Barragán J., Luis: De la custodia militar del parlamento. Revista Electrónica de Investigación y Asesoría Jurídica – REDIAJ Nº 12. Instituto de Estudios Constitucionales. Caracas, Junio 2017, pp. 1225-1234
http://www.estudiosconstitucionales.com/REDIAJ/1225-1234.pdf

ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

De la custodia militar del parlamento

Luis Barragán J. [*]

El consabido incidente generado por la unidad militar que opera en el Palacio Legislativo, al rechazar agresivamente la natural indagación y reclamo que hicieron los parlamentarios sobre el traslado al interior del recinto de sendas cajas con el sello del Consejo Nacional Electoral (CNE), actualiza el problema de la custodia, protección, orden o seguridad que aquélla, evidentemente, no garantiza. E, incuso, el comandante de la unidad, coronel Vladimir Lugo, desconoció la autoridad del presidente de la Asamblea Nacional, diputado Julio Borges, sin que hiciese lo conducente para evitar el subsiguiente, duradero y sistemático ataque de los grupos oficialistas que rodearon la sede y, empleando artefactos explosivos, arriesgaron la vida de los diputados, personal administrativo y periodistas, convertidos en rehenes por varias horas, así como afectaron o pudieron afectar la integridad del propio e histórico inmueble.

Versamos en torno a una situación sin precedentes en los siglos anteriores, pues, en su rápido ascenso, las dictaduras convencionales sitiaban el lugar al implementar un procedimiento masivo de control militar de la ciudad capital. Expresión de una anomalía sostenida en la presente centuria, la ocupación gubernamental del otrora Capitolio Federal, antes frecuentemente inadvertida, ha corroborado la intención y pretensión de sojuzgar a un órgano independiente del Poder Público, con el burdo pretexto de resguardar el in-

[*] Diputado por el Estado Aragua

mueble, sintonizando, sirviendo o facilitando la acción de los grupos paramilitares que anidan en sus adyacencias que, por cierto, realizaron lo que interpretamos como un ensayo de asalto definitivo al tomar recientemente el hemiciclo protocolar y el de trabajo, con el consentimiento de los efectivos de la Guardia Nacional Bolivariana (GNB). Empero, siendo innecesario abundar sobre los hechos conocidos que, en los últimos años, sumado el período de predominio oficial u oficialista del cuerpo, caracterizamos como de resistencia del parlamento democrático, importa reivindicar que el orden y la seguridad fue siempre un asunto eminentemente civil aun cuando la institución fuese una pieza ornamental de los regímenes militares.

La tendencia universal de los parlamentos democráticos es la de atender sus propias vicisitudes de carácter policial o cuasi-policial, en cuanto a orden y seguridad, protección y resguardo, organización y disciplina de sus recintos. El caso más llamativo es el del Congreso estadounidense que, al inspirar una importante filmografía, ilustra la actuación de las fuerzas del orden del distrito, bajo el absoluto consentimiento de sus autoridades, aunque también presto a especializar a un personal propio que recomienda y adopta todas las previsiones necesarias.

Los más elementales manuales relacionados con el tema, reivindican una potestad, la de auto-protegerse en todo cuanto le fuere posible, en clara remisión y celo de la independencia del parlamento. Pueden variar, y varían, distintas modalidades en las que cooperan las fuerzas vinculadas a las autoridades ejecutivas de carácter nacional, regional o municipal, pero la subor-

dinación es, en última instancia, a las autoridades legislativas respecto a los casos que directamente les conciernen.

1 Una inadvertida tradición civil

De existencia real u ornamental, bajo los regímenes democráticos o los dictatoriales que tuvieran a bien teatralizarlos, el Congreso y sus cámaras hicieron tradición de una norma reglamentaria de muy pocas variaciones en un tiempo prolongado en el que, a veces, figuraba en las "Disposiciones generales" y, otras, en las "Disposiciones finales". Rezaba el texto: "En el caso de que algún incidente grave a juicio del Congreso, hiciere indispensable el uso de la fuerza pública, el Presidente empleará la que esté inmediatamente a disposición del Cuerpo, o pedirá a la autoridad competente la que juzgue necesaria".

Una muestra de distintos reglamentos de Interior y de Debates del Congreso, el Senado y la Cámara de Diputados, así lo confirma. Por ejemplo, respecto al Congreso, el artículo 94 reglamentario del año 1948, 89 de 1953, 106 de 1963, 128 de 1981, 106 de 1994; al Senado, 106 de 1960, 120 de 1969, 127 y 128 de 1981, 127 de 1984; Diputados, 100 de 1955, 121 de 1960, 120 de 1974. 122 de 1981.

El parlamento no conformó e institucionalizó una fuerza propia de seguridad, aunque es comprensible que se haya manifestado de un modo u otro, pues, desarmado, confiaba en la colaboración y auxilio que le dispensaran las autoridades ejecutivas para restablecer el orden público. El problema está en que ellas, autoridades con responsabilidades expresas e inequívocas,

no hubiesen hecho caso del llamado de las autoridades legislativas, sino que, peor, las desconocieran y concursasen en acciones – ahora delictivas – contra el parlamento, como inéditamente acontece en el presente siglo.

Los reglamentos de 1953 y 1955, en un Congreso dependiente, mal podría plantearse una hipótesis distinta y, aunque la dictadura militar lógicamente respondía por su integridad, no se planteó o formalmente reconoció, ni se atrevió a militarizar su funcionamiento. Fenómeno éste, el de la militarización, que adquiere vigencia en la presente centuria a través de la normativa reglamentaria y de los hechos.

Los reglamentos de 1960, 1963 y 1969, mantienen la tradición normativa, a pesar del auge subversivo de principios de la década y, por añadidura, el control opositor de la Cámara de Diputados entre 1962 y 1963, o del sabotaje del movimiento perezjimenista a las sesiones bicamerales de 1969. Valga acotar, hacia 1960, el *antipuntofijismo* de entonces, señaló, increpó y emprendió una campaña de descalificación del otrora presidente de la citada cámara, por suspender una sesión, llamar o supuestamente llamar a las fuerzas policiales para restablecer el orden en los palcos del hemiciclo y los alrededores del Capitolio Federal, enardecidos tras el asesinato del dirigente cubano Andrés Coba Casas, en Caracas, sin que sus herederos políticos e ideológicos de la centuria siguiente pestañeen por el asedio y ataques del oficialismo paramilitar.

Suponemos que el destacamento y comandancia de la Policía Municipal ocupó por varias décadas un local en la cercana esquina de Las Monjas, alimentando la crónica caraqueña, hasta consolidar la ayuda que, ante cual-

quier vicisitud, requiriera la sede legislativa, agregada luego la otra de carácter administrativo, ubicada en el conocido edificio "La Perla", en la actualidad, sede de la representación venezolana ante los parlamentos internacionales. Una revisión somera de la más remota prensa, indica la eventual movilización de fuerzas superiores o militares al lugar, pero en un contexto más amplio de protección tratándose del centro histórico de la ciudad capital.

2 ¿Quién custodia a los custodios?

Contrariando la tradición reglamentaria que esbozamos, el artículo 65 del vigente Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional (RIDAN), interesadamente reformado en diciembre de 2010, al perder el oficialismo la mayoría calificada en los más recientes comicios, reconoce y concede formalmente la custodia y el resguardo de los espacios parlamentarios a la corporación castrense. La norma recoge un texto más o menos convencional: "El Presidente o Presidenta, la Junta Directiva o la Asamblea Nacional tomará las medidas necesarias para asegurar el orden público en los espacios exteriores de la sede de la institución, pudiendo recurrir a los órganos de seguridad y defensa existentes". Sin embargo, él único aparte marca el precedente: "La custodia en el interior de la sede estará a cargo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana bajo la dirección de la Presidencia de la Asamblea Nacional. La presencia de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en los espacios de Sesión de la Asamblea Nacional, de las comisiones, subcomisiones u otros órganos y dependencias de la misma, sólo podrá

admitirse en casos especiales previa solicitud del Presidente o Presidenta o de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional".

Al debatirse la reforma del RIDAN en la sesión especial del 22/12/2010, el citado artículo no produjo objeción alguna, como tampoco ocurrió en la sesión permanente de fecha 05/09/2000 respecto al artículo 95 del Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Nacional que le dio origen, excepto el interesante matiz que le concedió el diputado Leopoldo Puchi. Éste, al tocar tangencialmente el tema, a propósito de la afectación reglamentaria de otras y muy distintas entidades públicas y privadas, expresó: "Esto también lo debemos tener en consideración cuando aprobamos, anteriormente, que la Fuerza Armada está en la obligación de custodiar la Asamblea Nacional. Nosotros le estamos poniendo una atribución. En consecuencia, con esa atribución estamos obligándola".

Acotemos, la permanente presencia militar en la sede legislativa fue acogida y formalizada por la propia Asamblea Nacional Constituyente, pues, en su cuarta sesión de fecha 07/08/1999, al ventilar el uso de la fuerza pública a través del artículo 9 de su Reglamento de Funcionamiento, aprobado sin ningún reparo, estableció que sólo en los casos que la Asamblea o sus autoridades lo resolviesen, "podrá situarse fuerza armada dentro del salón o fuera de él". Que sepamos, desde el siglo pasado, por primera vez la norma – inequívoca, expresa y directamente - apuntaba a algo más que a la autoridad policial y, más allá de la circunstancia ofrecida por los numerosos constituyentes que desempeñaron tiempo atrás el oficio o profesión militar, la

aceptación, conformidad y quizá celebración, remite a otra circunstancia trastocada en costumbre.

Entre mediados de la década de los setenta y avanzando la de los ochenta, se hizo más decisiva la Guardia Nacional para zanjar cualquier incidente al interior de palacio, cuando los elementos civiles de seguridad del Congreso pudiesen resultar desbordados, quedando como un recuerdo la intervención policial a la que aludimos, en tiempos anteriores, objeto la entidad municipal de sucesivas reorganizaciones. Ya no se trataba sólo del resguardo de los bienes públicos, sino de la prevención ante las recurrentes alteraciones del orden en una ciudad convulsionada a partir de 1989, por lo que la respuesta de un pequeño destacamento de las Fuerzas Armadas de Cooperación, lucía más eficaz y persuasivo, aunque no la reflejase la norma reglamentaria.

Nuestra hipótesis reside en una presencia que fue más allá de la transitoriedad estimada, considerada después como una situación normal, pero que adquirió relevancia con la confrontación entre la Asamblea Nacional Constituyente y el Congreso hacia 1999. Antes de la negociación de una coexistencia que pronto fue superada con el llamado Congresillo, senadores y diputados fueron varias veces repelidos con violencia al intentar ingresar a su sitio natural de labores, irrespetando la propia inmunidad parlamentaria, por lo que, al aproximarse la discusión del Reglamento de Funcionamiento de la novísima Asamblea Nacional, olvidada esa presencia militar tan determinante, nos permitimos llamar la atención y proponer un servicio autónomo de seguridad a través de un modesto artículo de prensa (“La reglamentación parlamentaria”: Economía Hoy, Caracas, 18/08/2000).

A la postre, convertido en uno de los dramas del parlamento democrático bajo acecho en 2017, el conflicto definitivo estriba en la presencia en palacio de una unidad militar, cuyo comandante obedece a quien funge como Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y no admite ni acepta, ultrajándola, la autoridad del Presidente y de toda la Asamblea Nacional, violentando el artículo 65 del RIDAN y la misma Constitución de la República. E, igualmente, ocupando un espacio al interior del Capitolio Federal que se supone interiormente custodia, debiendo garantizar el orden de los cercanos espacios exteriores, el Cnel. Lugo desaloja al diputado Julio Borges, impide el acceso de los diputados a un sitio que forma parte de su natural ámbito de trabajo, y los deja expuestos al ataque con artefactos explosivos de grupos que permanecieron en la puerta este de palacio.

3 De una futura reforma reglamentaria

El caso amerita de la consideración, estudio, propuesta, discusión y aprobación de una futura reforma del RIDAN que recobre y desarrolle el sentido civilista de la protección de los espacios legislativos, dejando como una excepción la intervención de una unidad militar al tratarse de un conflicto muy superior que tenga por contexto una indeseada, generalizada e incontenible alteración del orden en la ciudad capital. Ni siquiera en los tiempos de las viejas dictaduras militares ni en los del duro renacimiento de la democracia representativa a partir de 1958, expuesta a la violencia extrema del golpismo de derecha y de la subversión de izquierda, la sede parlamentaria sufrió las consecuencias y los excesos de una custodia militar y, menos, directamente creó y reconoció reglamentariamente una competencia de la que se

ha abusado por más que, tajante, indubitable y explícitamente señale su inmediata subordinación al Presidente de la Asamblea Nacional.

La situación ahora planteada, nos remite a la condición o carácter de Comandante en Jefe de la Fuerza Armada, inherente al desempeño de la Presidencia de la República, como lo establece la Constitución, y al rango o grado que le concede la habilitada y respectiva Ley Orgánica, en el cuadro jerárquico de la Fuerza Armada Nacional. Siendo ésta toda una novedad de la centuria, la confusión que suscita la pieza legal, por decir lo menos, con consecuencias impredecibles para su misma asunción doctrinaria, facilita el atropello de la Asamblea Nacional por obra de la *ultrapartidización* de la corporación castrense de espaldas al artículo 328 constitucional.

Finalmente, recordemos que es la ciudadanía y, por consiguiente, quienes la representan, la llamada a garantizar la vigencia de la Constitución y no, como frecuente y directamente se alega, la Fuerza Armada. De ésta, profesional y especialista en el sector defensa, subordinada al poder civil, sólo se espera el fiel, exacto y cabal cumplimiento de lo que le ordena la Constitución.

La reglamentación parlamentaria

LUIS BARRAGAN (*) Economía Hoy - 18-08-00, Viernes, M. 3. 24.-

Instalada la Asamblea Nacional, está pendiente el Reglamento Interior y de Debates. La contundente mayoría aprobará el texto preelaborado e impuesto por la dirección partidista, en el mejor estilo de los viejos tiempos y cuya condena se hizo toda una doctrina.

A pesar de todo, es útil recordar la necesidad de crear e incluir tres servicios autónomos, cuyos titulares sean designados por una mayoría calificada de la Cámara, de acuerdo a sus credenciales: la Biblioteca y Centro de Documentación, Radio-Televisión e internet, y Seguridad parlamentarios.

La Biblioteca y Centro de Documentación Legislativa es de una urgencia innegable, en razón del repertorio bibliográfico y documental, real y virtual, incluyendo la normativa vigente y todo aquello que contribuya a su adecuada interpretación, requeridos no sólo por los diputados, sino por la comunidad en general, propendiendo a acuerdos concretos de cooperación e intercambio con la Escuela de Bibliotecología y Archivología de la Universidad Central de Venezuela y a la publicación de un anuario de la especialidad en tan específico ámbito. Recordemos la extraordinaria experiencia de 18 años, de la Biblioteca de la Fracción Parlamentaria del Partido Socialcristiano Copei, caracterizada por una colección bibliográfica, hemerográfica, cartográfica, legal, jurisprudencial y documental, real y virtual, conformada con el aporte de los parlamentarios adscritos y la donación de particulares, significativamente abierta al público, bajo la conducción experta de la licenciada Miriam Serrano: lamentablemente fue cerrada ocho o nueve meses atrás, sin que sepamos de su destino.

Creemos oportuno un servicio de Radio-Televisión e internet, que cubra todas y cada una de las sesiones de la Cámara, comisiones y subcomisiones, y aquellos programas especiales solicitados por los parlamentarios, al igual que el diseño, hospedaje y actualización de las páginas oficiales de la Asamblea. Resulta necesario alcanzar la otra formalidad en cuanto a los debates e interpelaciones, mediante la transmisión sobria y lacónica de todas y cada una de las intervenciones, sin cortapisas u obstáculos a la oposición, en un canal que sea del Estado, con equivalentes regionales, así como el empleo de la videoconferencia en las reuniones plenarias o parciales, y la tramitación electrónica de las demandas ciudadanas.

El servicio policial o de seguridad, deberá depender y responder a la Cámara que lo designa y organiza de acuerdo a la casi totalidad de sus integrantes, resguardando también la integridad de sus instalaciones, sin que obedezca ni perciba remuneración alguna de personas o entidades adscritas a otra rama del Poder Público y bajo la figura del Comisario Legislativo. Huelga comentar lo acontecido en 1999, cuando los senadores y diputados no pudieron siquiera acceder a su sede natural de trabajo.

Finalmente, llama la atención una propuesta formulada en el seno del oficialismo: la Comisión Federal. No la entendemos, pues, presuntamente estará destinada a compensar el desequilibrio o desbalance en relación a la representación de los estados más populosos frente a aquellos más pequeños, considerados previamente los problemas confrontados antes de llevarlos a la Cámara que -obviamente- decidirá... según el voto contante y sonante. La pregunta es elemental: ¿por qué liquidaron el Senado?, o, mejor, ¿la caricaturizarán por vía legal?

La reglamentación, con fuerza de ley, no es algo que atañe exclusivamente a los asambleístas, porque -amén de ofrecer un modelo explícito e implícito de relacionamiento con la ciudadanía- ejemplificará las intenciones e iniciativas del oficialismo. Por cierto, en un escenario adecuadamente posible en unos meses o un año, la reglamentación final tendrá que encarar la división de la mayoría, por el peso de las agudas contradicciones del oficialismo y la reedición del canon prevaleciente en la Constituyente, en cuanto a la conducción de la bancada.

(*) Comentarista.
luisbarragan@hotmail.com

ECONOMIA HOY

http://www.estudiosconstitucionales.com/site2008/index2.php?seccion=legi