuentes del ordenamiento jurídico, aparecen como el fundamento primero o, si se prefiere, inmediato de la normativa

reglamentaria que regula a los grupos y a la disciplina que rige en el seno de estos. Nos referimos al artículo 187.19 de la Constitución, en el que se establece el principio de la autonomía del Parlamento y se establece que corresponde a la Asamblea Nacional “dictar su reglamento”.

Formalmente, los grupos y la disciplina que hay en ellos son –en cuanto realidades jurídicas a las que se las ha desarrollado reglamentariamente– consecuencia del artículo 187.19 CN. Toda la reglamentación de los grupos parlamentarios se tiene como formalmente legítima porque es expresión de la autonomía parlamentaria concretada, en este caso, en potestades reglamentarias. Y esto dota de revestimiento constitucional a la disciplina de grupo, pues, como se ha señalado en la jurisprudencia constitucional extranjera, “los Reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente incardinados a la Constitución, siendo el contenido propio de tales normas el de regular, con sujeción a la Constitución, su propia organización y funcionamiento”⁹⁰.

Si a lo anterior le sumamos el protagonismo que la cláusula del Estado de partidos (artículo 67 CN) da a las instituciones partidistas en el marco del sistema de la democracia representativa, entonces podemos defender aquí que la disciplina de grupo es deducible

90 Cfr. SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL 101/1983 de 18 de noviembre, FJ 2.

de la Constitución como una condición necesaria para la autonomía del Parlamento.

No hay autonomía parlamentaria real si no existe, como pilar suyo, una disciplina interna en los grupos que asegure la libertad del Parlamento. Y eso es perfectamente cónsono con un Estado de partidos como el contemporáneo. La autonomía de la institución parlamentaria es autonomía para la eficacia y libertad de acción de los partidos políticos que en ella trafican políticamente, pues en definitiva son las instituciones partidistas congregadas en los parlamentos las que cumplen las funciones de representación del pueblo, amalgamando su voluntad.

Ahora bien, el Reglamento Interior y de Debates de la AN no se refiere normativamente a la disciplina de grupo. Como ya hemos dicho, los grupos parlamentarios en Venezuela tienen carácter consuetudinario. No obstante, los reglamentos de las Cámaras constituyen la armazón jurídica, tanto formal como material, a través de la cual se concreta y se hace operativa la disciplina interna de los grupos. Los reglamentos deberían ser el eslabón que interrelaciona la Constitución y los reglamentos internos de los grupos, siendo que, en definitiva, lo que pueda interpretarse de la Constitución⁹¹ sobre la disciplina grupal se

91 Acudimos nuevamente a la tesis (de fondo) de Aragón Reyes, para quien el ordenamiento parlamentario no tiene entidad propia, sino que es, fundamentalmente, Derecho Constitucional: “No hay pues un “ordenamiento parlamentario”

concreta –normativamente e, insistimos, mediando los reglamentos de las Cámaras– en los reglamentos internos de los grupos.

Ante tal situación de aparente vacío reglamentario, la primera de las dudas que salta a la vista es la de la competencia de las Cámaras para reglamentar esta materia. En nuestro criterio, las Cámaras sí son competentes para reglamentar la disciplina grupo. Esta materia forma parte de la reserva⁹² de reglamento que debe observarse en el Derecho Parlamentario. Se trata de un ámbito material que, ante la ausencia

con sustantividad propia (es decir, con la suficiente dosis de autonomía y de completitud) desgajado (diferenciado) de la Constitución. Las normas internas de las cámaras no suponen hoy más que una parte (complementaria y no principal, secundaria y no primaria, en el sentido estricto de estos términos) del conjunto normativo regulador de la institución parlamentaria” (Cfr. ARAGÓN REYES, Manuel: *Las fuentes...*, Op. Cit., p. 32).

- 92 La cuestión planteada en este punto se observará mejor si se asume con Manzella que las materias que el legislador puede reglamentar en virtud de la autonomía parlamentaria son atribuidas por la propia Constitución, quedando fuera de las posibilidades constitucionales que el legislador se *auto atribuya* competencias materiales para reglamentarlas: “*L’ autonomia parlamentare si muove, dunque, nel quadro di attribuzioni tracciato dalla Costituzione ed è escluso che possa autoattribuirsi funzioni diverse (...). È questa una essenziale limitazione*” (Cfr. MANZELLA, Andrea: “*Il parlamento*”, Società editrice il Mulino, Terza edizione, Bologna, 2003, p. 39). Ramón Punset, por su parte, refiere que “el valor político de esa reserva [reglamentaria] es indudable, habida cuenta de la rigidez de los reglamentos en comparación con las leyes ordinarias” (Cfr. PUNSET, Ramón: “Los reglamentos de las Cortes Generales” en *Las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, p. 88).

de disposiciones constitucionales expresas⁹³ y por referirse a la organización y funcionamiento de las Cámaras, puede (aunque no necesariamente debe) ser regulada por vía reglamentaria.

¿Qué explicación existe, entonces, para dar respuesta a la ausencia de normas reglamentarias sobre la disciplina intragrupos? Lo primero es que, aunque en los reglamentos parlamentarios no aparece expresamente el sintagma “disciplina de grupo”, ello no obsta para que haya normas que, material y funcionalmente, ordenen y dispongan tal régimen jurídico. Dicho de otro modo: el hecho de que dentro de los reglamentos no exista un apartado concreto para regular la disciplina de grupo no significa, en modo alguno, que no haya otras normas difuminadas a lo largo de los reglamentos que sean aplicables en esta materia.

Entre ellas las más importantes son las referidas a los jefes de las fracciones parlamentarias, que

93 No es necesario, sin embargo, que la atribución constitucional de la competencia reservada al reglamento sea expresa. La doctrina española entiende que las materias referidas al funcionamiento de las Cámaras parlamentarias que no han sido reguladas por la Constitución, quedan reservadas al reglamento parlamentario, para que este instrumento jurídico complete o desarrolle los vacíos constitucionales (Cfr. MARCO MARCO, Joaquín J.: *El reglamento parlamentario en el sistema español de fuentes del Derecho*, Cortes Valencianas, Valencia, 2000, p. 71; y ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis: *Derecho Parlamentario*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2000, p. 28).

conceden a estos atribuciones intracámaras. Pero sobre este tema volveremos con mayor profundidad cuando demos razón de la instrumentalización de los condicionantes jurídicos por parte de los órganos directivos de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios.

Lo segundo que hay que observar con respecto a la ausencia de normas reglamentarias sobre disciplina de grupo es que esta situación no supone un vacío jurídico. Los reglamentos parlamentarios ceden⁹⁴, como veremos de inmediato en el siguiente apartado, la regulación de la disciplina grupal a los reglamentos internos de los grupos, guardando al respecto un “casi absoluto silencio”⁹⁵, que no es negativo y que es perfectamente justificable y justificado en los esquemas del Estado constitucional. Las conductas castigadas por la disciplina de grupo responden al incumplimiento de obligaciones que recaen sobre los parlamentarios en la medida en que ellos son miembros adscritos libremente a un grupo parlamentario,

94 Como bien señala Morales Arroyo, en las conexiones entre partidos políticos y grupos, que es el contexto de la disciplina de grupo, “las normas jurídicas por excelencia, las procedentes del Estado [dentro de las que caben los reglamentos de las Cámaras], se encargan de disponer el marco mínimo, permisivo o prohibitivo, en el que deben desenvolverse las relaciones entre esas dos entidades y al que indefectiblemente debe ajustarse la otra tipología de reglas [como, por ejemplo, los reglamentos internos de los grupos parlamentarios] (Cfr. MORALES ARROYO, José María: *Los grupos...*, Op. Cit., p. 255).

95 Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: *Los grupos...*, Op. Cit., p. 178.

siendo ésa –en nuestra opinión– la razón fundamental por la cual guardan silencio los reglamentos de las Cámaras.

Si se alberga algún ánimo jurídico favorable al respeto de la autonomía de grupo, se comprenderá que la Cámara, en el momento de redactar su reglamento, no puede prever con certeza las peculiaridades específicas y los modos de ser de los grupos que, actual o potencialmente, actúan o actuarán en el seno de los parlamentos⁹⁶. Intentar prever tales peculiaridades sería inoficioso y, además, podría afectar el pluralismo político del artículo 2 de la Constitución.

Caso distinto sería si se tratara de un régimen disciplinario en virtud del cual los parlamentarios tendrían que observar obligaciones derivadas de su condición de miembros del Parlamento, como lo es, por ejemplo, la disciplina parlamentaria entendida como sistema sancionador, según ya hemos seña-

96 Fernández-Carnicero está a favor de normar la disciplina de grupo en los reglamentos de las Cámaras. Este autor piensa que “el reglamento parlamentario debiera garantizar, de otra parte, la autonomía institucional de las Cámaras respecto de los partidos políticos. Estos se integran en aquella a través de los grupos parlamentarios no como partidos, sino como articulación ideológica del cuerpo electoral representado. La coherencia con este principio hace aconsejable, a nuestro juicio, la necesidad de homologar institucionalmente el estatuto de todos los grupos parlamentarios para evitar que se convierta en el mero estatuto de los partidos presentes en el Parlamento” (Cfr. FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, Claro-José: “Reglamentos parlamentarios y ordenamiento jurídico”, *Revista de Derecho Político*, N° 9, 1981, Madrid, p. 172).

lado. Entonces el reglamento no podría omitirse en sus regulaciones porque estos son aspectos disciplinarios que recaen por igual sobre todos los parlamentarios, con independencia de su pertenencia a algún grupo y, además, porque la observancia de ese orden es, por querer de la Constitución, competencia de los órganos de gobierno de las Cámaras (artículo 187.19 CN).

2.1.3. Los reglamentos internos de los grupos parlamentarios

La tercera referencia normativa, con base en las dos anteriores, conduce a los reglamentos internos que rigen la organización y funcionamiento de los grupos parlamentarios. Debe tenerse en consideración que la parte más importante de las relaciones entre los partidos y los grupos parlamentarios se regula en las normas estatutarias de los partidos y en los reglamentos internos de los grupos parlamentarios⁹⁷.

Este es, también, un terreno jurídicamente difícil. La posibilidad de regular el funcionamiento de los grupos parlamentarios con reglamentos internos, esto es, de concederles autonomía normativa, no existe tampoco de manera expresa en la Constitución ni en el Reglamento Interior y de Debates de la

97 Cfr. MORALES ARROYO, José María: *Los grupos...*, Op. Cit., p. 255.

AN⁹⁸. Pero no debería cuestionarse que tal autonomía es uno de los fundamentos sobre los que reposa la propia existencia de los grupos. Tal omisión, ha sostenido parte de la doctrina, puede ser interpretada como un “asumir lo obvio”⁹⁹.

Así, Manzella opina que la organización y funcionamiento de los grupos, incluida la disciplina interna de estos, “es un problema que la Constitución parece reenviar casi íntegramente a los reglamentos internos y a la praxis de las Cámaras”¹⁰⁰, demostrando así una actitud “absentista” que –pensamos– da suficientes argumentos para considerar con Di Ciolo que los reglamentos internos de los grupos son auténticas fuentes del Derecho Parlamentario¹⁰¹ y, por ende, de la disciplina grupal.

Pareciera que es conforme con la lógica del artículo 187.19 CN el permitir a los grupos parlamenta-

98 “(...) nada debe reprocharse a los Reglamentos de las Cámaras por el hecho de que rehúyan la regulación de aspectos que afectan la organización y funcionamiento de los GPs. La mayor trascendencia que se ha ido concediendo al papel de los grupos, sobre todo en el parlamentarismo europeo de la posguerra, y la casi total autonomía organizativa a ellos otorgada, son expresión de un mismo fenómeno; a saber, el Estado de partidos” (Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: *Los grupos...*, Op. Cit., pp. 176-177).

99 Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: Op. Cit., p. 308.

100 Cfr. MANZELLA, Andrea: *Las Cortes...*, Op. Cit., p. 483.

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

rios un funcionamiento autónomo¹⁰², en virtud de lo establecido en sus propios reglamentos internos. No hay ninguna razón suficientemente convincente para pensar que la autonomía de los grupos parlamentarios tenga que ser una autonomía parcial, privada de dimensión reglamentaria y disciplinaria¹⁰³.

En concreto, pensamos que la autonomía reglamentaria de los grupos parlamentarios puede ser avalada por varios indicios jurídicos que, en su conjunto, despejan las dudas que puedan presentarse al respecto, a saber:

Aunque el tema de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios no ha sido todavía bien estu-

102 Al respecto Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: *Los grupos...*, Op. Cit., p. 191, para quien “La autonomía de cada GP para disciplinar el propio régimen de organización y funcionamiento, a pesar de ser un principio aceptado por la totalidad de los autores, no se recoge expresamente en la mayoría de los Reglamentos parlamentarios. Ello no significa que se prive a los grupos de dicha autonomía: más bien da la impresión de que esta se asume como un sobreentendido que no necesita, por obvio, ser especificado” (Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: *Los grupos...*, Op. Cit., p. 175).

103 “Desde el momento que la Constitución reconoce la autonomía normativa de las Cámaras sobre toda la materia parlamentaria y no prevé también la autonomía normativa de los grupos, se deduce que esta última encuentra su fundamento, no ya en una norma específica, sino en el principio general que autoriza a todos los colegios a darse normas internas, y encuentra sus límites, no solo en la Constitución (como es el caso de los reglamentos parlamentarios) sino también en los reglamentos de las Cámaras a las que sus propios miembros pertenecen” (Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: *Los grupos...*, Op. Cit., p. 191).

diado entre nosotros, pensamos que estos son, por lo menos formalmente, órganos del Parlamento, y en cuanto tales gozan de manera refleja de la autonomía parlamentaria que está garantizada por el artículo 187.19 CN en cuanto a autonomía reglamentaria, presupuestaria, administrativa, y, en general, al régimen organizacional y competencial de sus órganos de gobierno interno.

Ahora bien, como habíamos advertido antes, el grupo parlamentario es la *trabazón* entre Parlamento y partido en la cual cobra vida la disciplina grupal¹⁰⁴. Y frente a las relaciones imbricadas en esa *trabazón* hay un margen de autonomía bastante amplio que el ordenamiento jurídico otorga a los partidos y minorías parlamentarias para que adopten el modelo que más les convenga en los modos de relacionarse. Se

104 La existencia misma de la *trabazón* entre Parlamento y partido explica y hace necesario el reconocimiento de un margen de autonomía del partido político en el Parlamento: la creación de los grupos parlamentarios equivale, en cierta forma, incorporar los partidos políticos a la institución parlamentaria. Conceder autonomía al grupo parlamentario es hacer discurrir por un cauce formal un medio necesario para el cumplimiento de los fines constitucionales de los partidos políticos. De ahí que deba entenderse, por tanto, que la autonomía del grupo parlamentario tiene como destinatario final al partido político y que “cualquier *intromisión abusiva* que cercenase el derecho a la libre organización y funcionamiento de los grupos tendría, creemos nosotros, unas repercusiones negativas sobre la propia dinámica de la institución parlamentaria al desconectar, al menos en parte, a dichos sujetos colectivos del que es su vínculo natural, es decir, de las formaciones políticas” (Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: *Los grupos...*, Op. Cit., p. 177).

pueden estructurar en el marco de un amplio espectro relacional: “desde una absoluta situación de independencia entre ambas entidades a otra de fuerte dependencia, con una multitud de gradaciones intermedias”¹⁰⁵.

La autonomía de los grupos parlamentarios implica necesariamente autonomía disciplinaria. Por eso pensamos que, al igual que lo hace el presidente de la AN, el jefe de fracción o de grupo parlamentario ejerce poderes administrativos en el seno del grupo y por ello se entiende que, aun si no existe ninguna disposición expresa en el reglamento que lo autorice, el órgano directivo del grupo puede, discrecionalmente, adoptar medidas disciplinarias¹⁰⁶.

Por ello, es una práctica común, lícita jurídicamente, que se establezcan en el interior de los grupos sistemas de disciplina que aseguren, por un lado, la observancia de los deberes grupales que han sido libremente aceptados por los miembros del Parlamento en el momento de adscribirse a un determinado grupo.

Pero toda esta situación será tratada más adelante, pues solo puede explicarse en virtud de los fenómenos de la *parlamentarización orgánica* y de la

105 Cfr. MORALES ARROYO, José María: *Los grupos...*, Op. Cit., pp. 266-267.

106 Cfr. DI CIOLO, Vittorio: Op. Cit., p. LXII.

parlamentarización material de la disciplina partidista, las cuales tienen lugar en los grupos parlamentarios.

2.2. La instrumentalización de los condicionantes jurídicos por parte de los órganos directivos de los partidos y de los grupos parlamentarios o la parlamentarización orgánica de los partidos políticos

Quizá sea oportuno comenzar este apartado con una referencia jurisprudencial comparada, del Tribunal Constitucional español, que –con independencia de su contenido, que no suscribimos del todo– permite enfocar el problema de fondo que envuelve la cuestión de la instrumentalización que hacen los órganos directivos de los partidos políticos y de los grupos de los condicionantes jurídicos de la disciplina de grupo. Es decir, enfoca correctamente el problema e implicaciones del uso de los medios formales y orgánicos de los cuales se valen los partidos y los grupos para disciplinar a sus parlamentarios.

Dice el Tribunal Constitucional de España:

Resulta indudable la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos [partido y grupo], de forma que no tienen por qué coincidir sus voluntades,

*aunque los segundos sean frecuentemente una lógica emanación de los primeros*¹⁰⁷.

Tomar como punto de partida este criterio jurisprudencial nos sitúa nuevamente frente a la sombra de la esquizofrenia entre teoría-normativa y realidad, entre Derecho y hechos, que nos ha perseguido a lo largo de todas las consideraciones que hemos realizado sobre la disciplina de grupo. Ahora el problema parece ser que la práctica de este régimen disciplinario contradice que partido y grupo parlamentario son realidades jurídica y políticamente distintas.

Esta problemática cobra importancia porque lo que se critica a la práctica política no es únicamente la confusión, en el terreno de los hechos, entre partidos y grupos parlamentarios. Lo que realmente despierta las sensibilidades, lo que se arguye, es que los partidos políticos absorben, traen hacia sí, controlándolos a su antojo, a los grupos parlamentarios, de modo que estos podrían ser considerados como “recipientes abstractos y vacíos de poder para ser concretizados y llenados por los partidos, es decir, como mecanismos y marcos para la conversión de la voluntad de los partidos en voluntad del Estado”¹⁰⁸, lo cual, en la práctica, equivale a una evidente primacía del partido sobre el grupo parlamentario y, de manera más amplia, sobre la institución parlamentaria. Se trata, en definitiva, de

107 Cfr. SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL 36/1990 de 1 de marzo, FJ 1.

108 Cfr. GARCÍA-PELAYO, Manuel: Op. Cit., p. 2011.

lo que, críticamente, es conocido en la literatura jurídica anglosajona como *the inverse relationship between party strength and the power of legislatures*¹⁰⁹.

Así las cosas, y retomando en este punto los razonamientos del Tribunal Constitucional, nos preguntamos: ¿es cierto que teóricamente partidos políticos y grupos parlamentarios guardan entre sí una “relativa” disociación conceptual, volitiva y entitativa? La respuesta es, en nuestro criterio, afirmativa: sí. En lo conceptual, en lo volitivo y en lo entitativo partidos políticos y grupos parlamentarios son diferentes¹¹⁰. Ello es así en sus procesos de creación, en el reves-

109 Cfr. WILSON, Graham K.: “Congress in Comparative Perspective” en *Symposium: The Most Disparaged Branch: The Role of Congress In the Twenty-First Century: Panel III: Is Congress Capable of Conscientious Responsible Constitutional Interpretation*, Boston University Law Review, Vol. 89, 2009, p. 829.

110 Una interesante apreciación sobre la diferencia entre partidos y grupos parlamentarios en cuanto a la emergencia de ambas realidades se encuentra en MORALES ARROYO, José María: “Las consecuencias colaterales de la disolución de Batasuna”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 71, Madrid, Mayo-Agosto, 2004, p. 252. Para este autor “(...) el grupo surge a partir de un acto idóneo de voluntad concurrente de los parlamentarios, unos cargos públicos que han sido elegidos por el cuerpo electoral, al que representan y su voluntad no puede ser sustituida por una declaración de la fuerza política de la que proceden. El partido, en cambio, surge de un acuerdo de ciudadanos dirigido a crear un ente asociativo y no representa a los electores, si no que sus actos se limitan a la propuesta de unas candidaturas a los votantes y carece en Derecho de capacidad para impeler a los elegidos a que conformen un grupo parlamentario”.

timiento formal de sus personalidades jurídicas y en los mecanismos a través de los cuales se expresan ¹¹¹.

Ahora bien, acudiendo a la inquietud de la doctrina: ¿es verdad que en la práctica los partidos políticos se funden con los grupos parlamentarios en lo conceptual, en lo volitivo y en lo entitativo? La respuesta es, en este caso, negativa. A pesar de lo que pueda pensarse, a pesar de lo que pueda argüirse, partido y grupo no son, tampoco en la práctica, la misma cosa.

Somos partidarios de afirmar el control que tiene el partido político sobre su grupo parlamentario ¹¹².

111 La independencia jurídica del grupo parlamentario con respecto a los partidos es una realidad indiscutible. Ello se verifica empíricamente en la diferenciación de instrumentos jurídicos que rigen el funcionamiento de cada una de estas entidades. Los estatutos internos rigen la vida de los partidos y el reglamento interno la de los grupos. En este sentido, teniendo por cierto que, como veremos más adelante, los estatutos de los partidos se *parlamentarizan* en los reglamentos internos de los grupos y por esa razón las disposiciones disciplinarias de los partidos pueden incidir, dentro del grupo, sobre el quehacer de determinados parlamentarios, debe tenerse en consideración que el análisis de los reglamentos internos es la fuente más reveladora de la relación de un determinado grupo con el partido al cual este representa. Al respecto Cfr. RAMÍREZ, Manuel: *Teoría...*, Op. Cit., pp. 32 y ss.

112 Ello no ocurre con los *grupos mixtos*, existentes por prescripción reglamentaria en todas las Cámaras españolas. En estos hacen vida política un cúmulo de partidos minoritarios o, por lo general, como ha apuntado Larios Paterna, "parlamentarios transfugas" (Cfr. LARIOS PATERNA, Jesús María: *El grupo mixto y...*, Op. Cit., p. 240).

Eso es una realidad innegable y responde, pensamos, a lo que Santamaría Pastor ha denominado el “principio de libertad de los partidos políticos”¹¹³, según el cual la creación y la actividad de estas instituciones son libérrimas en los términos establecidos por el ordenamiento jurídico. Y sostenemos que en el Estado de partidos los grupos son los “actores parlamentarios ordinarios”¹¹⁴. Pero afirmamos también que el control del partido sobre el grupo obedece a razones instrumentales, perfectamente encuadrables en la Constitución.

No dudamos en sostener que el partido político instrumentaliza al grupo parlamentario en virtud de una necesidad que lo legitima para ello: la de dar cumplimiento a sus funciones constitucionales de representación del pueblo y conformación de la voluntad popular. Y eso hace que la instrumentalización mencionada no sea, en sí misma, ocasión de aversiones. De aversar sería, por el contrario, que los partidos políticos no pudiesen desempeñar su rol constitucional por falta de medios instrumentales para hacerlo.

Piénsese en cualesquiera instituciones jurídicas (incluidos los órganos constitucionales) y se consta-

113 Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, Juan: “Artículo 6” en GARRIDO FALLA, Fernando: *Comentarios a la Constitución*, Editorial Civitas, Madrid, 1980, p. 95.

114 Cfr. SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, p. 99.

tará que ninguna de ellas se erige como un fin en sí misma, que todas ellas son medios para viabilizar en la práctica los principios sustantivos de la democracia y del Estado constitucional. De igual modo, los grupos parlamentarios, con independencia de la naturaleza formal que se predique de ellos, son instrumentales. Sirven a la causa de la democracia en el marco del Estado constitucional.

En este punto podría señalarse que los partidos políticos también son instrumentales, que son medios constitucionales, no fines¹¹⁵. Y eso es correcto. Los partidos políticos, en cuanto son instituciones que cumplen funciones políticas, tienen naturaleza medial, son instrumentos. Sin embargo, ello no obsta para que estos puedan instrumentalizar a los grupos parlamentarios. Partidos políticos y grupos parlamentarios son medios en la lógica del Estado constitucional de partidos. Pero los grupos parlamentarios son medios *infravalentes*. Se ordenan a un fin de inferior jerarquía constitucional o, si se prefiere, los partidos políticos son medios *supravalentes* con respecto a los grupos parlamentarios, porque se ordenan a un fin constitucional más elevado.

115 Sobre los partidos como realidades instrumentales, que sirven de medio para la realización de la representación política pero que nunca pueden ser considerados fines constitucionales en sí mismos, Cfr. RODRÍGUEZ, Ángel: "El artículo 6 de la Constitución: los partidos políticos", *Revista de Derecho Político*, N° 36, 1992, pp.52-55.

Mientras que la función constitucional primordial de los partidos políticos es –según interpretamos de la Constitución– conformar la voluntad del pueblo, representándolo en la AN, la función de los grupos parlamentarios es permitir la parlamentarización de los partidos políticos en el seno de los cuerpos legislativos. Afirmandonos en la dignidad del pueblo –auténtico sujeto del sistema democrático, cuya existencia en paz, libertad y justicia sí es un verdadero fin constitucional, con toda probabilidad el más noble de todos– se puede señalar que los partidos políticos son instrumentales respecto del pueblo y que el grupo parlamentario es instrumental respecto del partido.

Ahora bien, que exista una relación instrumental entre partido político y grupo parlamentario no quiere decir que haya entre ellos identidad¹¹⁶ –volvemos al principio– conceptual, volitiva y/o entitativa. Ambas realidades pueden ser distintas y son distintas en los tres aspectos: en cuanto sujetos jurídicos, en cuanto personalidades jurídicas y en cuanto quereres jurídicos. Y esto es algo que no se circunscribe solo al Derecho Parlamentario; ni siquiera al Derecho. Es, por el contrario, algo propio del principio de instrumentalidad y de la relación entre fines y medios.

En este punto puede decirse lo siguiente con respecto a los partidos políticos y a los grupos parla-

116 En este sentido Cfr. MOHRHOFF, Federico: Op. Cit., p. 34, para quien partido y grupo coinciden en buena parte de sus existencias institucionales, pero no se *identifican*.

mentarios. ¿Conceptualmente son distintos? Sí. Y pensamos que eso nadie lo pone en duda. ¿Entitativamente son distintos? Sí, aunque el grado de dudas en este caso se hace mayor debido a la conjunción de las cualidades de militantes de partidos y de parlamentarios que tienen los miembros de ambas instituciones y, no menos importante, por la concurrencia en algunas personas de cargos directivos del partido y de cargos directivos en el grupo.

Ahora fijémonos en la cuestión más controvertida: ¿partido político y grupo parlamentario se identifican volitivamente? La respuesta es –pensamos– que no, lo cual no impide que ambas voluntades –la del partido y la del grupo– puedan y deban alinearse. La cuestión estriba en determinar y aceptar lo que es mejor para la democracia. En este caso, pensamos, lo mejor es que se procure –salvada la constitucionalidad y la legalidad, así como los derechos fundamentales, especialmente la libertad de conciencia–, que partido y grupo parlamentario se identifiquen volitivamente tantas veces como sea posible y que tengan como objeto de su volición las mismas opciones por el bien común, de modo que se ordenen de una forma sincrónica a la realización efectiva de la representación del pueblo español en el sistema democrático.

Resulta un contrasentido aspirar a la realización de la democracia constitucional a través de los partidos políticos y no justificar que ello cuaja, necesariamente y en buena medida, en los grupos parlamentarios. Es

ilógico pensar que la Constitución encomienda una función a los partidos políticos y no los dota instrumentalmente de los medios que requieren para llevarla a cabo. Y ello es lo que, en nuestro criterio, justifica que el Tribunal Constitucional español se refiera a una “relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades”¹¹⁷. Con el adjetivo “relativa” se reconoce la diferencia conceptual, volitiva y entitativa, pero advierte con ese matiz sobre la necesidad de la identidad de fines entre partido y grupos y –algo muy importante– da a entender que asume como un elemento constitucionalmente valioso la relación instrumental que existe entre ellos.

Que entre partidos y grupos parlamentarios existen relaciones, puntos de conexión, es un hecho no controvertido. La doctrina (como veremos en el párrafo siguiente) y la jurisprudencia comparada (como vimos antes, en la cita con la cual abrimos este apartado) lo aceptan. Y con esa aceptación se asume también –por lo menos tácitamente– que son realidades distintas: solo pueden relacionarse entre sí dos

117 Comentando la ya citada SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL 36/1990, de 1 de marzo, Pérez-Serrano Jáuregui ha señalado que el Tribunal Constitucional, con esta decisión, ha hecho una notable “escisión conceptual y jurídica” entre partido y grupo, lo cual, en el fondo, juega a favor de la libertad individual del parlamentario. Cfr. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: “Grupos parlamentarios: pronunciamientos recientes (jurisprudenciales y políticos) al respecto”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N° 10. Extraordinario, Valencia, 2001, p. 236.

o más sujetos u objetos distintos. Si existe una “relación” es porque existen dos entidades distintas que la mantienen. El problema que se presenta para parte de la doctrina es determinar la naturaleza de la relación que hay entre ellos.

Para algunos lo que existe entre partido y grupo parlamentario es una relación de facto, propiamente política y no jurídica¹¹⁸. Para otros es una relación de representación política: los grupos, con independencia de las consideraciones políticas y jurídicas que puedan hacerse, representan a los partidos en los parlamentos¹¹⁹. Y finalmente están los que perciben una relación instrumental, técnico-jurídica, que coloca al grupo en función de la actividad parlamentaria del partido¹²⁰.

Nosotros, por nuestra parte, sin intenciones eclécticas, nos inclinamos a pensar que entre partido

118 “(...) resulta más fácil reconocer una ligazón entre grupo parlamentario y partido que admitir una relación jurídica entre ambas” (Cfr. MORALES ARROYO, José María: *Los grupos...*, Op. Cit., p. 254).

119 “(...) los grupos parlamentarios, aunque jurídicamente sean organizaciones independientes de los partidos políticos, en la realidad y en la mayoría de los casos se comportan como el brazo del partido en las instituciones representativas”. (Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Partido...*, Op. Cit., p. 96).

120 “Pretende (...) el partido convertir al grupo en un instrumento operativo en un determinado ámbito concreto, el Parlamento. (...) La organización del grupo es meramente técnica y con un objetivo concreto, la actividad legislativa y controladora [del partido]” (Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: *Partidos...*, Op. Cit., p 196).

y grupo existe una relación que se manifiesta en todas las dimensiones descritas anteriormente: es una relación política, pero necesariamente juridificable en sus aspectos formales para que sea posible –en el plano técnico– la instrumentalización con la que los grupos representan a los partidos en el seno de los parlamentos.

Llegados aquí, y partiendo de la diferencia que existe entre partidos y grupos, se abre paso el tema que permite explicar el hecho de que los órganos de gobierno de los partidos políticos ejerzan un régimen disciplinario intragrupos: nos referimos a lo que podríamos llamar parlamentarización orgánica de los partidos políticos¹²¹.

Por parlamentarización orgánica entendemos el proceso en virtud del cual los partidos políticos logran reflejar su propia estructura organizativa y jerárquica en el seno de los grupos parlamentarios, con el fin de gobernar la conducta de sus militantes-parlamentarios y de los demás parlamentarios que libremente se hubieran adherido al grupo, preservando así una unidad de acción que sea fiel a los contenidos programático-partidistas.

121 La parlamentarización orgánica es, vale decir, la prueba más fehaciente de que partidos políticos y grupos parlamentarios son realidades distintas. Si, acaso fueran la misma realidad, no se requeriría de la parlamentarización como proceso relacional entre una entidad externa al parlamento (el partido) y una realidad interna (el grupo).

Al respecto hay que fijar la atención en dos realidades. La primera es la cualidad de dirigente influyente dentro del partido que tienen quienes son elegidos jefes de grupo o jefes de fracción. Se trata de figuras que, por lo general, conforman el núcleo de poder del partido, que pertenecen a la “cúpula del partido”¹²². Ello hace posible la implantación de un “sistema de cargos cruzados”¹²³ que, por cuanto convierte al jefe del grupo o de fracción en un “elemento de conexión”¹²⁴, favorece una “estrecha vinculación de los grupos parlamentarios y los partidos políticos”¹²⁵, a la vez que asegura la conducción política unitaria de ambas realidades.

Lo segundo guarda relación con el proceso de elección del jefe del grupo. De manera directa o inmediata esta elección se realiza según las normas que a tal efecto contemplan los reglamentos internos de los grupos, es decir, según reglas de naturaleza parlamentaria. Pero de manera indirecta o mediata se elige según los principios y disposiciones que se establecen en los estatutos de los partidos políticos. Los estatutos partidistas deberían reservar para los órganos

122 Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: *La forma...*, Op. Cit., 1997, p. 207.

123 Cfr. MORALES ARROYO, José María: *Los grupos...*, Op. Cit., p. 272.

124 Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: *Partidos...*, Op. Cit., p. 196.

125 Cfr. GARCÍA-ATANCE Y GARCÍA DE MORA, María Victoria y TORRES DEL MORAL, Antonio: Op. Cit., p. 240.

directivos del partido las facultades de proponer¹²⁶ y, una vez electo, ratificar¹²⁷ al candidato a jefe de grupo o fracción. De este modo, los partidos aseguran que la persona que vaya a ocupar el cargo de jefe de fracción sea designada mediando la voluntad favorable de los órganos directivos del partido.

Vista la forma en que son elegidos los jefes de grupo o fracción, no cabe duda de que la opinión de este es, materialmente, la opinión del partido y, en general, de la subordinación de su actividad a la “opinión del partido político”¹²⁸, de modo que se asegura que la marcha de las actividades del grupo se orienta en la dirección señalada por los partidos.

Aquí cabe destacar que la situación descrita es absolutamente conforme a Derecho¹²⁹. Los partidos políticos han conseguido legitimar la instrumentalización que hacen de los grupos parlamentarios, hasta el punto que dicha relación instrumental supone un

126 Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: *Partidos...*, Op. Cit., p. 190.

127 Cfr. BAUTISTA PLAZA, David: Op. Cit., p 157.

128 Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: *Partidos...*, Op. Cit., p. 193.

129 Al respecto Cfr. MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: “La jaula de hierro: la posición del parlamentario en el grupo”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, Núm. 1o. Extraordinario, 2001, p. 163 y ss., para quien, a pesar de ser criticable que el principal factor de la existencia de la disciplina de grupo tiene naturaleza política, no se puede negar que las reglas jurídicas favorecen el control del grupo sobre los parlamentarios e, incluso, cuando se ha quebrado el supuesto de la disciplina partidista, el ejercicio de la actividad legislativa de una manera independiente, al margen del grupo.

control que no es meramente factual, sino “favorecido jurídicamente”¹³⁰ por los reglamentos de las Cámaras¹³¹.

2.3. La incidencia disciplinaria sobre la conducta y quehacer de los parlamentarios

La incidencia de la disciplina de grupo sobre parlamentarios encierra una de las paradojas que más comúnmente se suscitan en todas las cuestiones humanas: la paradoja de la libertad. En nombre de la libertad de crear partidos políticos¹³² (artículo 67 CN),

130 Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: Op. Cit., p. 311.

131 Cfr. ARCE JANÁRIZ, Alberto: “Tránsfugas y Portavoces en el grupo mixto (Dictamen sobre la constitucionalidad de la regulación de la Portavocía del grupo parlamentario mixto preparada por el grupo de trabajo para la reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias)”, *Revista de las Cortes Generales*, Núm 40, 1997, p. 169, en donde se concluye que la primacía del portavoz en el grupo mixto, incluso cuando este está conformado de parlamentarios tránsfugas que han decidido zafarse de las ataduras de la disciplina de partido, es perfectamente reglamentaria y constitucional.

132 Cfr. MORALES ARROYO, José María: *Los grupos...*, Op. Cit., p. 255, para quien el artículo 6 CE coloca en cabeza de los ciudadanos un auténtico derecho de crear partidos y desarrollar a través de ellos actividades de participación política. Por su parte, el Tribunal Constitucional español también ha reconocido que la libertad de constituir un partido político es un auténtico derecho subjetivo público: “La disciplina constitucional en esta materia, tomada en su sustancia, se ha articulado sobre el reconocimiento de un derecho subjetivo público de los ciudadanos a constituir, bajo la forma jurídica de asociaciones, partidos políticos; con ello se reconoce y legitima la existencia de los partidos y se garantiza su existencia y su subsistencia. El partido, en su creación, en su

que es encuadrable dentro de la libertad de asociación como derecho fundamental (artículo 52 CN)¹³³, se asienta la legitimidad de la disciplina intragrupos. Pero también en nombre de la libertad del parlamentario se ha construido la teoría clásica¹³⁴ de la repre-

organización y en su funcionamiento, se deja a la voluntad de los asociados fuera de cualquier control administrativo, sin perjuicio de la exigencia constitucional del cumplimiento de determinadas pautas en su estructura, actuación y fines” (SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL, 85/1986 de 25 de junio, FJ 2).

- 133 Respecto de la unión entre derecho a conformar partidos políticos y el derecho de asociación, véase la siguiente sentencia del Tribunal Constitucional español: SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL, 56/1995 de 6 de marzo, FJ 3: “Los arts. 6 y 22 deben interpretarse conjunta y sistemáticamente, sin separaciones artificiosas y, en consecuencia, debe reconocerse que el principio de organización y funcionamiento interno democrático y los derechos que de él derivan integran el contenido del derecho de asociación cuando este opera sobre la variante asociativa de los partidos políticos. En definitiva, puede afirmarse que el derecho de asociación referido a los partidos políticos añade una cuarta dimensión al contenido genérico del derecho de asociación al que nos hemos referido en otras Sentencias. Concretamente, a la libertad de creación de partidos políticos, al derecho de no afiliarse a ninguno de ellos y a la libre autoorganización de los mismos, se añaden los derechos de participación democrática interna de los afiliados. Siendo esto así, no cabe duda que la garantía de esos derechos de participación democrática, al integrar el contenido del derecho constitucional de asociación del art. 22 C.E., puede residenciarse en el cauce procesal de la Ley 62/1978 de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales y en el proceso de amparo constitucional”.
- 134 “El Derecho Parlamentario está asentado básicamente, en efecto, sobre la concepción clásica de la representación política. El Parlamento es concebido, por tanto, como un conjunto de individuos rigurosamente libres, no agrupados en fracciones o en grupos concretos, no sometidos a disci-

sentación política, que es garantizada a través de la prohibición de mandato imperativo consagrada en el artículo 201 CN¹³⁵.

En este punto queremos señalar que la concepción clásica de la representación política fue elaborada sobre la base de la libertad de los parlamentarios individuales, dejándose de lado a los partidos políticos. Ello constituye un dato histórico indiscutido e indiscutible. Pero los sistemas de la representación política en las constituciones contemporáneas no asumen en puridad la teoría (liberal) clásica de la representación, pues no obvian el rol de los partidos políticos y les atribuyen a estos importantes funciones constitucionales, lo cual, como salta a la vista, ocurre con la Constitución de 1999 en su ya muchas veces referido artículo 67.

Vista en clave normativa, esta paradoja de la libertad se presenta como una colisión de normas: los artículos 67 y 201 del texto constitucional parecen chocar frontalmente, desgarrando así la unidad de la Constitución y engendrando confusiones teórico-normativas de no poco calado, que llevan a pensar que al régimen de la representación política en Venezuela se lo puede considerar, como ha dicho Torres

plina alguna” (Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: *El Parlamento...*, Op. Cit., p. 165).

135 “Los diputados o diputadas son representantes del pueblo y de los estados en su conjunto, no sujetos o sujetas a mandatos ni instrucciones, sino solo a su conciencia. Su voto en la Asamblea Nacional es personal”.

del Moral del caso español, un “*pseudomandato imperativo de partidos, no jurídico, pero sí fáctico y muy efectivo*”¹³⁶.

Asumir como cierta la contradicción intrínseca de los contenidos de las normas mencionadas, una “tensión entre dos principios normativos distintos, entre dos diferentes modos de concebir el deber-ser de la representación”¹³⁷, conduce a dos sendas distintas: por un lado la senda de presumir la torpeza del constituyente y, por otro, la apertura interpretativa del operador jurídico, del jurista.

La primera de estas sendas es la más fácilmente transitable, pero también la que más nos aleja de los principios de la teoría general del Derecho. No se puede presumir la torpeza del legislador y –mucho menos– la del constituyente. Por su parte, la segunda senda muestra un camino más alentador: sin constituyente torpe se presume un Estado constitucional bien planteado en sus fundamentos, aunque desentrañar y armonizar sus principios sea ocasión de muchos esfuerzos intelectuales y de no menos ensayos prácticos.

¿Cuál de las dos sendas debemos recorrer, entonces, para extraer la lógica constitucional de la coexis-

136 Cfr. TORRES DEL MORAL, Antonio: “El Estado español de partidos”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, N° 8, 1991, p. 133.

137 Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: “Prólogo” a CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: *El mandato...*, Op. Cit., p. 13.

tencia normativa de los artículos 67 y 201 del Texto Fundamental? Pensamos que, afortunadamente, la senda de la apertura interpretativa, que nos puede llevar a comprender la regulación constitucional en la materia como una “proyección coherente de una idea nueva de representación en la que los partidos encuentren efectivamente el lugar que en la práctica ocupan”¹³⁸. Con independencia de que sean posibles las torpezas del constituyente, y admitiendo que las opciones constitucionales concretas pueden ser mejoradas, albergamos la convicción de que no existe contradicción entre los artículos 67 y 201 de la Constitución.

La base de la cual partimos para formular la anterior aseveración es la siguiente: tanto el artículo 67 como el artículo 201 son normas constitucionales de idéntica jerarquía y con la misma vocación operativa. Sin embargo, dando por sentada la igual jerarquía de ambas normas, hay que decir que ellas no impactan del mismo modo, con la misma intensidad, en la configuración sistémica del Estado constitucional venezolano.

Pensamos que en el todo que es el Estado constitucional el artículo 67 CN aporta el contenido y el programa de una suerte de subsistema constitucional: el subsistema del Estado de partidos, que es

138 Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: *Prólogo*, Op. Cit., p 14.

plataforma de ejercicio del poder público¹³⁹. Y el artículo 201 CN forma parte del subsistema del Estado de partidos que preside el artículo 67 CN, *cláusula del Estado de partidos*. No es un verso suelto en el concierto del texto de la Constitución. Mucho menos es una norma sobre la cual se edifica algún otro subsistema constitucional.

Así las cosas, el artículo 67 CN dibuja una parte importante del marco general de la representación política en Venezuela: una representación partidista que se ejerce en el seno de la AN por los representantes del pueblo (artículo 201 CN). Y ese marco general de la representación política es enriquecido por la prohibición del mandato imperativo¹⁴⁰, que aporta –bien por reminiscencia histórica¹⁴¹, bien por volun-

139 Cfr. PORRAS RAMÍREZ, José María: “Comentarios acerca del estatus constitucional de los partidos políticos y de su desarrollo en la Ley Orgánica 6/2002”, *Revista de las Cortes Generales*, N° 57, 2002, p. 8, para quien el artículo 6 CE tiene una “destacada ubicación sistemática” en el Texto Fundamental.

140 Cfr. SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL 10/1983 de 21 de febrero, en la cual el Tribunal Constitucional establece expresamente que “(...) en el entendimiento común y en la opción política de nuestra Constitución (art. 1.3) la idea de representación va unida a la de mandato libre” (FJ 2).

141 Para SORIANO DÍAZ, Ramón Luis: “El transfuguismo: estafa política a la voluntad de los ciudadanos”, *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, N° 11, Madrid, 2002, p. 598, la prohibición del mandato imperativo no es más que un “residuo histórico” producto de la no comprensión del Estado constitucional de partidos consolidado a lo largo de todo el siglo XX, especialmente en los países que forman parte de la tradición continental del Derecho Constitucional.

tad consciente del constituyente— una especificidad: la representación la ejercen los partidos políticos a través de los grupos parlamentarios, cuyos miembros (militantes-parlamentarios) son libres de mandatos del electorado, pero no son libres frente a los mandatos de los partidos cuando se someten voluntariamente a dichos mandatos¹⁴²: “el sometimiento del parlamentario a las directrices del partido no lesiona el mandato representativo, sino que lo realiza en el ámbito parlamentario”¹⁴³ o, dicho de otro modo, la “prohibición constitucional [del mandato imperativo] no descarta la posibilidad de que el diputado decida libremente asumir el cumplimiento de las órdenes de su grupo o partido”¹⁴⁴.

Que la representación política es ejercida por los partidos políticos a través de los grupos parlamentarios es una cuestión unánimemente aceptada por la doctrina extranjera¹⁴⁵ y evidenciada por la vida de

142 En contra de esta tesis Cfr. GARCÍA ROCA, Javier: “Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia” en *La democracia Constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Congreso de los Diputados, Vol. I, Madrid, 2002, pp. 839 y ss.

143 Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: *Partidos...*, Op. Cit., p. 175.

144 Cfr. MORALES ARROYO, José María: *Los grupos...*, Op. Cit., p. 292.

145 “No cabe sostener —ni nadie sostiene— que en los modernos sistemas democráticos, que son democracias de partidos, los parlamentarios, generalmente elegidos en las listas de una formación política y encuadrados en el interior de las Asambleas dentro de los Grupos trasunto de aquella formación, hayan de quedar desvinculados de las instrucciones partidarias, en el sentido de que no deban recibirlas, pues toda la estructura y funcionamiento interno de los Parlamentos

las Cámaras parlamentarias de nuestros días. Unos “hipotéticos representantes no unidos por disciplina de grupo o de partido harían inviable toda política estable y coherente”¹⁴⁶. Y sobre eso ya hemos hablado. Pero que los parlamentarios estén libres de todo mandato del electorado pero no del mandato de los partidos sí es, en cambio, una temática que amerita explicaciones, a fin de determinar el contenido y alcance de la libertad del parlamentario en el constitucionalismo venezolano.

Lo que entendemos por libre mandato en el texto y espíritu constitucionales puede ser esquematizado a partir de las siguientes premisas: 1) Los diputados están siempre –sin ninguna excepción posible– protegidos por el artículo 201 CN, que los libera de cualesquiera mandatos provenientes del electorado, de partidos, de grupos de presión, de factores de poder

descansa sobre la acción no de los diputados individuales, sino de los Grupos a los que pertenecen” (Cfr. PUNSET, Ramón: “Prohibición de mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos” en *Derecho de Partidos*, Coordinador José Juan González Encinar, ESPASA CALPE, Madrid, 1992, pp. 128-129); “Si queremos un Parlamento que no sea una mera caja de resonancia de los partidos, hemos de seguir manteniendo el mandato representativo. Pero tampoco podemos pretender en nuestros días un parlamento individualizado, de gran oratoria y de prolijos discursos basados en la más pura racionalidad. Ello no es operativo en las democracias actuales. El Parlamento, para ser funcional, requiere de cierta estructuración y esta no ha de ser meramente orgánica, ha de serlo también política” (Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: *Partidos...*, Op. Cit., p. 176).

146 Cfr. SANTAOLALLA LOPEZ, Fernando: *Partido...*, Op. Cit., p. 99.

social (empresarios, medios de comunicación, etc.). 2) Sin embargo, esos mismos diputados no pueden liberarse de los mandatos del partido político al cual pertenecen mientras se albergue en ellos la libre disposición de someterse a las obligaciones de disciplina grupal que trae aparejada la condición de militantes y/o de miembros de grupo. Bajo este supuesto los parlamentarios no pueden invocar el artículo 201 CN para zafarse¹⁴⁷ de los mandatos del partido¹⁴⁸ o del grupo. 3) Quebrado el supuesto de la libre aceptación por parte de un parlamentario de la disciplina de alguna fila partidista, entonces se activa para él la protección del artículo 201 CN y, “al margen de la

147 Para David Bautista Plaza, en el caso español, la prohibición de mandato imperativo no veta que los grupos parlamentarios, en los que se integran los representantes públicos para dotar de relevancia jurídica la adscripción política de estos, puedan autodisciplinarse. La dignidad de la función representativa se anticipa, en una democracia pluralista, a la previa elaboración pública y democrática de una voluntad unitaria en los grupos parlamentarios. La ruptura de la disciplina grupal, o la no adscripción al partido que sea la emanación lógica del partido con el que se ha concurrido a las elecciones, impide que los partidos políticos puedan concurrir a manifestar la voluntad popular” (Cfr. BAUTISTA PLAZA, David: Op. Cit., pp. 180-181).

148 (...) la prohibición de mandato imperativo ha de entenderse instituida respecto de los electores. Y debemos subrayar que únicamente respecto de ellos, o, más precisamente, para desvincular la relación electores-elegidos (...). Por tanto, nada tiene que ver la prohibición del mandato imperativo, característica del estatuto de independencia de nuestros diputados y senadores, con la relación que liga a estos y a los partidos en que se integran. La interdicción de instrucciones y de revocabilidad no se dirige a los partidos, sino a los electores (Cfr. PUNSET, Ramón: *Prohibición...*, Op. Cit., p. 128).

forma de acceso al escaño”¹⁴⁹, este no está obligado a vincularse a los mandatos del partido político: “Las decisiones del partido no vinculan (...) jurídicamente al grupo, e incluso (...) tampoco las decisiones dentro del mismo grupo son jurídicamente vinculantes para los parlamentarios”¹⁵⁰. Cuando esto ocurre se abre la posibilidad jurídica para el cambio de un grupo parlamentario a otro (no necesariamente de un partido a otro), lo cual es conocido con el término “transfuguismo”^{151 152 153}.

149 Cfr. PUNSET, Ramón: *Prohibición...*, Op. Cit., p. 119.

150 Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: *Partidos...*, Op. Cit., p. 174.

151 Quizás el crítico más severo de la patología del transfuguismo entre los estudiosos de habla hispana sea MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: “De tráfugas y valores democráticos” en *Méritos o Botín y otros retos jurídicos de la democracia*, Aranzadi, Elcano, 2000, p. 362, para quien “(...) el tráfuguismo es un fenómeno sencillo y a todas luces injustificable (...) un cáncer que infecciona el sistema democrático, que desconcierta al electorado, y del que, además, todas las fuerzas políticas pueden llegar a ser víctimas”.

152 De Esteban se ha referido al transfuguismo como “el paso de parlamentarios y munícipes de un grupo político a otro distinto del que formaron parte en el momento de ser elegidos” (Cfr. DE ESTEBAN, Jorge: *El fenómeno...*, Op. Cit., p. 7).

153 Acaso el más completo estudio español sobre el transfuguismo como fenómeno jurídico-político sea el de TOMÁS MALLÉN, Beatriz: *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002. Para esta autora la ambivalencia del transfuguismo, es decir, el hecho de que este fenómeno no sea completamente condenado jurídica y moralmente, pero tampoco aceptado del todo desde esas perspectivas, se debe a la complejidad del sistema de la representación política contemporánea, el cual combina los elementos de la teoría liberal clásica con las actuales realidades derivadas de la primacía constitucional de los partidos políticos (Véanse pp. 81 y ss.).

Como se ve, el mandato imperativo activa una protección constitucional para la libertad del parlamentario, que lo preserva frente a los mandatos de cualquier factor, salvo de los del partido al cual se somete libremente. No mediando la voluntad libre del parlamentario para someterse a la disciplina de grupo emerge la posibilidad constitucional del transfuguismo¹⁵⁴, el cual, aunque podría ser censurable o criticable desde el punto de vista político¹⁵⁵, no resulta antijurídico en virtud del “carácter formalmente personal”¹⁵⁶ del sistema de representación política en Venezuela, a pesar de la existencia de la mal llamada ley anti-talanquera.

154 En contra de esta posición Cfr. MONTESINOS GARCÍA, Juan Antonio: “La propiedad de los escaños obtenidos electoralmente en listas cerradas”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N° 8, Valencia, 1999, pp. 283-285, para quien el transfuguismo puede causar agravios a la dinámica política de las Legislaturas y, por lo general, es mal visto ante la opinión pública. En el mismo sentido Cfr. DE ESTEBAN, Jorge: *El fenómeno...*, Op. Cit., p. 7, para quien el transfuguismo es un mal político en cuanto altera la configuración de las fuerzas partidista resultante de un acto concreto de expresión de la voluntad popular en un determinado proceso electoral.

155 Una severa crítica en contra del transfuguismo como acontecimiento de fraude al electorado moralmente reprochable se encuentra en NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: “Patología del transfuguismo político: grandes males, pero ¿buenos remedios? (A propósito de la regulación del estatuto de los diputados no adscritos contenida en la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 29 de marzo de 1999)”, *Revista de las Cortes Generales*, Núm 49, 2000, pp. 9 y ss.

156 Cfr. RODRÍGUEZ RAMOS, Luis: “Transfuguismo retribuido y cohecho”, *Actualidad Penal*, Núm 22, Mayo-Junio, 1994, p. 439.

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

Con respecto al papel de la libertad en la legitimación de la disciplina de grupo, debe decirse que las instrucciones partidistas están fuera del alcance de la prohibición del mandato imperativo porque no se puede proteger una libertad que se está ejerciendo en plenitud. El sometimiento a la disciplina de grupo supone el ejercicio de una libertad que no contradice lo proyectado por el constituyente para la realización práctica del Estado de partidos y de la democracia de sujeción parlamentaria. Antes bien, el someterse voluntariamente a la disciplina intragrupos se encuadra dentro de la libertad de asociarse en partidos políticos, que es, en definitiva, el anclaje sobre el cual puede erigirse el cumplimiento de las funciones que la Constitución ha atribuido a los partidos.

El Tribunal Constitucional español ha observado algo aplicable a Venezuela: el poder que ejercen los partidos políticos sobre los parlamentarios “se legitima solo en virtud de la libre aceptación de los estatutos y, en consecuencia, solo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre,

forman parte del partido”¹⁵⁷. Y la doctrina hispano-parlante, con Rubio Llorente a la cabeza, ha señalado que la disciplina intragrupos, en virtud de que es de los partidos políticos, los cuales derivan del derecho de asociación, “solo obliga en la medida en que es libremente aceptada”¹⁵⁸.

Tal libertad puede ejercitarse en dos tiempos: en primer lugar se ejerce la libertad de todo ciudadano para hacerse militante de un partido, lo cual coloca al miembro-militante en la posibilidad jurídico-política de ser potencialmente candidato a parlamentario y, de manera eventual, formalmente diputado. En segundo lugar, una vez que se ha alcanzado el escaño, se ejerce la libertad de continuar siendo militante de un partido político o de su respectivo grupo parlamentario, lo cual podría asegurar que el militante-parlamentario sea reelecto por medio del partido en las subsiguientes elecciones.

Considerar la incorporación libre y voluntaria de una persona a un partido político y luego la libre aceptación de las obligaciones que trae consigo la militancia partidista, incluso dentro del Parlamento, nos ubica ante una realidad que ha de ayudarnos a ponderar mejor la importancia de la libertad en las consideraciones sobre los distintos aspectos de la disciplina

157 Cfr. SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL 10/1983 de 21 de febrero, FJ 3.

158 Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: *El Parlamento...*, Op. Cit., p. 164.

de grupo: la libertad personal es, con toda seguridad, la clave de bóveda para interpretar la Constitución en favor de la legitimidad de la disciplina intragrupos¹⁵⁹. A los partidos políticos les es aplicable el principio *volenti non fit iniuria*, según el cual si una persona ingresa a un partido, lo hace “asumiendo el grado de libertad y democracia que la organización ofrece”¹⁶⁰.

Por el contrario, la disciplina grupal sería absolutamente ilegítima si se intentara “forzar esa disciplina creando instrumentos jurídicos que se la imponen al parlamentario contra su propia voluntad”¹⁶¹ o si se prescindiera de su concurso en el momento de configurar normativamente tal régimen disciplinario.

No se trata de hacer una interpretación estrictamente liberal de la disciplina de grupo¹⁶². Lo que

159 A favor de esta tesis, dice Saiz Arnaiz que “Cualquier análisis que del contenido concreto de la prohibición del mandato imperativo quiera llevarse a cabo debe partir de un presupuesto inexcusable: el carácter voluntario de la aceptación de la disciplina que define el funcionamiento de los GPS” (Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: *Los grupos...*, Op. Cit., p.237).

160 Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: Op. Cit., p. 85.

161 Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: *El Parlamento...*, Op. Cit., p. 164.

162 Al respecto Cfr. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: Juan José: “Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho Constitucional y en el ordenamiento español”, *Revista de Estudios Políticos*, Número 45, Mayo-Junio, 1985, p. 156, para quien, a pesar de presentarse problemas prácticos con las medidas de disciplina de grupo, y a pesar de que dichos problemas deben ser resueltos, no existe un distanciamiento real entre la práctica constitucional de la disciplina de partido y el mandato imperativo, siendo que la sensación del quiebre

queremos rescatar, la razón por la cual la libertad legitima la disciplina de grupo, es más simple y más radical: cuando los diputados se someten libremente a la disciplina de grupo aparece en escena la presunción de que se ha cumplido la democracia interna en el seno del partido político, la cual es una especial exigencia derivada de la función constitucionalmente relevante de los partidos otorgada por el artículo 67 CN¹⁶³.

Lo anterior resulta nuclear en nuestro tema porque hace que el sometimiento libre del parlamentario a las directrices del partido sea resellado en su legitimidad¹⁶⁴ por el hecho añadido de dar cumplimiento a una obligación constitucional, como lo es la del funcionamiento interno democrático de los partidos políticos (artículo 67 CN). Y esto supone, repetimos, aferrarnos al texto de la Constitución, concretamente

entre teoría y práctica se debe al todavía vigente peso de la "ideología liberal" clásica en materia parlamentaria.

163 Sobre el tema de la intensidad de la exigencia de democracia interna que recae constitucionalmente sobre los partidos políticos en comparación con la intensidad de la exigencia de democracia interna de otras asociaciones de derecho privado no partidistas Cfr. ELVIRA, Ascensión: "Asociaciones y democracia interna" en *La democracia Constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002., especialmente pp. 608 y ss.

164 "El funcionamiento democrático interno del grupo es el fundamento legitimador de la disciplina de grupo y la condición que permite salvar constitucionalmente la integridad del mandato de los parlamentarios, ante las competencias que progresivamente se han detraído de los diputados y senadores, en beneficio de los grupos parlamentarios" (Cfr. GARCÍA GUERRERO, José Luis: Op. Cit., p. 521).

su artículo 67, como único recurso a la mano de los juristas para solventar y dar respuesta a las vicisitudes de la representación política en el Estado constitucional de partidos. Una vez que un parlamentario ha decidido ejercer su libertad en el sentido de conformar un determinado grupo parlamentario, tal libertad puede ser modulada por las normas reglamentarias del grupo en cuestión¹⁶⁵.

La disciplina de grupo no solo es libremente aceptada¹⁶⁶ por el parlamentario, sino que es avalada por este como una realidad democrática¹⁶⁷, dotada de

165 Cfr. TRUJILLO PÉREZ, Antonio Javier y NAVAS SÁNCHEZ, María del Mar: "Normativa sobre el transfuguismo en los reglamentos parlamentarios autonómicos", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N° 14, Valencia, 2003, p. 128.

166 Como prueba empírica de la aceptación libre de la disciplina por parte de los parlamentarios, puede tenerse en consideración que a "pesar de las sanciones previstas en los reglamentos de los GPs, e incluso en los Estatutos de los partidos, para los supuestos de ruptura de la disciplina por parte de los diputados, sucede en ocasiones que alguno o algunos de los miembros de la fracción deciden apartarse del criterio mayoritario de voto del resto de sus compañeros; son los denominados casos de indisciplina que además de no proliferar, raramente afectan a sectores significativos de un mismo grupo" (Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: *Los grupos...*, Op. Cit., pp. 216-217).

167 No compartimos la tesis de Fernando Santaolalla, para quien en la "organización interna de los grupos parlamentarios y, especialmente, de partidos políticos existen dos principios antagónicos: por un lado, la necesidad de disciplina y orden y, por otro, la necesidad de democracia interna. Se trata de principios que pugnan entre sí, y de su mayor o menor influjo puede seguirse unos partidos y grupos más o menos participativos, más o menos disciplinados. (...) Los partidos políticos y los grupos parlamentarios necesitan simultanear la doble exigencia de democracia y disciplina internas, para poder

ortodoxia constitucional, cuya legitimidad “se afirma en el hecho de que la última referencia en las decisiones del partido descansa en el acuerdo mayoritario, de obligado respeto para sus promotores y sus detractores”¹⁶⁸, siendo que el mismo parlamentario participa¹⁶⁹ como pieza clave del proceso de producción democrática de ese régimen disciplinario¹⁷⁰ porque “contribuye a formar la voluntad (...) de sus propio grupo”¹⁷¹.

Finalmente, en lo tocante a la titularidad individual del escaño, auténtica y acaso única garantía jurí-

actuar en la democracia parlamentaria contemporánea” (Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Partido...*, Op. Cit., p. 100). Admitir como válido el pensamiento de Santaolalla conduce bien a una concepción de la democracia en clave de anarquía, que excluye, por supuesto, referentes normativos y de autoridad, o a una concepción autoritaria de todo régimen disciplinario, en la cual no tendría cabida –según su lógica– el principio de participación.

168 Cfr. MORALES ARROYO, José María: *Los grupos...*, Op. Cit., p. 277.

169 No en vano señalará Fernando Flores Giménez que todos los Estatutos partidistas “tienen como elemento común de fondo el derecho a la participación de sus miembros en la formación de la voluntad partidaria, en todas sus instancias” (Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: Op. Cit., p. 199).

170 “El sistema democrático, basado en la actividad del partido político, para que sea funcional requiere tanto del propio partido como, en el grupo parlamentario, de unas reglas de disciplina. Ello no obstaculiza el mandato representativo, siempre que aquellas obedezcan a una legitimación democrática, en este caso intrapartidaria” (Cfr. REBOLLO...”, Op. Cit., p. 173).

171 Cfr. GARCÍA GUERRERO, José Luis: Op. Cit., p. 521.

dica real de la libertad del parlamentario¹⁷², la doctrina ha reconocido que la prohibición de mandato imperativo –en caso de no existir voluntad del parlamentario de sujetarse a las directrices de los partidos políticos– funge como límite¹⁷³ que refrena constitucionalmente la disciplina de grupo¹⁷⁴.

172 Al respecto Cfr. LARIOS PATERNA, María Jesús: “Régimen jurídico del cambio del grupo parlamentario en las Cámaras legislativas del Estado español”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N° 10. Extraordinario, Valencia, 2001, p. 101, para quien, la titularidad personal del escaño es el pivote de la libertad individual de los parlamentarios y, por lo tanto, también es el límite jurídico más efectivo de la disciplina de grupo.

173 “(...) es cierto que desde el punto de vista jurídico el diputado no está sujeto a mandato imperativo; que no se vota por partidos, sino por diputados individualmente considerados; que las decisiones del grupo no son jurídicamente vinculantes para sus miembros, y que ni el partido ni el grupo pueden despojar al representante de su mandato aunque sí, por su puesto, excluirlo de las futuras listas electorales. Tales son los límites jurídicos a la tendencia politológica a convertir al Parlamento en una Cámara de partidos, límites que garantizan jurídicamente la libertad de juicio y de voto del representante y su vinculación inmediata con el representado” (Cfr. GARCIA-PELAYO, Manuel: *Op. Cit.*, p. 2014); “La posesión del escaño por el diputado individual, con su consiguiente libertad de movimientos, reduce ciertamente la disciplina de los partidos y grupos y divide en alguna medida el poder de los partidos. (...) la titularidad del escaño es uno de esos pesos o contrapesos con los que el Estado constitucional procura su mantenimiento” (Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Partido...*, *Op. Cit.*, p. 112); “El mandato representativo y el carácter personal del voto se vinculan al concepto de representación, y son un límite a la función encomendada por la Constitución a los partidos políticos para que concurren a la manifestación de la voluntad popular” (Cfr. BAUTISTA PLAZA, David: *Op. Cit.*, p. 142).

174 En contra de esta tesis se ha pronunciado Ramón Punset, para quien el hecho de que los diputados y senadores no

En pura técnica jurídica, el partido político y el grupo parlamentario “no pueden cesar a sus diputados, ni de manera directa, ni previa expulsión de los parlamentarios indisciplinados del partido”¹⁷⁵, siendo las únicas vías sancionadoras posibles la expulsión del grupo parlamentario¹⁷⁶, que en la mayoría de los países europeos, pero no en Venezuela, acarrea consigo la necesaria inclusión en un grupo mixto¹⁷⁷

estén en la obligación jurídica de aceptar, seguir o ejecutar las instrucciones del partido “obedece no a la existencia de la prohibición, sino al hecho de que son los diputados y no los partidos los que ostentan la titularidad del escaño (Cfr. PUNSET, Ramón: *Prohibición...*, Op. Cit., pp. 128-129).

175 Cfr. GARCÍA-ATANCE Y GARCÍA DE MORA, María Victoria y TORRES DEL MORAL, Antonio: Op. Cit., p. 243.

176 Sobre la legitimidad jurídico-constitucional de expulsar a un parlamentario de un determinado grupo Cfr. AGUILÓ LÚCIA, Lluís: “La expulsión del grupo parlamentario”, *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N° 4, Diciembre de 2000, p. 122, para quien la única limitación o prohibición de expulsión que existe en el ordenamiento español recae sobre los grupos mixtos, pero nunca sobre los grupos que representan a los partidos políticos. Así, los grupos tienen un derecho a expulsar miembros conforme a derecho, esto es, observando los extremos formales y las garantías establecidas al efecto, el cual –pensamos– puede entenderse como una extensión o reflejo de lo que parte de la doctrina ha señalado como el derecho de los partidos a expulsar a sus miembros por causas razonables (Cfr. NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: “¿Pueden los partidos políticos expulsar libremente a sus afiliados?”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 107, 2000, pp. 269 y ss.).

177 Para una visión positiva de la incorporación de un parlamentario al Grupo Mixto Cfr. LARIOS PATERNA, Jesús María: “El grupo mixto en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas”, *Revista de las Cortes Generales*, N° 36, Madrid, 1995, pp. 46 y ss., para quien el grupo mixto es una alternativa institucional, de valía constitucional, al diputado independiente que no desea someterse a la disciplina de un partido

y la no inclusión en las próximas listas electorales¹⁷⁸; todo lo cual –como bien acota Torres del Moral– equivale a “una revocación aplazada”¹⁷⁹. Pero nunca –insistimos– a la pérdida del escaño¹⁸⁰ de manera inmediata porque, como ha dicho el Tribunal Constitucional español, pero es aplicable a Venezuela, “la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos sino de la expresada por los

determinado. Es este último sentido, Cfr GARCÍA MEXÍA: Pablo: “Problemas jurídico-parlamentarios de la creación de un grupo parlamentario mixto (Dictamen de la Secretaría General de la Asamblea de Madrid sobre las repercusiones jurídico-parlamentarias de la creación del grupo parlamentario mixto)”, *Revista de las Cortes Generales*, N° 46, 1999, p. 197, en el cual se concluye que el grupo parlamentario mixto representa una figura de mucha trascendencia en el sistema de representación política español simple y llanamente porque es el cauce de ejercicio de la actividad política de los parlamentarios que no deseen someterse a la disciplina de grupos ni de partidos.

178 Esto es así porque en los ordenamientos constitucionales contemporáneos la condición de miembro de un Parlamento está precedida de la condición de militante (obediente y disciplinado) de un partido político. Se establece una relación causa-efecto (presente y futura) entre ambas condiciones: se es parlamentario porque antes se ha sido militante disciplinado de un partido político (relación causa-efecto presente), y se será parlamentario en la medida en que se siga siendo militante disciplinado de un partido político (relación causa-efecto futura).

179 Cfr. TORRES DEL MORAL, Antonio: *El Estado...*, Op. Cit., p. 133.

180 “La independencia del parlamentario, en cuanto titular del escaño, respecto de su partido resulta tan evidente en nuestro ordenamiento, que los Reglamentos de las Cámaras de las Cortes Generales no contemplan en absoluto como supuesto de la pérdida de la condición de diputado o senador la ruptura del vínculo partidario” (Cfr. PUNSET, Ramón: *Prohibición...*, Op. Cit., p. 130).

electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas”¹⁸¹. Que los partidos políticos puedan arrebatarse el escaño a los parlamentarios individuales supondría una violación del principio de origen democrático y popular de la Asamblea Nacional y de los parlamentos autonómicos, deducible del artículo 5 de nuestra Constitución ¹⁸².

2.4. La parlamentarización de los estatutos de los partidos políticos como fuente de la disciplina de grupo o la parlamentarización material de los partidos políticos

La disciplina de grupo es disciplina de los partidos políticos sobre los diputados de la Asamblea Nacional. Se trata, por lo tanto, de una disciplina partidista *parlamentarizada*. Ya hemos visto cómo los órganos de gobierno de los partidos políticos son –bajo el revestimiento formal de la figura del jefe de grupo– la auténtica causa eficiente de este régimen disciplinario: ordenan, disponen y encauzan todo cuanto tiene que ver con su quehacer. Y vimos también que a este proceso se lo puede denominar parlamentarización orgánica de los cargos directivos del partido. Ahora

181 Cfr. SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL 5/1983 de 4 de febrero, FJ 4.

182 Cfr. MONTESINOS GARCÍA, Juan Antonio: Op. Cit., pp. 284. Sin embargo, parte de la doctrina también ha sostenido que el fenómeno del transfuguismo, en sí mismo considerado, también resulta violatorio de la voluntad popular. Los tránsfugas, dirá Blanco Valdés, “revientan las urnas” (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto: Op. Cit., p. 45).

corresponde dar cuenta de la parlamentarización de las directrices de los órganos directivos de los partidos políticos, es decir, tenemos que explicar el proceso de parlamentarización material de la disciplina partidista, la cual, como intentaremos mostrar, sirve de causa material y de causa final del régimen disciplinario que examinamos.

Para aproximarnos al proceso de parlamentarización material de la disciplina partidista es necesario centrar la atención en las normas que sirven de fundamento jurídico a los actos o directrices emanados de los órganos directivos de los partidos políticos, esto es, en los estatutos internos de los partidos.

Los estatutos de los partidos políticos son incorporados a un proceso de “osmosis”¹⁸³ entre el Derecho Constitucional (interesado directamente por la función de los partidos) y el Derecho Parlamentario (interesado de manera inmediata por el quehacer legislativo de los parlamentarios).

La parte gruesa del proceso que intentamos explicar estriba en determinar cómo y bajo qué peculiaridades se parlamentarizan los estatutos internos de los partidos políticos, hasta el punto de convertirse en verdadera fuente –por lo menos desde un punto de vista material– de la disciplina de grupo, pues, en definitiva, los estatutos de los partidos políticos son el

183 Cfr. MOHRHOFF, Federico: Op. Cit., p. 34.

Derecho tras el Derecho, la savia que, en la disciplina grupal, impregna los reglamentos internos de los grupos, que son los instrumentos jurídicos formales para la realización práctica de dicho régimen disciplinario.

Una idea madre para explicar esta parlamentarización material viene de la mano de Manzella. Se puede entender con este autor que los procesos de parlamentarización se alzan sobre un factor de convertibilidad: los reglamentos parlamentarios. Estos, en cuanto factor de convertibilidad, permiten transformar lo que es materialmente político en algo técnicamente jurídico¹⁸⁴.

Esta transformación de realidades políticas en realidades técnico-jurídicas no se agota únicamente en el cambio de una naturaleza por otra, en este caso, la naturaleza política por la naturaleza jurídica. Ése es, en nuestro criterio, un modo errado de enfocar la parlamentarización, pues la parlamentaria es, esencialmente, una realidad política y jurídica a la vez. “Derecho Parlamentario y Política no son reali-

184 “Nel sistema normativo che si è detto, il regolamento parlamentare costituisce lo strumento tecnico attraverso il quale il processo politico si fa processo giuridico” (Cfr. MANZELLA, Andrea: “Diritto parlamentare e regolamenti delle camere nel quadro costituzionale” en *“I Jornadas de Derecho Parlamentario”*, Ediciones del Congreso de los Diputados, tomo I, Madrid, 1984, p. 23).

dades diversas”¹⁸⁵, como correctamente ha sostenido Mohrhoff.

Nos parece que la manera más apropiada de enfocar la cuestión consiste en concebir la parlamentarización como un proceso de asimilación parlamentaria, es decir, como un proceso en virtud del cual se hacen como propias, perfectamente integradas según los modos de ser parlamentarios, las realidades políticas exteriores, que en este caso coinciden con la vida y organización de los partidos.

Aplicando el razonamiento anterior a lo que nos ocupa en este momento, debemos señalar que la parlamentarización de los Estatutos de los partidos políticos consiste en la transformación del modo de ser externo-partidista de los estatutos en un modo de ser interno-parlamentario.

Ya hemos rastreado los cauces orgánicos, los puntos formales de conexión que hacen posible que los estatutos de los partidos políticos, que son realidades extraparlamentarias, operen en el seno de los parlamentos sobre la conducta de los parlamentarios, de tal modo que estos puedan ser normas plenamente operativas en el seno de las Cámaras, vigentes y aplicables a unos sujetos definidos y bien identificados: los militantes de ese partido político que ostentan la condición de parlamentarios, y

185 Cfr. MOHRHOFF, Federico: Op. Cit., p. 4.

otros parlamentarios que, sin ser militantes, han sido aceptados y se han adherido al grupo parlamentario. Ahora nos corresponde explicar las razones que justifican materialmente que los órganos de los partidos, bajo la forma parlamentaria de los grupos, apliquen los estatutos partidistas como fuente de la disciplina en el seno del grupo, es decir, las razones jurídicas que justifican la parlamentarización material de la disciplina partidista¹⁸⁶.

La primera consideración sobre el proceso de parlamentarización material de la disciplina partidista nos lleva a la autonomía normativa de los partidos políticos, es decir, al derecho a dictar sus propios estatutos¹⁸⁷, que contengan normas organizativas y funcionales¹⁸⁸. Se trata, en definitiva, de un derecho inherente a toda forma asociativa, sin el cual es impo-

186 En concreto, según la terminología que venimos utilizando, al fenómeno de la aplicación de los Estatutos partidistas como fuentes de disciplina dentro del grupo se le puede denominar parlamentarización de la disciplina partidista porque se trata de una disciplina ejercida sobre parlamentarios, que no nace de la condición de parlamentario de un sujeto, sino de su pertenencia a un partido político o a una coalición política (si se tratare de un grupo multipartidista).

187 “Los Estatutos son el derecho objetivo que resulta de la acción por el partido de su derecho a autoorganización, derecho que regula sus órganos, organización y funcionamiento” (Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: Op. Cit., p. 95).

188 Al respecto, véase SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL 218/1988 de 21 de noviembre, en la cual el Tribunal Constitucional declara expresamente que “el derecho de asociación, reconocido en el art. 22 de la Constitución, comprende no solo el derecho a asociarse, sino también el de establecer la propia organización del ente creado por el acto asociativo dentro del marco de la Constitución y de las

sible la realización de la “autonomía orgánica”¹⁸⁹ de los entes asociativos.

Si a los partidos políticos se los considera entidades asociativas con derecho a autonormarse¹⁹⁰, hay que reconocerles también que, en tanto están representados en las Cámaras por los grupos parlamentarios, tienen el derecho a reflejar en esos grupos su normativa extraparlamentaria, pues, en definitiva, la actuación del grupo, aunque jurídica y formalmente independiente del partido, tiene por fin –respaldado por la Constitución– que sean los partidos políticos las entidades que desplieguen la representación popular en el seno de las Cámaras. Y es por ello que la posibilidad constitucional de que los partidos políticos se traben orgánica y materialmente con el parlamento en el seno de los grupos incluye, por fuerza, que el

leyes que, respetando el contenido esencial de tal derecho, lo desarrollen o lo regulen (art. 53.1) (FJ 1)”.

189 Cfr. GÓMEZ MONTORO, Ángel: *Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, p. 192.

190 Suscribimos en este punto el parecer de Morales Arroyo, para quien “el mejor medio de garantizar el libre ejercicio del derecho de crear partidos lo constituye el reconocimiento al ente asociativo de la potestad de establecer sus reglas de funcionamiento y organización a través de una norma autónomamente confeccionada y aprobada, aunque en alguna ocasión el Estado se reserve la verificación de la norma interna con el objeto de comprobar si se ajusta a las normas mínimas de orden público establecidas en la Constitución y concretadas en la legislación ordinaria” (Cfr. MORALES ARROYO, José María: *Los grupos...*, Op. Cit., p. 255).

partido pueda aportar su fisonomía, incluso normativa, a esos mismos grupos¹⁹¹.

Consentir en que los partidos políticos tienen el derecho a reflejar en los grupos parlamentarios los principios estatutarios que se han dado a sí mismos para organizarse no es, en modo alguno, algo fuera de las previsiones constitucionales, tanto prácticas como teórico-normativas.

En el marco de un Estado constitucional es de recibo que –en virtud de los principios de la buena fe– si un partido ha sido reconocido legalmente por el órgano competente para ello (previsión práctica) es porque cumple con los extremos legales y constitucionales (previsión teórico-normativa) para su tráfico

191 Al respecto, Delgado Rebollo y Santaolalla comentan respectivamente: “A él [el partido político] corresponde irradiar sus propuestas al total de las instituciones del Estado y de la sociedad. El grupo parlamentario es una institución más de entre aquellas, es la expresión parlamentaria del partido, dado que su razón de ser es la identidad ideológica con él. Los grupos prolongan y son emanación de los partidos, y corresponde a estos la tarea del *indirizzio politico*, y a los grupos realizarlo en una parcela institucional concreta, el Parlamento” (Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: *Partidos...*, Op. Cit., p. 175). “(...) es incontrovertible que los partidos políticos encuadran ideológica, organizativa y programáticamente a los grupos parlamentarios, ya que los miembros de estos han sido electos sobre la base de unos programas aprobados por los primeros. La misma presentación de candidatos subraya esta dependencia de los grupos. A su vez los estatutos de los partidos suelen contemplar como órganos propios y, por ende, dependientes, a los grupos respectivos en las Asambleas parlamentarias” (Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Partido...*, Op. Cit., p. 97).

político. Confiar, por ende, en la parte de la estructura del Estado que ha de verificar la licitud del proceso de constitución de los partidos políticos y de las actividades desarrolladas por estos es, con todo, una necesidad del Estado de partidos.

Si se asume –o, mejor, si se presume– que un partido político cumple con las exigencias constitucionales para su existencia, ha de entenderse, entonces, que cumplirá, primeramente, con las obligaciones constitucionales de estructuración y funcionamiento internos democráticos (artículo 67 CN)¹⁹². Por ello, cabe preguntarse: ¿qué impedimento existe en reconocer a los partidos políticos el derecho de configurar¹⁹³ los grupos parlamentarios según los principios

192 En este sentido, sígase con Joan Oliver Araujo que a los partidos políticos, por el “(...) carácter esencial para el funcionamiento de nuestro sistema, este mismo precepto [6 CE] les impone una obligación: su estructura interna y su funcionamiento deberán ser democráticos. Pues bien, deben ser los estatutos y demás normas internas de los partidos políticos quienes aseguren, en primer lugar, el cumplimiento de este imperativo constitucional (Cfr. Oliver Araujo, Joan y Calafell Ferrá, Vicente: *Los Estatutos de los partidos políticos españoles. Partidos con representación parlamentaria*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Colección Textos y documentos, Madrid, 2007, p. 13).

193 “Parece lógico, en consecuencia, que dentro de dicho órgano [el Parlamento] los partidos o, más en general, las fuerzas políticas convertidas a través del correspondiente proceso reglamentario en GPs, no solo sean los auténticos protagonistas que en él tiene lugar, sino que, además, actúen y se organicen con los mismos criterios que inspiran su existencia fuera del Parlamento, es decir, en base a un imprescindible principio de autonomía que encuentra sus únicos límites en las disposiciones constitucionales (y,

de su propia organización interna y de su propio ideario doctrinal, presentes en los estatutos partidistas, si estos han de entenderse tanto democráticos como pluralistas y, por lo tanto, solventes desde el punto de vista constitucional?¹⁹⁴.

En nuestro criterio, ninguno. Y ello no significa que la autonomía parlamentaria sea relativizada¹⁹⁵ ni que el espacio de la autonomía del grupo parlamentario ceda en favor de la autonomía del partido político o que haya sido lesionada en su esencia, pues, en definitiva, la autonomía de los grupos parlamentarios, que en virtud del artículo 187.19 CN se puede predicar de ellos, tiene como causa final, según ya hemos sostenido antes, la autonomía de los partidos políticos en el seno de las Cámaras, siendo por ello lógico que, por ejemplo, el órgano directivo competente del partido ratifique (no que imponga) lo acordado como reglamento en el seno del grupo¹⁹⁶.

en su caso, en los reglamentos parlamentarios)” (Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: *Los grupos...*, Op. Cit., p. 177).

194 Coincidimos con BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa: Op. Cit., pp. 45 y ss., para quien, salvada la letra y espíritu constitucionales, los partidos políticos tienen el legítimo derecho a procurar la realización de su ideario político; realización que se hace efectiva, como es lógico, en el seno de las Cortes Generales, que es la institución diseñada constitucionalmente al efecto.

195 En contra de esta tesis ARAGÓN REYES, Manuel: *Las fuentes...*, Op. Cit., p. 46, para quien “la disciplina de partido y la fusión Gobierno-mayoría parlamentaria relativizan aquella expresión de la autonomía [la parlamentaria]”.

196 En contra de esta posición, Saiz Arnaiz: “Es necesario tener presente que esta autonomía normativa de los grupos, aun a pesar de predicarse con carácter absoluto, suele chocar

Pero aún se puede decir más. Teniendo por válido que el partido político puede y debe autonomarse en materia de disciplina interna a través de sus propios estatutos, y siendo esta disciplina una condición de existencia y de eficacia en las democracias actuales¹⁹⁷, también debe tenerse por válido, según las mismas exigencias de existencia y de eficacia, que los partidos políticos lleven los propios principios disciplinarios consagrados en sus estatutos internos a los reglamentos de los grupos parlamentarios¹⁹⁸, pues la

casi siempre con ciertas disposiciones de los estatutos de los partidos que tienden a someter la entrada en vigor de los Reglamentos respectivos GPs a la aprobación final por parte de algún órgano directivo a aquéllos” (Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: *Los grupos...*, Op. Cit., p. 178).

197 “(...) parece claro que los partidos tienen una facultad de dotarse de instrumentos de disciplina, y que esa potestad de dotarse de instrumentos de disciplina, y que tal potestad debe quedar enmarcada por el respeto al principio democrático, el cual impide actuaciones arbitrarias hacia el afiliado (...) puede aceptarse que el origen del poder disciplinario se halla en la propia necesidad del partido de manifestarse de forma coherente y unida para obtener el fin común” (Cfr. BAUTISTA PLAZA, David: Op. Cit., pp. 256-257).

198 En contra de esta tesis se pronuncia David Bautista Plaza, para quien “La regulación estatutaria de los partidos políticos, llevando al extremo la vinculación sociopolítica entre ambas figuras (partidos y grupos) conculca la cláusula de la prohibición del mandato imperativo y la consiguiente distinción jurídica entre grupos institucionales y partidos políticos, pues establece una relación de dependencia de los primeros respecto a los segundos, no solo en lo tocante a los principios generales, programas electorales y resoluciones aprobados por la Asamblea General del partido, en virtud de los cuales el representante recibe su libre mandato, sino también en relación a las instrucciones, directrices y acuerdos emanados de los órganos directivos del partido. La normativa estatutaria, por tanto, instaura en

mayor parte de los miembros de esos grupos ostentan la condición de militantes y, los que no, se han sometido libremente a la disciplina del grupo; una disciplina que, establecida en los reglamentos internos de los grupos, tiene como causa inmediata los estatutos partidistas que expresan, generalmente con bastante claridad, la obligación de acatamiento por parte de los parlamentarios a las directrices emanadas de los órganos competentes de los partidos¹⁹⁹, pudiéndose considerar que estos están legítimamente dotados de una “facultad *ad hoc*, la de imponer su criterio y la de exigir obediencia y disciplina a (...) aquellos que, por medio de sus siglas, y siempre gracias a ellas, son investidos con la dignidad parlamentaria”²⁰⁰.

Los reglamentos de los grupos parlamentarios no son, entonces, un límite jurídico a los estatutos de los partidos políticos²⁰¹. Antes bien, “aunque los grupos sean organizaciones jurídicamente independientes

su plenitud el Estado de partidos en su versión más radical” (Cfr. BAUTISTA PLAZA, David: Op. Cit., p. 156).

199 Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: *Los grupos...*, Op. Cit., p. 213.

200 Cfr. PÉREZ-SERRANO JAÚREGUI, Nicolás: *La disciplina...*, Op. Cit. p. 446.

201 Para Saiz Arnaiz el Estatuto partidista no solo es un límite al reglamento de los grupos, sino que es el fundamento de la autonomía misma de los grupos parlamentarios, pues “Desde el punto de vista del ordenamiento de los partidos, (...) la autonomía del grupo encuentra su fundamento en las normas del estatuto del partido que eventualmente prevén la facultad del grupo de darse un reglamento, facultad que, incluso cuando está prevista, está generalmente subordinada a una expresa aprobación del texto adoptado por los órganos del partido” (Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: *Los grupos...*, Op. Cit., p. 191).

de los partidos políticos, los Estatutos de estos (...) suponen un límite [material], el más importante, a los reglamentos de los GPs, y muestran el control que los partidos ejercen sobre su representación parlamentaria”²⁰².

Así como se acepta que los grupos parlamentarios representan a los partidos políticos en el seno del Parlamento, puede aceptarse también que, en cierta forma, los reglamentos de los grupos parlamentarios representan a los estatutos internos de los partidos políticos en las Cámaras.

Y si el problema técnico que se detecta en la anterior afirmación es que el reglamento de los grupos – por ser norma parlamentaria– debería servir de límite a los estatutos de los partidos para preservar la autonomía del Parlamento, hemos de decir que, al fin y al cabo, los límites²⁰³ jurídicos tanto de los estatutos partidistas como de los reglamentos de los grupos son, en primer lugar, la Constitución²⁰⁴ y, en segundo

202 Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: Op. Cit., p. 310.

203 Véase en este sentido a Fernando Flores Méndez, con quien coincidimos en que los “límites del contenido material estatutario de los partidos son, normativamente, la Constitución y la ley o leyes que los afecten” (Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: Op. Cit., p. 97).

204 Sobre la licitud o ilicitud del objeto o fin de un partido político Cfr. VIRGALA FORURIA, Eduardo: “Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002”, *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 10-11, 2002-2003, pp. 203 y ss. y PORRAS RAMÍREZ, José María: Op. Cit., pp. 14 y ss.

lugar, los reglamentos de las Cámaras²⁰⁵; de modo que la parlamentarización de los estatutos de los partidos y su conversión en normas internas de los grupos no obsta para que la Constitución y los reglamentos de las Cámaras les sirvan de muro de contención en caso de eventuales violaciones del ordenamiento jurídico.

Visto lo anterior, puede adelantarse la conclusión a la que llegamos en este apartado con respecto a la parlamentarización de la disciplina partidista: es en los estatutos de los partidos políticos, parlamentarizados en los reglamentos de los grupos, donde este régimen sancionador encuentra su plasmación jurídico-normativa concreta²⁰⁶. Solo conociendo los estatutos de los partidos políticos –que, obviamente, no agotan ni contienen toda la vida de los mismos²⁰⁷– podemos aproximarnos a “comprender las funciones que los grupos parlamentarios desempeñan en el interior de las Cámaras”²⁰⁸ y el sistema disciplinario que sirve de marco a esas funciones.

No se trata –como apuntaría Torres del Moral– de que “los estatutos de los partidos políticos puedan

205 En este sentido, Cfr. GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, Piedad: “Artículo 72.1. –Autonomía funcional de las Cámaras” en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo VI, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998, pp. 406 y ss.

206 Cfr. GARCÍA GUERRERO, José Luis: Op. Cit., p. 413.

207 Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: Op. Cit., p. 95.

208 Cfr. MARTÍNEZ-ELIPE, León: *Tratado de Derecho Parlamentario*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 313.

arrojar alguna luz”²⁰⁹ sobre la regulación reglamentaria –intragrupos– en la materia. Lo que ocurre realmente, mucho más significativo para el Estado constitucional, es que los estatutos de los partidos políticos son –en virtud de su parlamentarización– auténticas fuentes del Derecho Parlamentario²¹⁰, por lo menos en lo que a materia disciplinaria intragrupos respecta²¹¹. Y esto no solo en sentido “técnico”²¹², formal, sino, sobre todo, en sentido material. De ahí la importancia de conocer esta verdadera fuente del Derecho Parlamentario que –a pesar de su escasa publicidad²¹³, porque no existe ninguna exigencia jurídica que obligue a ello²¹⁴– “se revela como preciosa no solo porque se puede conocer la organización del partido o del grupo parlamentario, sino porque norma el comportamiento del diputado en el ejercicio de su función”²¹⁵.

209 Cfr. TORRES DEL MORAL, Antonio: “Los grupos parlamentarios”, *Revista de Derecho Político*, N° 9, 1981, Madrid, p. 32.

210 Cfr. MARTÍNEZ-ELIPE, León: *Tratado...*, Op. Cit., p. 312.

211 Cfr. ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis: *Introducción...*, Op. Cit., p. 31.

212 Cfr. DI CIOLO, Vittorio: Op. Cit., p. LI.

213 La doctrina española se queja unánimemente por la falta de publicidad de los Estatutos de los partidos políticos y de los reglamentos internos de los grupos parlamentarios. En este sentido: Cfr. TORRES DEL MORAL, Antonio: *Los grupos...*, Op. Cit., p. 32; OLIVER ARAUJO, Joan y CALAFELL FERRÁ, Vicente: Op. Cit., p. 13; FLORES GIMÉNEZ, Fernando: Op. Cit., p. 32; REBOLLO DELGADO, Lucrecio: *Partidos...*, Op. Cit., p. 173.

214 Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: Op. Cit., p. 32.

215 Cfr. DI CIOLO, Vittorio: Op. Cit., p. LXI.

Todo el silencio normativo que hay con respecto a la disciplina de grupo, que va desde la Constitución hasta los reglamentos de las Cámaras, pasando por la legislación de partidos²¹⁶ (cuestión que ya hemos hecho notar en varias oportunidades), es colmado por las normas disciplinarias de los estatutos de los partidos, una vez que estas se parlamentarizan en los reglamentos internos de los grupos.

Y todo ello es perfectamente constitucional. Ni la Constitución, ni los reglamentos de las Cámaras, ni la legislación de partidos²¹⁷ tienen por qué descender a regular en concreto la disciplina intragrupos. Basta que no se contrarie ninguna de esas normas y que se extraigan de ellas –como ciertamente ocurre– los principios del Estado de Derecho que deben amalgamar tal disciplina, para que esta sea desarrollada concretamente, mediando una suerte de “reserva estatutaria”²¹⁸, por los estatutos partidistas, siendo

216 “La Ley de Partidos no hace referencia a su potestad disciplinaria, por lo que una vez más, son los Estatutos los que pueden regularla con un buen margen de autonomía (...) el silencio de la normativa española muestra su respeto a la libertad de disposición de los partidos en la materia” (Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: Op. Cit., p. 258).

217 “(...) una ley de partidos no puede ser tan reglamentista como para evitar que los Estatutos de los mismos desarrollen su organización y funcionamiento conforme al derecho de asociación; por otra, los partidos dejan las cláusulas de sus Estatutos lo suficientemente amplias como para maniobrar con soltura, sobre todo en temas claves” (Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: Op. Cit., p. 86).

218 “(...) los partidos tienen una especie de reserva de Estatutos coherente con su derecho de autodeterminación, reserva que el legislador debe respetar, dejando a la autonomía

que estos, como normas para la acción de los partidos políticos, tienden –por vocación de su propia naturaleza– a parlamentarizarse para dar cauce práctico a la eficacia de la actividad de los partidos en el ejercicio de la representación popular.

de los miembros del partido la disposición de sus propias reglas” (Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: Op. Cit., p. 97).

Bibliografía

- AGUILÓ LÚCIA, Lluís: *“La expulsión del grupo parlamentario”*, Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, N° 4, Diciembre de 2000.
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis: *“Introducción al Derecho Parlamentario”*, Dykinson, Madrid, 2002.
- ARAGÓN REYES, Manuel: *“Las fuentes del Derecho Parlamentario”* en *“Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario”*, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996.
- ARCE JANÁRIZ, Alberto: *“Tránsfugas y Portavoces en el grupo mixto (Dictamen sobre la constitucionalidad de la regulación de la Portavocía del grupo parlamentario mixto preparada por el grupo de trabajo para la reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias)”*, Revista de las Cortes Generales, Núm 40, 1997
- AVELEDO, Ramón Guillermo: *“Curso de Derecho Parlamentario”*, Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2013.
- BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa: *“La relación entre los grupos y los partidos políticos en el ordenamiento jurídico-constitucional español”*, Corts. Anua-

rio de Derecho Parlamentario, N° 10. Extraordinario, Valencia, 2001.

- BAUTISTA PLAZA, David: *“La función constitucional de los partidos políticos”*, Mares Editorial, Granada, 2006.
- BLANCO VALDÉS, Roberto: *“Transfuguismo y democracia en la comunidad de Madrid”*, Claves de la Razón Práctica, N° 135, Septiembre de 2003.
- BREWER-CARÍAS, Allan R.: *“La Constitución de 1999. Derecho Constitucional venezolano”*, Editorial Jurídica Venezolana, Cuarta Edición, Caracas, Tomo I.
- BREWER-CARÍAS, Allan R.: *“Consideraciones sobre el régimen de distribución de competencias del Poder Público en la Constitución de 1999”*, en PARRA ARANGUREN, Fernando y RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando (Editores): *“Estudios de Derecho Administrativo. Libro homenaje a la Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, con ocasión del Vigésimo Aniversario del Curso de Especialización en Derecho Administrativo”*, Volumen I, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: *“El mandato parlamentario”*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.
- CALDERA, Rafael: *“Los causahabientes: de Carabobo a Puntofijo”*, Editorial Panapo, Caracas, 1999.
- CARRO MARTÍNEZ, Antonio: *“Los grupos parlamentarios”*, Revista de las Cortes Generales, N° 17, Madrid, 1989.

- CATALAYAUD CHOVER, David: “*Unas consideraciones sobre los tránsfugas en los parlamentos autonómicos (o la sensación de ser incomprendidos)*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 9, Valencia, 2000.
- COLLIARD, Jean-Claude: “*Los regímenes parlamentarios contemporáneos*”, Editorial Blume, Barcelona, 1981.
- DE ESTEBAN, Jorge: “*El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional*”, Revista de Estudios Políticos, N° 70, 1990.
- DI CIOLO, Vittorio: “*Le fonti del Diritto Parlamentare*”, Giuffrè, Milano, 1973.
- DURVEGER, Maurice: “*El sistema parlamentario. El poder real*”, Editorial Schapire, Madrid, 1973.
- ELVIRA, Ascensión: “*Asociaciones y democracia interna*” en “*La democracia Constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002.
- FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, Claro-José: “*Reglamentos parlamentarios y ordenamiento jurídico*”, Revista de Derecho Político, N° 9, 1981, Madrid.
- FLORES GIMÉNEZ, Fernando: “*La democracia interna de los partidos políticos*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 1999.
- GALLI, Carlos: “*El malestar de la democracia*”, Fondo de Cultura Económica, traducción al castellano de María Julia de Ruschi, México, 2013.

- GARCÍA GUERRERO, José Luis: “*Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*”, Ediciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1996, pp. 342 y ss.
- GARCÍA MEXÍA: Pablo: “*Problemas jurídico-parlamentarios de la creación de un grupo parlamentario mixto (Dictamen de la Secretaría General de la Asamblea de Madrid sobre las repercusiones jurídico-parlamentarias de la creación del grupo parlamentario mixto)*”, Revista de las Cortes Generales, N° 46, 1999.
- GARCÍA ROCA, Javier y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas: “*Democracia interna y control de los partidos políticos*”, Revista de Estudios Políticos, N° 42, 1984.
- GARCÍA ROCA, Javier: “*Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia*” en “*La democracia Constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*”, Congreso de los Diputados, Vol. I, Madrid, 2002.
- GARCÍA-ATANCE Y GARCÍA DE MORA, María Victoria y TORRES DEL MORAL, Antonio: “*Sistema electoral, partidos políticos y Parlamento*”, Editorial Colex, Madrid, 2003.
- GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, Piedad: “*Artículo 72.1. –Autonomía funcional de las Cámaras*” en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: “*Comentarios a la Constitución española de 1978*”, Tomo VI, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel: “*El Estado de partidos*”, Obras Completas, volumen II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

- GÓMEZ MONTORO, Ángel: *“Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación”*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.
- HELLER, Hermann: *“Teoría del Estado”*, Fondo de Cultura Económica, 2da Edición en español, 6ta reimpresión, México, 2012.
- HESSE, Konrad: *“Constitución y Derecho Constitucional”* en BENDA; MAIHOFFER; VOGEL; HESSE; HEYDE: *“Manual de Derecho Constitucional”*, Marcial Pons, segunda edición, Madrid, 2001.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier: *“El régimen jurídico-constitucional de los partidos”*, Revista de Derecho Político, N° 26, Madrid, 1988.
- KEITH, Krehbiel: *“Party discipline and measures of partisanship”*, American Journal of Political Science, Vol. 44, N° 2, 2000.
- KELSEN, Hans: *“El problema del parlamentarismo”* en *“Escritos sobre el socialismo y la democracia”* (Wien-Leipzig, 1925), Editorial DEBATE, Colección Universitaria, Madrid, 1988.
- LARIOS PATERNA, Jesús María: *“El grupo mixto en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas”*, Revista de las Cortes Generales, N° 36, Madrid, 1995.
- LARIOS PATERNA, Jesús María: *“El grupo mixto y el transfuguismo político”*, Revista Española de Derecho Constitucional, Año 16, Número 46, Enero-Abril, 1996.

- LARIOS PATERNA, Jesús María: *“Régimen jurídico del cambio del grupo parlamentario en las Cámaras legislativas del Estado español”*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 10. Extraordinario, Valencia, 2001.
- LAVILLA RUBIRA, Juan José: *“Artículo 78°. La Diputación Permanente”* en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: *“Comentarios a la Constitución española de 1978”*, Tomo VI, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998.
- LAVILLA RUBIRA, Juan José: *“Las fuentes supralegales del Derecho Parlamentario”* en *“Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario”*, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996.
- LINDE PANIAGUA, Enrique: *“Artículo 66°. Las Cortes Generales”* en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: *“Comentarios a la Constitución española de 1978”*, Tomo VI, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998.
- MANZELLA, Andrea: *“Diritto parlamentare e regolamenti delle camere nel quadro costituzionale”* en *“I Jornadas de Derecho Parlamentario”*, Ediciones del Congreso de los Diputados, tomo I, Madrid, 1984.
- MANZELLA, Andrea: *“Il parlamento”*, Società editrice il Mulino, Terza edizione, Bologna, 2003.
- MANZELLA, Andrea: *“Las Cortes en el sistema constitucional español”*, en PEDRIERI, Alberto y GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo: *“La Constitución española de 1978. Un estudio sistemático”*, segunda edición, Civitas, Madrid, 1981.

- MARCO MARCO, Joaquín J.: *“El reglamento parlamentario en el sistema español de fuentes del Derecho”*, Cortes Valencianas, Valencia, 2000, p. 71; y ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis: *“Derecho Parlamentario”*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2000.
- MARTÍNEZ CUEVAS, María Dolores: *“Régimen jurídico de los partidos políticos”*, Marcial Pons y Universidad de Granada, Madrid y Barcelona, 2006.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: *“La jaula de hierro: la posición del parlamentario en el grupo”*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, Núm. 1o. Extraordinario, 2001
- MARTÍNEZ-ELIPE, León: *“Fuentes del Derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario” en “I Jornadas de Derecho Parlamentario”*, Ediciones del Congreso de los Diputados, tomo I, Madrid, 1984, tomo II.
- MARTÍNEZ-ELIPE, León: *“Tratado de Derecho Parlamentario”*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1999.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: *“De trásfugas y valores democráticos” en “Méritos o Botín y otros retos jurídicos de la democracia”*, Aranzadi, Elcano, 2000.
- MATHEUS FERNÁNDEZ, Juan Miguel: *“La disciplina parlamentaria”*, Fundación Manuel Giménez Abad, Colección Monografías, Zaragoza, 2013.
- MATHEUS, Juan Miguel: *“La Asamblea Nacional: cuatro perfiles para su reconstrucción constitucional”*, Editorial Jurídica Venezolana, Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro y Centro de

Estudios de la Universidad Monteávila, Colección de Estudios Constitucionales y Parlamentarios, Número 1, Caracas, 2013.

- MATHEUS, Juan Miguel: “Principios para el buen gobierno de la Asamblea Nacional”, Editorial Jurídica Venezolana, Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro y Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Colección de Estudios Constitucionales y Parlamentarios, Número 2, Caracas, 2013.
- MATHEUS, Juan Miguel: “Representación proporcional de las minorías y Ley Orgánica de Procesos Electorales” en “Ley Orgánica de Procesos Electorales”, Editorial Jurídica Venezolana y Centro de Estudios de Derecho Público, Colección Textos Legislativos, Número 49, Caracas, 2010.
- MATHEUS, Juan Miguel: “Situación actual y perspectiva de la democracia en Venezuela”, ILDIS, Caracas, 2012.
- McCLELLAN, James: “*Liberty, Order, and Justice: An Introduction to the Constitutional Principles of American Government*”, Liberty Fund, 3era Edición, Indianapolis, 2000.
- MILL, John Stuart: “*Consideraciones sobre el gobierno representativo*”, Alianza Editorial, Madrid, 2001.
- Mill, John Stuart: “*Considerations on Representative Government*” en *The Collected Works of John Stuart Mill, Volume XIX - Essays on Politics and Society Part II*, ed. John M. Robson, Introduction by Alexander Brady, Toronto, University of Toronto Press, London:

Routledge and Kegan Paul, 1977). Versión digital del Liberty Fund en: <http://oll.libertyfund.org>

- MOHRHOFF, Federico: *“Tratatto di Diritto e Procedura Parlamentare”*, Dott. Giovanni Bardi Editore, Roma, 1948.
- MONTESINOS GARCÍA, Juan Antonio: *“La propiedad de los escaños obtenidos electoralmente en listas cerradas”*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 8, Valencia, 1999.
- MORALES ARROYO, José María: *“La realidad y la ficción en las normas sobre la constitución de los grupos parlamentarios”*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 10. Extraordinario, Valencia, 2001.
- MORALES ARROYO, José María: *“Las consecuencias colaterales de la disolución de Batasuna”*, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 71, Madrid, Mayo-Agosto, 2004.
- MORALES ARROYO, José María: *“Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales”*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- MORODO, Raúl y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas: *“Artículo 6º. Los partidos políticos”* en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: *“Comentarios a la Constitución española de 1978”*, Tomo I, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996.
- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: *“¿Pueden los partidos políticos expulsar libremente a sus afiliados?”*, Revista de Estudios Políticos, N° 107, 2000.

- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: *“Patología del transfuguismo político: grandes males, pero ¿buenos remedios? (A propósito de la regulación del estatuto de los diputados no adscritos contenida en la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 29 de marzo de 1999)”*, Revista de las Cortes Generales, Núm 49, 2000.

- Oliver Araujo, Joan y Calafell Ferrá, Vicente: *“Los Estatutos de los partidos políticos españoles. Partidos con representación parlamentaria”*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Colección Textos y documentos, Madrid, 2007.

- ORTEGA SANTIAGO, Carlos: *“El mandato representativo de los diputados y senadores”*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005.

- PASCUAL MEDRANO, *“La disciplina parlamentaria en las Cortes Generales”*, Anuario Jurídico de La Rioja, Logroño, N° 4, 1998.

- PATERSON, Samuel C.: *“Los grupos parlamentarios en el Congreso de los Estados Unidos”*, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, N° 14-15, 1996.

- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: *“Grupos parlamentarios: pronunciamientos recientes (jurisprudencias y políticos) al respecto”*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 10. Extraordinario, Valencia, 2001.

- PÉREZ-SERRANO JAÚREGUI, Nicolás: *“La disciplina parlamentaria”*, Anuario Jurídico de La Rioja, Logroño, N° 2, 1996.

- PITARCH, Ismael: *“Las resoluciones normativas” en “Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario”*, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996.
- PORRAS RAMÍREZ, José María: *“Comentarios acerca del estatus constitucional de los partidos políticos y de su desarrollo en la Ley Orgánica 6/2002”*, Revista de las Cortes Generales, N° 57, 2002.
- PRESNO LINERA, Miguel Á: *“Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia”*, Ariel Derecho, Barcelona, 2000.
- PUNSET, Ramón: *“La posición de los Reglamentos Parlamentarios en el Derecho español” en “Estudios parlamentarios”*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.
- PUNSET, Ramón: *“Los reglamentos de las Cortes Generales” en “Las Cortes Generales”*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- PUNSET, Ramón: *“Prohibición de mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos” en “Derecho de Partidos”*, Coordinador José Juan González Encinar, ESPASA CALPE, Madrid, 1992.
- RAMÍREZ, Manuel: *“Teoría y práctica del grupo parlamentario”*, Revista de Estudios Políticos, N° 11, 1979.
- REBOLLO DELGADO, Lucrecio: *“Partidos políticos y democracia”*, Dykinson, S.L., Madrid, 2007.
- RODRÍGUEZ RAMOS, Luis: *“Transfuguismo retribuido y cohecho”*, Actualidad Penal, Núm 22, Mayo-Junio, 1994.

- RODRÍGUEZ, Ángel: “*El artículo 6 de la Constitución: los partidos políticos*”, Revista de Derecho Político, N° 36, 1992.
- RUBIO LLORENTE, Francisco: “*El Parlamento y la representación política*”, en “*I Jornadas de Derecho Parlamentario*”, Ediciones del Congreso de los Diputados, tomo I, Madrid, 1984.
- RUBIO LLORENTE, Francisco: “*La forma del poder*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.
- SAIZ ARNAIZ, Alejandro: “*Los grupos parlamentarios*”, Ediciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.
- SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel: “*La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados*”, Revista de las Cortes Generales, N° 39, 1996.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: “*Las minorías en la estructura parlamentaria*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: “*Representación nacional y grupos parlamentario en el Congreso de los Diputados*”, Cuadernos del Pensamiento Político, FAES, N° 12, Madrid, 2006.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan: “*Artículo 6*” en GARRIDO FALLA, Fernando: “*Comentarios a la Constitución*”, Editorial Civitas, Madrid, 1980.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “*Artículo 99*” en GARRIDO FALLA, Fernando: “*Comentarios a la Constitución*”, Editorial Civitas, Madrid, 1980.

- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *“Partido político, grupo parlamentario y diputado”* en *“Derecho de Partidos”*, Coordinador José Juan González Encinar, ESPASA CALPE, Madrid, 1992.
- SANTAOLALLA, Fernando: *“Mandato representativo, estatuto del parlamentario y partidos”* en *“Democracia representativa y parlamentarismo”*, Obra Colectiva, dirigido por Antonio López Pina, Publicaciones del Senado, Madrid, 1994.
- SARTORI Giovanni: *“Partidos y sistemas de partidos”*, Alianza Editorial, Madrid, 2003.
- SARTORI, Giovanni: *“Elementos de teoría política”*, Alianza Editorial, Madrid, 2002.
- SCHMITT, Carl: *“Sobre el parlamentarismo”*, estudio preliminar de Manuel Aragón Reyes, 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.
- SMEND, Rudolf: *“Constitución y Derecho Constitucional”*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: Juan José: *“Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho Constitucional y en el ordenamiento español”*, Revista de Estudios Políticos, Número 45, Mayo-Junio, 1985.
- SORIANO DÍAZ, Ramón Luis: *“El transfuguismo: estafa política a la voluntad de los ciudadanos”*, Dere-

- chos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, N° 11, Madrid, 2002.
- STOKES, Michael L.: *“When Freedoms Conflict: Party Discipline and the First Amendment”*, Journal of Law and Politics, Vol. XI, 1995.
 - TOMÁS MALLÉN, Beatriz: *“Transfugismo parlamentario y democracia de partidos”*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
 - TORRES DEL MORAL, Antonio: *“El Estado español de partidos”*, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, N° 8, 1991.
 - TORRES DEL MORAL, Antonio: *“Los grupos parlamentarios”*, Revista de Derecho Político, N° 9, 1981, Madrid.
 - TORRES MURO, Ignacio: *“La disciplina parlamentaria. Una introducción”* en *“Derecho Parlamentario Sancionador”*, Instituciones de Derecho Parlamentario V, Ediciones del Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005.
 - TRUJILLO PÉREZ, Antonio Javier y NAVAS SÁNCHEZ, María del Mar: *“Normativa sobre el transfugismo en los reglamentos parlamentarios autonómicos”*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 14, Valencia, 2003.
 - VINTRÓ CASTELLS, Joan: *“La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución española”*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007.

- VIRGALA FORURIA, Eduardo: *“Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002”*, Teoría y Realidad Constitucional, N° 10-11, 2002-2003.
- WILSON, Graham K.: *“Congress in Comparative Perspective”* en *“Symposium: The Most Disparaged Branch: The Role of Congress In the Twenty-First Century: Panel III: Is Congress Capable of Conscientious Responsible Constitutional Interpretation”*, Boston University Law Review, Vol. 89, 2009.

Este libro se terminó de imprimir
en los Talleres de Organización Gráficas Capriles C.A.,
Los Cortijos, Caracas,
en el mes de noviembre de 2014.