



**Indice**

**PREFACIO**

**RESUME**

## **PREFACIO**

A petición del Presidente del Consejo Nacional Electoral y el Presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela, el Centro Carter comisionó a cuatro expertos en derecho electoral comparado para efectuar un estudio del conjunto de leyes que norman el sistema electoral venezolano.

Los especialistas convocados para esta tarea fueron los doctores Luis Alberto Cordero Arias (Costa Rica); Héctor Díaz Santana (México); José Pedro Montero (Uruguay) y Carlos Safadi Márquez (Argentina). El delegado del Centro Carter en Venezuela, licenciado Héctor Angel Vanolli, se encargó de la coordinación, revisión y edición del estudio mientras que la directora del Programa de Las Américas del Centro Carter, doctora Jennifer McCoy, tuvo a su cargo la supervisión general del proyecto.

El Centro Carter ha seguido atentamente desde 1998 la evolución de los procesos electorales en Venezuela. El presente trabajo intenta ofrecer algunos insumos sobre algunas de las cuestiones que han generado preocupación entre los actores políticos, con el objeto de contribuir al debate en torno al perfeccionamiento de la normativa y las prácticas del sistema electoral venezolano. En particular se analizan en este trabajo las inquietudes suscitadas en torno a las llamadas “morochas”, el sistema automatizado de votación y el Registro Electoral Permanente. En forma previa se analiza a profundidad las características del sistema electoral venezolano, teniendo en cuenta el espíritu de la Constitución de 1999.

Toda demo

## **RESUMEN EJECUTIVO**

A petición del Presidente del Consejo Nacional Electoral y el Presid

Paralelamente se analizan los textos de la constitución, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP) de 1997, el Estatuto Electoral de 2000 y la ley orgánica del Poder Electoral (LOPE) de 2002. Con respecto a la LOSPP se citan algunos artículos que, según los autores, podrían estar generando algún tipo de inconvenientes y que se estima podrían ser modificados, tales como los artículos 12, 14, 15, 17, Parágrafo Unico, 18, 19, 20 y 21).

Asimismo, se define al sistema electoral venezolano como un sistema mixto ya que combina en su seno elementos del sistema de representación por mayoría con elementos del sistema de representación proporcional. El sistema es similar al sistema electoral alemán, por lo que se afirma que éste constituye un caso obligado de estudio en el derecho electoral comparado.

Tras analizar el espíritu de la legislación venezolana, se concluye que los pilares del sistema son, por un lado, la vinculación de las nominaciones de lista con las nominaciones uninominales por un mismo partido y, por el otro, el mantenimiento de la proporcionalidad.

El capítulo termina con dos preguntas: ¿Logró el legislador la finalidad que buscaba? ¿Es el sistema vigente coherente con los valores que pretendía alcanzar el constituyente de 1999?

desprende que resulta perentoria una reforma de la ley, de forma de prohibir las postulaciones de candidaturas mediante el uso de este mecanismo. Finalmente, se brindan tres alternativas o soluciones al problema que plantean las morochas.

*Sistema Automatizado de Votación (SAV).* Se ponen de manifiesto los beneficios de este sistema, así como una serie de consideraciones en torno a su armonización con la legislación vigente. El sistema automatizado de votación, o “voto electrónico”, presenta sustantivas ventaj

***Registro de Electores Permanente (REP).*** La información contenida en el padrón, se concluye, puede ser considerada una información clave, ya que es esta información la que garantiza la participación de cada elector en el proceso electoral. Se trata básicamente de una información de carácter público, que interesa a la colectividad social, y sobre cuyo manejo debe existir control y vigilancia por parte de actores genuinos, que la ley debe determinar, y que son o deberían ser, al menos prioritariamente, los partidos políticos.

Tras analizar las experiencias de Costa Rica y México, se señala que en Venezuela, a pesar de los importantes avances observados en materia de administración electoral, la elaboración y mantenimiento de un registro electoral confiable ha sido un tema polémico en los últimos años. Teniendo en cuenta estas circunstancias, se presentan algunas propuestas de modificación a la ley, incluyendo especificando plazos legales para entregar copias del padrón a los partidos y ciertos fictos en casos referendarios, y mecanismos expeditos para corregir exclusiones injustificados o inclusiones defectos de ciudadanos en el padrón. Se sugiere la implementación de mecanismos permanentes de verificación, teniendo en cuenta algunos ejemplos de México, Nicaragua y Venezuela durante la llamada Cuarta Republica.

***Publicidad de las direcciones.*** En cuanto a la publicidad de las direcciones de los electores, se observa que si bien el artículo 95 de la LOSPP establece que éstas, junto a los otros datos del padrón, deben ser entregados a los diferentes partidos o grupos de electores, el cumplimiento de esa norma en Venezuela ha provocado un acalorado debate en torno al derecho a la privacidad *vis a vis* la publicidad de los datos del padrón electoral. La base del debate se resume en una pregunta: ¿debe

legítimo, estableciéndose una serie de sanciones a los partidos que den a esa información un uso incorrecto.

***Financiamiento de campaña.*** En esta sección se explica brevemente la naturaleza y propósito del financiamiento público de partidos políticos y campañas, así como la experiencia comparativa en América Latina, en el entendimiento de que sería deseable que las autoridades venezolanas consideraran cierta forma de financiamiento público. En ese sentido se destaca que Venezuela es el único país del hemisferio que no proporciona ningún tipo de financiamiento público, directo o indirecto, a las actividades proselitistas de los partidos.

Se subraya que existen numerosas formas de financiamiento público y numerosas fórmulas para combinar formas de financiamiento público y privado. En América Latina, los países de la región se dividen en partes iguales entre los que asignan financiamiento directo basado en el porcentaje de votos obtenido en las elecciones anteriores, y los que prefieren un sistema mixto de financiamiento, en el que se divide el financiamiento entre un sistema de distribución equitativa entre todos los partidos que disputan la elección y los votos obtenidos en comicios anteriores. En la mayoría de los países latinoamericanos se divide además el financiamiento entre una porción que se proporciona antes de la elección y otra que se entrega luego de dicho proceso. La modalidad de financiamiento indirecto más común es el libre acceso a los medios privados y/o públicos de comunicación.

#### **IV) A Modo de Epílogo**

El estudio concluye con una serie de preguntas, que son respondidas brevemente por los autores: ¿Qué se busca con la reforma electoral? ¿Quiénes participan en el proceso de reforma electoral? ¿Qué se va a reformar? ¿Cómo se va a realizar la reforma electoral? ¿Cuándo se va a realizar la reforma electoral? ¿Qué criterios se van a usar para evitar las contradicciones o las lagunas legislativas? ¿Cuáles serían los mecanismos para proyectar confianza en el régimen electoral y mantener la paz social?

Los especialistas convocados para esta tarea fueron los doctores Luis Alberto Cordero Arias (Costa Rica); Héctor Díaz Santana (México); José Pedro Montero (Uruguay) y Carlos Safadi Márquez (Argentina). El delegado del Centro Carter en Venezuela, licenciado Héctor Angel Vanolli, se encargó de la coordinación, revisión y edición del estudio mientras que la directora del Programa de Las Américas del Centro Carter, doctora Jennifer McCoy, tuvo a su cargo la supervisión general del proyecto.



## **I. INTRODUCCION**

El objetivo del presente trabajo es analizar algunas de las disposiciones legales referidas al sistema electoral venezolano con el propósito de identificar posibles inconsistencias entre las leyes venezolanas entre sí y entre éstas y la doctrina y la práctica comúnmente aceptadas en el derecho constitucional y el derecho electoral comparado, así como proponer modificaciones para la eventual solución de tales problemas. La finalidad última de este esfuerzo es contribuir al desarrollo y perfeccionamiento del marco regulatorio de los procesos electorales en Venezuela, en el entendimiento de que tales procesos constituyen el canal de materialización de la voluntad del pueblo venezolano por excelencia.

La evolución del derecho internacional en materia de derechos humanos - donde en última instancia se inscriben las me

de las leyes internas de cada país, el ejercicio pleno e irrestricto de los mismos está garantizado en el ámbito internacional de manera subsidiaria a la protección interna.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en una de sus opiniones consultivas, ha manifestado claramente que el concepto de derechos y libertades, y por ende el de sus garantías, según el Pacto de San José, “es inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira”. Dentro de tales valores y principios, señala la Corte, “aparece que la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”. En el mismo pronunciamiento, la Corte señala que el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el estado de derecho “son inseparables” por lo que en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el estado de derecho “constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros.”<sup>2</sup>

Los países firmantes del Pacto de San José, entre los que está Venezuela, han asumido el compromiso de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos políticos a toda persona sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, o cualquier otra condición social. Los estados tienen por lo tanto la obligación de abstenerse de interferir con el ejercicio de estos derechos, así como de adoptar todas las medidas que sean necesarias y que, de acuerdo las circunstancias, resulten razonables para asegurar su ejercicio e impedir la interferencia de terceros.

En esta dirección, Venezuela ha hecho importantes contribuciones al fortalecimiento del sistema interamericano de protección a los derechos humanos, por citar solamente este ámbito regional, que han sido reconocidas ampliamente por sectores especializados. El Estado venezolano ha acudido en varias oportunidades a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en defensa de sus intereses y ciudadanos venezolanos han aportado sus conocimientos jurídicos como jueces de esa instancia jurisdiccional.

Las democracias contemporáneas exigen la institucionalización de procesos electorales que protejan el ejercicio de la libre expresión de la voluntad ciudadana para elegir gobernantes. Los derechos fundamentales y las garantías públicas establecidas en los instrumentos internacionales de defensa y garantía de los derechos humanos, contemplados como valores constitucionales y normativos en el derecho positivo venezolano, requieren de la permanente reflexión sobre la forma en que los sistemas electorales pueden contribuir al logro de esos objetivos. Teniendo en cuenta esta circunstancia, en este estudio se ofrecen a continuación una serie de propuestas con la esperanza de que las mismas puedan ayudar al proceso de armonización y perfeccionamiento del sistema electoral venezolano.

---

<sup>2</sup> Opinión consultiva OC-13/93

a) Contenido del documento

Teniendo en cuenta lo expresado hasta el momento, en el presente documento se analizarán una serie de temas vinculados al proceso de reforma de la legislación electoral venezolana. Así, a modo de introito, se ofrecerán algunas consideraciones generales sobre el significado del proceso eleccionario y su regulación, así como un panorama de los pilares fundamentales en dicho proceso. Entre otras cosas, se buscará analizar las consecuencias negativas de algunas imperfecciones técnicas de los regímenes electorales vigentes y como ello repercute en el sistema democrático.

En el siguiente capítulo, dedicado al estudio de la legislación venezolana, se analizará el espíritu de la Constitución de 1999 al sentar las bases del actual sistema electoral, así como la voluntad del constituyente venezolano, ya que en base a ello debe fijarse el núcleo reglamentario del proceso eleccionario. Dado que el centro del estudio gira en torno a la reforma de la ley electoral, y no de la constitución, se ha trabajado principalmente sobre la regulación electoral infra-constitucional, evitándose las consideraciones de valor respecto de los principios constitucionales

## **II. CONSIDERACIONES GENERALES**

A los efectos de este trabajo, se define *sistema electoral* como “el modo según el cual el elector manifiesta a través

evolucionando o involucionando, por lo que el objetivo buscado por el legislador, sea el valor justicia o sea el valor eficacia, puede quedar nuevamente lejos de lo pretendido originariamente.

Algunos sistemas están diseñados para privilegiar la disciplina partidaria (los sistemas de lista completa), otros buscan generar un vínculo más directo entre el elector y el legislador, dándole al legislador más independencia de su partido político (los sistemas de circunscripciones uninominales). Lo que es importante destacar es que conforme a respetable doctrina, la existencia de elecciones libres, transparentes y equitativas constituye, junto a la vigencia del estado de derecho, la división de poderes y la libertad de prensa, uno de los presupuestos básicos para cumplir con los fines de una democracia política<sup>7</sup>

En los sistem

### **III. EL SISTEMA ELECTORAL VENEZOLANO**

El sistema electoral venezolano puede definirse como un sistema mixto ya que combina en su seno elementos del sistema de representación por mayoría con elementos del sistema de representación proporcional. Así, algunos legisladores son electos por el sistema de mayoría (en circunscripciones uninominales y a veces

## **A. VISION DEL CONSTITUYENTE VENEZOLANO**

Antes de abordar el análisis de la legislación electoral venezolana, es importante intentar interpretar cuál fu



artículo 3, la constitución fija, como fin esencial del Estado, el ejercicio democrático de la voluntad popular mientras que en el artículo 5 establece que la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en la constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público. Allí se estipula además que los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y que a ella están sometidos.

Por su parte, en el artículo 6, se declara que el gobierno de la República “es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables” mientras que en el artículo 62 se establece el derecho de todos los ciudadanos a participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, imponiéndosele al Estado la obligación de facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica. El artículo 63, por su parte, sostiene que el sufragio es un derecho y que se ejercerá mediante votaciones “libres, universales, directas y secretas”, obligando a que la ley garantice el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional.

Asimismo, en el artículo 57 se consagra el derecho de los ciudadanos y las asociaciones con fines políticos a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos mientras que en el artículo 70 se declara que los medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía son la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos cuyas decisiones son de carácter vinculante, fijando en cabeza de la ley la obligación de establecer las condiciones para el efectivo funcionamiento de los distintos medios de participación previstos.

Finalmente, en el artículo 293 *in fine* se establece la obligación de los órganos del Poder Electoral de garantizar la igualdad, la confiabilidad, la imparcialidad, la transparencia y la eficiencia de los procesos



dentro del sistema, haciendo que no queden, en la medida de lo razonable, minorías sin representación, como sucede en los sistemas donde quien gana se lleva todo (aunque sea por una mínima diferencia), lo que provoca una distorsión en la representación en el Congreso, así como la pérdida de la posibilidad de control por parte de las minorías, lo que a su vez genera una percepción de exclusión del sistema.

Para mayor justificación de lo dicho, basta remitirse a lo manifestado en la Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la que se expresa claramente que la consagración de la personalización del sufragio debe conciliarse con el principio de la representación proporcional, requerido para obtener órganos conformados de manera plural, en representación de las diferentes preferencias electorales del pueblo<sup>20</sup>.

Lo expuesto lleva necesariamente a preguntarse si el actual sistema electoral cumple con las pautas fijadas por el constituyente de manera idónea y si en dicho plexo normativo no se generan inconsistencias o posibilidades de alteración o manipulación de la ley, sea por una técnica legislativa deficiente o por una solución sustancial errónea.

## **B. LA LEGISLACION ELECTORAL**

A los efectos de esta sección, se mencionarán aquí la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP), el Estatuto Electoral (EE) y la Ley Orgánica del Poder Electoral (LOPE), de los años 1997, 2000 y 2002, respectivamente.

### i) La Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política

La Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP), promulgada el 13 de noviembre de 1997, contiene, en apego a las normas del derecho comparado, las disposiciones propias de un código electoral o una ley electoral. Así, en su Artículo 1 se establece que ese instrumento regirá los procesos electorales que se

---

<sup>20</sup> Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario del 24/03/2000 "Esta regulación responde a una sentida aspiración de la sociedad civil organizada que pugna por cambiar la cultura política generada por tantas décadas de paternalismo estatal y del dominio de las cúpulas partidistas que mediatizaron el desarrollo de los valores democráticos. De esta manera, la participación no queda limitada a los procesos electorales, ya que se reconoce la necesidad de la intervención del pueblo en los procesos de formación, formulación y ejecución de las políticas públicas, lo cual redundaría en la superación de los déficit de gobernabilidad que han afectado nuestro sistema político debido a la carencia de sintonía entre el Estado y la sociedad. Concebir la gestión pública como un proceso en el cual se establece una comunicación fluida entre gobernantes y pueblo, implica modificar la orientación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, para devolverle a esta última su legítimo protagonismo. Es precisamente este principio consagrado como derecho, el que orienta este Capítulo referido a loc 0.08929 Tw 7.3.98 0 0 7.98 252.ro.dsta úlentre el

celebren en todo el territorio nacional, mediante el sufragio universal, directo y secreto, con la finalidad de elegir tanto al presidente de la República como a los senadores y diputados al Congreso, los gobernadores, los diputados a las asambleas legislativas, los alcaldes, los concejales, los miembros de las Juntas Parroquiales y demás autoridades y representantes que determinen las leyes. El mismo artículo estipula que la ley se aplicará igualmente en “la organización y realización de los referendos que ella consagra, así como cualquier otro proceso electoral y referendo que deba realizarse por mandato de la Constitución de la República o la Ley”.

A continuación se citarán someramente algunos artículos de la LOSPP que podrían estar generando algún tipo de inconvenientes y que se estima podrían ser modificados. Específicamente, se analizarán los artículos 12, 14, 15, 17, Parágrafo Unico, 18, 19, 20 y 21.

*Artículo 12.* En el artículo 12 prevé que el sistema de elección para escoger diputados al Congreso, diputados a las Asambleas Legislativas y concejales es el proporcional personalizado. El artículo establece que en cada entidad federal se dividirá entre dos el número de diputados a elegir. El número entero o el menor más próximo al resultado de esa división corresponderá a los diputados a ser electos de forma nominal. El resto se

articulado expresa que si un candidato es electo nominalmente en su circuito electoral y el partido o grupo de electores que lo propone no tiene ningún puesto por la vía de la proporcionalidad en la adjudicación por cociente, queda electo pero será sustraído de los diputados adicionales que se pudieran corresponder por aplicación del cociente electoral nacional al partido o grupo de electores que lo haya propuesto. Finalmente la norma habilita las alianzas electorales para la elección de diputados al Congreso y a las Asambleas Legislativas por elección nominal en circunscripciones electorales siempre que la postulación principal esté acompañada por los mismos suplentes y en el mismo orden.

*Artículo 18.* El artículo 18 resuelve la situación del candidato postulado en dos listas no idénticas (es decir, de partidos diferentes) si es favorecido en ambas. La norma lo declara electo y proclamado por aquella donde hubiera obtenido la mayor votación dejando sin efecto la otra elección.

*Artículo 19.* En el artículo 19 se regula el caso de una o más listas que por haberse presentado incompletas no obtengan el número de candidatos requeridos para llenar los cargos principales que le correspondan según los votos obtenidos disponiendo que el puesto o puestos que queden disponibles se adjudicarán a las otras listas conforme el sistema D'Hondt.

*Artículos 20 y 21.* En los artículo 20 y 21 se aplica el principio de representación proporcional, mediante la aplicación del cociente electoral nacional para la elección de los legisladores adicionales al Congreso, estipulando que el cociente electoral nacional se determinará dividiendo el total de votos válidos consignados en toda la República, para la elección de la cámara respectiva, entre el número fijo de representantes que la integran y se explica detalladamente el proceso para la adjudicación de senadores y diputados adicionales.

## ii) El Estatuto Electoral

El sistema descrito en el inciso anterior fue declarado de aplicación supletoria por el Estatuto Electoral del año 2000<sup>21</sup>, que al respecto dispuso, en sus artículos 15, 19 y 20, la reglamentación del sistema de personalización y proporcionalidad del sufragio. Esto implica que, como regla, se aplicará la normativa que seguidamente se citará, aplicándose recién en segundo término la norma mencionada en el título anterior en tanto no haya sido modificada por este estatuto.

*Artículo 15.* El artículo 15 del Estatuto Electoral establece que para la elección de los integrantes de la Asamblea Nacional, de los consejos legislativos de los estados, del Cabildo Metropolitano de Caracas, de los concejos municipales y de las juntas parroquiales, se aplicará un “sistema de personalización y de representación proporcional”, conforme a las normas constitucionales y de acuerdo con lo que el

---

<sup>21</sup> Gaceta Oficial 36.884 de 03-02-2000.

Estatuto Electoral establece. Manifiesta asimismo que en cada entidad federal o municipio el sesenta por ciento de los representantes populares serán elegidos en circunscripciones nominales, según el principio de personalización, y el cuarenta por ciento se elegirá por lista, según el principio de la representación proporcional.

*Artículo 19.* En el artículo 19 se declara que la representación proporcional tendrá lugar mediante la adjudicación por cociente.

*Artículo 20.* Finalmente en seis incisos el artículo 20 explica el procedimiento para esta adjudicación. Textualmente, tales incisos establecen:

- Una vez definido el número de representantes que corresponde a cada ente postulante en la entidad federal respectiva, conforme al procedimiento establecido anteriormente, los puestos de candidatos nominales se adjudicarán a quienes hayan obtenido la primera o primeras mayorías en la respectiva circunscripción electoral, de conformidad con los votos obtenidos por cada una de ellas;

- A continuación se sumará el número de diputados nominales obtenido por cada ente postulante, si esta cifra es menor al número de diputados que le correspondan, según el primer cálculo efectuado con base al sistema de representación proporcional en la adjudicación por cociente, se completará con la lista de ese ente postulante el orden de postulación hasta la respectiva concurrencia;

- Si un candidato nominal es elegido por esa vía y está simultáneamente ubicado en un puesto asignado a la lista del ente postulante, la misma se correrá hasta la posición inmediatamente siguiente;

- Si una asociación con fines políticos no obtiene en su votación nominal ningún cargo y por la vía de la representación proporcional obtiene uno o más cargos, lo cubrirá con los candidatos de su lista en orden de postulación;

- Cuando una asociación con fines políticos obtenga un número de candidatos elegidos nominalmente, mayor al que le corresponda según la representación proporcional, se considerarán elegidos y a fin de mantener el número de representantes establecido en la Constitución y en este Estatuto Electoral, se eliminará el último o últimos cocientes de los señalado en el artículo anterior;

- Cuando un candidato sea elegido nominalmente en una circunscripción electoral y la asociación con fines políticos que lo propone no haya obtenido ningún cargo por la vía de la proporcionalidad en la adjudicación por cociente, queda elegido.

Como se puede apreciar, al adaptar la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política a las instituciones de la nueva Constitución, el Estatuto

modifica parcialmente este instrumento, aunque preservando en su sustancia el espíritu del sistema electoral.

iii) Ley Orgánica del Poder Electoral

La Ley Orgánica del Poder Electoral (LOPE), sancionada por la Asamblea Nacional el 24 de octubre de 2002<sup>22</sup>, constituye, por su parte, la materialización de una de las aspiraciones más caras de Bolívar, en el sentido de crear un Poder Electoral (tal cual está documentado en los registros históricos de Venezuela). Así, en este instrumento se desarrollan todas las disposiciones constitucionales para el ejercicio pleno de los derechos políticos. En su Artículo 1, se señala que la presente ley tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del Poder Electoral, “como una rama autónoma del Poder Público”.

El mismo artículo establece que el Poder Electoral se ejercerá por medio del Consejo Nacional Electoral (CNE) como ente rector y por medio de la Junta Nacional Electoral, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento como órganos subordinados al primero. En cuanto a la forma de “integración y designación” de las autoridades del Poder Electoral, en este artículo se establece que la misma se regirá por lo establecido en la Constitución y en la propia ley.

De acuerdo al artículo 33, el Consejo Nacional Electoral tiene, entre otras tareas, organizar, administrar, supervisar y vigilar los actos relativos a los procesos electorales, de referendo y los comicios para elegir funcionarias o funcionarios cuyo mandato haya sido revocado, en el ámbito nacional, regional, municipal y parroquial; realizar la convocatoria y fijar la fecha para la elección de los cargos de representación popular, de referendos y otras consultas populares; destinar los recursos necesarios para la realización de campañas institucionales, de informmm

El artículo 49, por su parte, reafirma la condición del Consejo Nacional Electoral como autoridad máxima de administración electoral con jurisdicción en todo el territorio nacional, otorgándole jurisdicción en todo el territorio nacional para la dirección, organización y supervisión de los procesos electorales y referendos, con total autonomía del resto de los órganos del poder público.

Cabe aclarar, no obstante, que las decisiones del CNE puedan ser revisadas por la justicia ordinaria, como en efecto ha ocurrido en numerosas ocasiones, en virtud de los artículos 334 y 297 de la Constitución. De acuerdo a lo estipulado en el primer artículo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ejerce el control de constitucionalidad de las leyes y demás actos que emiten los órganos que ejercen el poder público (entre los que está incluido el CNE). El artículo 297, mientras tanto, impone la existencia de una jurisdicción contencioso-electoral, que está encabezada por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia. Los actos del Consejo Nacional Electoral son por lo tanto revisables por el Poder Judicial.

### **C. CONCLUSION**

¿Logró el legislador la finalidad que buscaba? ¿Es el sistema vigente coherente con los valores que pretende alcanzar el constituyente de 1999? En el siguiente capítulo se intentará responder estas preguntas. En primer término, se analizará la cuestión suscitada y conocida en el argot político venezolano como “morochas”; se intentará luego establecer si el sistema que permite la aplicación de tal mecanismo, el llamado sistema alemán, se adapta a las circunstancias venezolanas para concluir aportando algunas posibles soluciones.

Seguidamente se analizará el sistema de votación automatizado, donde se reflexionará sobre las ventajas y desventajas de este sistema, para finalizar con una discusión sobre las características del registro elector el6.daTf12 00163n79n150 18171 248.0



#### **IV. ALGUNAS CUESTIONES CRITICAS**

representación proporcional, otorgándosele una sobre-representación a las organizaciones que actuaron “enmorochadas”.

i) Situación análoga en la República Argentina

A los efectos descriptivos, se analizará a continuación una situación planteada en la Argentina, muy similar a la planteada en Venezuela pero con un sistema diferente para la elección de senadores.

En la Argentina, el Poder Legislativo es bicameral (compuesto por una cámara de Senadores y otra de Diputados). Los diputados son elegidos por el sistema de “lista sábana cerrada” y los escaños son otorgados de manera proporcional mediante el sistema D’Hondt. El problema se presenta en la elección de senadores. Conforme el artículo 54 de la Constitución, reformada en 1994, actualmente se eligen tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires<sup>24</sup>. La elección es directa y se asignan dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos y la restante al partido político que le siga en número de votos.

La reforma intentó corregir e

justificar el mecanismo se alegó además que el problema radicaba en los partidos débiles, que no alcanzaban a neutralizar el avance de las mayorías<sup>27</sup>.

El sistema electoral mixto para la elección de los miembros al congreso de Bolivia tiene igualmente un mecanismo de compensación para asegurar la representación proporcional. En este caso, los asientos se asignan directamente a los candidatos que han ganado en los distritos uninominales, aún en el caso de que el partido haya obtenido la victoria en sólo una circunscripción, no obteniendo votos por la lista partidaria. Para equiparar su proporción nacional de votación, se le asignan asientos adicionales provenientes de la lista partidaria. Como en Alemania, la asignación general de asientos en Bolivia se decide mediante la aplicación del sistema de representación proporcional, más una especie de umbral de compensación del tres por ciento para la representación al nivel nacional. Pero a diferencia de Alemania y Nueva Zelandia, el sistema boliviano no permite un incremento en el número total de asientos de la legislatura.

El sistema electoral mexicano, por su parte, se caracteriza por ser un sistema “paralelo”, en el que si bien no existe una fórmula que vincule los candidatos victoriosos por lista con los candidatos electos por voto uninominal (como en los sistemas alemán y neozelandés), contempla una serie de mecanismos de compensación a fin de corregir y limitar las t47r(de rts64 ts s)Tjesna serie de mco fo0 0 12 397.



dividir sus votos entre los candidatos oficiales por lista y los candidatos uninominales afines a ese mismo partido (aunque no

perentoria una reforma de la ley, de forma de prohibir las postulaciones de candidatu

De esta manera se dificultaría la maniobra del enmorchamiento ya que, al generar la opción del voto por el mismo partido en ambas modalidades, el trabajo de “voto disciplinado” llevado a cabo por los “punteros políticos”, o me



relación al resto de las fuerzas representadas en sede parlamentaria), el legislador tiene una obligación ineludible con la ley suprema.

Independientemente de la solución que se considere más pertinente, lo más saludable para el sistema probablemente sea que la misma tenga vigencia a partir de un plazo mediato determinado, a fin de darle la posibilidad al tejido social y a los actores políticos de adaptarse al sistema, sin que sean vulnerados sus derechos.

## **B. EL SISTEMA**

i) Constitución y ley electoral

En los países del mundo donde se utiliza el sistema automatizado de votación, la concepción normativa se registra en las leyes que regulan los procesos electorales y no en el texto constitucional. Dado que éste no afecta a los principios fundamentales del sufragio, no se registran cuestionamientos sobre su constitucionalidad.

En Venezuela, el artículo 63 de la Constitución precisa que “el sufragio es un derecho” y que el mismo se ejercerá mee el mam803( )Tjal12 0 0 12 328.083037519.9846(803( )

imparcialidad y la transparencia. Al mismo tiempo señala que no deben presentarse dilaciones indebidas, formalismos o reposiciones inútiles. Estos principios son secundados por las atribuciones del artículo 257, que refiere evitar la excesiva burocratización de los trámites y la ineficacia institucional.

Teniendo en cuenta estas premisas, la regulación del SAV podría establecerse en la misma ley electoral, lo que, entre otras cosas, evitaría diferencias de criterio por apreciaciones de la autoridad electoral. Igualmente, podría considerarse la reforma, por vía de adición, del artículo 156, de forma que el mismo establezca que el proceso de “votación, escrutinio, totalización y adjudicación” será totalmente automatizado, y que las autoridades del Consejo Nacional Electoral quedarán autorizadas para reglamentar su materialización efectiva, con total resguardo de los principios de auditabilidad, confianza, transparencia, seguridad e integridad del sistema, y secretividad del voto.

Para evitar conflictos en las reglas de la competencia política se requeriría además la mayor precisión posible en el texto de las leyes. Mediante una buena técnica normativa, el legislador debería plasmar, en texto legal, una detallada regulación del sistema automatizado de votación<sup>44</sup>. La garantía del estado de derecho requiere por lo general de homogeneidad en los criterios jurídicos.

### iii) Mecanismos complementarios de seguridad

Dada la desconfianza expresada por algunos sectores, la operación del sistema automatizado de votación debería estar acompañada por mecanismos complementarios de seguridad, tales como la realización de auditorías con muestras aleatorias de las urnas electorales. Un procedimiento podría ser el de imprimir el resultado antes de transmitirlo y sellar las urnas con la firma de los funcionarios de la mesa electoral y los representantes de los partidos contendientes para que éstas puedan luego ser auditadas (y se pueda evitar así la suspicacia de que el resultado de las mismas pueda haber sido alterado en el proceso de transporte o almacenamiento). La auditoría podría realizarse por medio de una selección aleatoria, en la que participen los representantes de las agrupaciones políticas presentes en la competencia electoral. En el conteo que se realice de las urnas seleccionadas podrían asimismo participar autoridades electorales y miembros de misiones internacionales, a la vista de los actores políticos y representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

las fuerzas políticas de turno, ya sean del oficialismo o de la oposición. Los criterios serían por lo tanto fijados en la ley y no en acuerdos “del momento”, lo que le daría una mayor certeza al ciudadano y más seguridad jurídica tanto al sistema electoral como al sistema político.

#### iv) Conclusiones

Con las debidas garantías de seguridad, la adopción del voto electrónico podría ser una ventaja, sobre todo en los sistemas de representación<sup>45</sup>. Si bien no necesariamente son perfectos, los sistemas automatizados de voten

### **C. EL REGISTRO ELECTORAL (REP): ASPECTOS GENERALES**

En un conocido estudio, Carlos Alberto Urruty, señala que, en América Latina, existen básicamente dos formas de encarar la organización electoral<sup>47</sup>. Por un lado, están los estados como el uruguayo, en los que la inscripción civil (nacimientos,

al sufragio”, y a quienes se les haya expedido su correspondiente cedula de identidad, serán incorporados automáticamente al Registro Electoral. En la misma ley se estipula que la Oficina del Registro Electoral dispondrá de los servicios de

autoridad electoral mientras que la fiscalización se lleva a cabo por medio de una comisión de vigilancia, que se integra por representantes de todos los partidos políticos y la autoridad electoral<sup>52</sup>. Para los casos en que un ciudadano no es inscripto a tiempo en el padrón, o es dado de baja de forma arbitraria, existe un juicio de garantías constitucionales, lo que permite al afectado recurrir ante la autoridad judicial electoral a hacer valer sus derechos<sup>53</sup>. Este juicio se interpone ante una institución diferente a la que instrumenta el padrón electoral, denominada Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>08 63( )Tj0.000.07 0 346.20007 571.02014 Tm</sup>

existencia de errores y la existencia de empadronados fallecidos y ciudadanos en domicilios no localizados o no reconocidos. Asimismo, mediante la llamada “técnica censal parcial” (mecanismo de verificación y actualización del Registro Federal de Electores en distritos o secciones, o partes de éstos) se recaba la información básica de los ciudadanos no incluidos en el Catálogo General de Electores o, en su caso, se verifican los datos contenidos en el mismo.

Desde el punto de vista técnico, el Registro Federal de Electores mexicano dispone de sistemas informáticos de tecnologías avanzadas que impiden la existencia de dobles registros,013631pez



La información contenida en el padrón puede por lo tanto ser considerada una información clave, ya que es esta información la que garantiza la participación de cada elector en el proceso electoral. Se trata básicamente de una información de carácter público, que interesa a la colectividad social, y sobre cuyo manejo debe existir control y vigilancia por parte de actores genuinos, que la ley debe determinar, y que son o deberían ser, al menos prioritariamente, los partidos políticos, aunque la legislación puede conferir potestades de este tipo a otros actores sociales.

La importancia del padrón es tal que, al decir de un conocido comentarista, “cuando los desajustes se producen, el derecho a la participación política de los ciudadanos queda cuestionado”, lo que puede inclusive afectar “la credibilidad del propio sistema electoral”<sup>56</sup>.

El caso venezolano no podía ser la excepción en este debate. A pesar de los importantes avances observados en materia de administración electoral, la elaboración y mantenimiento de un registro electoral confiable ha sido un tema polémico en los últimos años. Teniendo en cuenta estas circunstancias, a continuación se presentan algunas propuestas de modificación a la ley, que se considera podrían contribuir a precisar el sistema actual, posibilitando así un mejor equilibrio entre los distintos actores políticos.

#### iv) Propuestas de modificación de la ley

Considerando la debida vigilancia del proceso de formación del Registro Electoral, el artículo 93 de la LOSPP establece la posibilidad de entregar a los partidos políticos y grupos de electores que así lo soliciten, copias “fieles y exactas” de las listas que publique la Oficina del Registro Electoral. Adicionalmente a esta exigencia, los autores de este trabajo sugieren la posibilidad de establecer en este artículo un plazo legal para la entrega del padrón electoral a los partidos políticos antes de las elecciones, de forma que éstos puedan reclamar ante el CNE las deficiencias que pudieran detectarse en dicho padrón. Esto permitiría un control previo a la elección de que se trate por parte de los partidos políticos así como la corrección de eventuales deficiencias.

La ley establece ademdef/P 0 a1/P A2 1r2 0 70 0 12 3178ao(de@c42.42235 72814Tj

universo de ciudadanos que puede concurrir a expresar su opinión en la elección y no se presenten padrones sin depuración.

Para fortalecer el proceso de inclusión de los ciudadanos en el registro, o facilitar la tramitación de recursos en los casos de ciudadanos que consideren que han sido excluidos injustificadamente, en este trabajo se sugiere además especificar los términos para una inclusión expedita en el registro e integrar un recurso de fácil acceso que permita al ciudadano recurrir ante una autoridad judicial en el caso de que su nombre haya sido eliminado irregularmente o que no se le haya permitido su registro. En las sedes administrativas respectivas, y ante las autoridades pertinentes del Poder Electoral, un ciudadano debería poder remediar muy fácilmente, a través de un procedimiento sencillo y rápido, los casos de exclusión injustificada o inclusión defectuosa. En su defecto, en sede judicial, un juez debería, de manera expedita, resolver el asunto, ordenando a la autoridad electoral proceder de conformidad, so pena de incurrir en las figuras que se hubieren fijado.

La Ley Orgánica del Poder Electoral, en su artículo 50 (Del Servicio Electoral), define lo siguiente: “El Servicio Electoral es un deber constitucional, por el cual las electoras y electores prestan servicio en funciones electorales durante el período de un (1) año contado a partir del momento en que son seleccionadas o seleccionados. Se entiende por función electoral aquella actividad relacionada con la administración y participación electoral y de referendo”. Esto quiere decir que las instituciones públicas y las privadas “están obligadas a conceder permiso remunerado a las personas que laboren en ellas y hayan sido seleccionadas para prestar Servicio Electoral”. Lo ideal sería que el servicio electoral contara con funcionarios de carrera, funcionarios electorales permanentes que hagan toda su carrera administrativa en la función pública dentro de la órbita electoral. De esa manera, siendo su actividad ordinaria la función electoral, van a estar permanentemente capacitados e instruidos para la inscripción de ciudadanos, el trámite de cambio de vecindad de los ciudadanos o cualquier otra tarea propia.

#### v) Conclusiones

Como se sugirió en este capítulo, el mantenimiento de un padrón confiable es esencial para la salud del sistema democrático. Teniendo en cuenta esta circunstancia, se hace imprescindible el debate en torno a la forma de lograr ese objetivo.

Uno de los mecanismos para fortalecer la confianza en la integridad del padrón podría ser la implementación de mecanismos permanentes de verificación. En este terreno existen varias alternativas que podrían considerarse, tales como los ejercicios de revisión del listado por parte de una comisión de partidos (como en el caso de México); la verificación ciudadana del padrón en un determinado momento del proceso electoral (como en el caso de Nicaragua); y la participación de los partidos de oposición en las tareas de fiscalización electoral (como en el caso de Venezuela durante la llamada Cuarta Republica), entre otros.

## **D. EL REGISTRO ELECTORAL (REP): EL DERECHO A LA PRIVACIDAD**

ha expresado además que “el objeto tutelado por el hábeas data es un derecho individual personalísimo: el derecho a la intimidad, definido como el derecho a decidir por sí mismo en qué medio se compartirán con los demás los pensamientos, sentimientos y los hechos de la vida personal”<sup>60</sup>.

En similar sentido, aunque de manera un poco más restringida, se expresó también la jurisprudencia venezolana<sup>61</sup>. La doctrina interpretó que quizás el principal objetivo del hábeas data sea contener los excesos o abusos originados por el uso de la informática, es decir, lo que se ha dado en llamar "poder informático", que pudieren lesionar principalmente los derechos de la personalidad, como también otros derechos constitucionales, a raíz de una información falsa o discriminatoria que constare en un registro o banco de datos<sup>62</sup>.

Conforme destacada doctrina, el propósito de la cláusula constitucional es evitar que mediante el uso incorrecto de la informática se pueda lesionar el honor, la intimidad y los restantes derechos de las personas como consecuencia de la difusión de datos erróneos, incompletos o( c38n2 12 277.82855 446.94025 Tm363)Tj12 0 0 12 5i

Basta comparar este artículo con el artículo 43 de la Constitución Argentina para confirmar que fue su fuente inmediata, ya que éste establece que “toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística”. A su vez la fuente de este artículo es el artículo 35 de la Constitución Portuguesa de 1976<sup>66</sup> y el artículo 18 inciso 4º de la Constitución Española<sup>67</sup>.

Para dar un mínimo semblante de la situación en otros países, se puede decir que en los Estados Unidos las informaciones consideradas sensibles cuentan con una fuerte protección regulatoria a los efectos de proteger al individuo. En el área de salud, por ejemplo, existen los llamados *Standards for privacy of individually identifiable health information*<sup>68</sup>.

Por su parte, en Europa existe una directiva del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo, de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos<sup>69</sup>. El objetivo es que los datos personales de todos los ciudadanos cuenten con una protección equivalente en toda la Unión Europea. Esta misma directriz solicitó a los entonces quince estados comunitarios que ajustaran sus legislaciones nacionales de conformidad con lo dispuesto en ella, con fecha límite de cumplimiento fijada para

---

<sup>66</sup> Constitución portuguesa de 1976 art. 35º Utilização da informática: 1 Todos os cidadãos têm o direito de acesso aos dados informatizados que lhes digam respeito, podendo exigir a sua rectificação e actualização, e o direito de conhecer a finalidade a que se destinam, nos termos da lei. 2 A lei define o conceito de dados pessoais, bem como as condições aplicáveis ao seu tratamento automatizado, conexão, transmissão e utilização, e garante a sua protecção, designadamente através de entidade administrativa independente. 3 A informática não pode ser utilizada para tratamento de dados referentes a convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa, vida privada e origem étnica, salvo mediante consentimento expresso do titular, autorização prevista por lei com garantias de não discriminação ou para processamento de dados estatísticos não individualmente identificáveis. 4 É proibido o acesso a dados pessoais de terceiros, salvo em casos excepcionais previstos na lei. 5 É proibida a atribuição de um número nacional único aos cidadãos. 6 A todos é garantido livre acesso às redes informáticas de uso público, definindo a lei o regime aplicável aos fluxos de dados transfronteiras e as formas adequadas de protecção de dados pessoais e de outros cuja salvaguarda se justifique por razões de interesse nacional. 7 Os dados pessoais constantes de ficheiros manuais gozam de protecção idêntica à prevista nos números anteriores, nos termos da lei.

<sup>67</sup> Constitución Española de 1978, artículo 18 inc. 1º “Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.” Inc. 4º “La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos.”

<sup>68</sup> Department of Health and Human Services Office of the Secretary. 45 CFR Parts 160 and 164 RIN 0991-AB14. Agency: Office for Civil Rights, HHS. Standards for Privacy of Individually Identifiable Health Information; Final Rule. Federal Register / Vol. 67, No. 157 / Wednesday, August 14, 2002 / Rules and Regulations. Páginas 53182 a 53273.

<sup>69</sup> Directiva 95/46/Ce, del 24 de octubre de 1995. Una directiva es una norma legislativa europea destinada a los Estados miembros. Una vez adoptada a escala europea, cada Estado miembro debe garantizar su aplicación efectiva en su sistema jurídico. La directiva dispone el resultado final. La forma y los métodos de aplicación corren a cargo de cada Estado miembro. En principio, una directiva entra en vigor mediante las medidas nacionales de aplicación (legislación nacional). No obstante, cabe la posibilidad de que, aunque un Estado miembro no haya aplicado una directiva, parte de lo dispuesto en ella pueda tener efectos directos. Esto significa que si una directiva confiere derechos directos a las personas físicas, éstas podrán alegar ante un juez tal directiva sin tener que esperar su aplicación en la legislación nacional. Además, si las personas físicas opinan que se han visto perjudicadas por una incorrecta aplicación de la directiva por parte de las autoridades nacionales, tendrán derecho a denunciarlas por daños y perjuicios. Esto sólo podrá hacerse ante tribunales nacionales.

el 24 de octubre de 1998. En acatamiento, España dictó en diciembre de 1999 una Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal<sup>70</sup>.

Cuando en la convención constituyente argentina se trató el tema del habeas data se expresó la necesidad de su consagración constitucional con el fin de proteger a las personas frente al uso de la información contenida de los registros y asientos que pudieran efectuar los organismos de seguridad del Estado<sup>71</sup>. Así lo entendió Gelli, quien recordó que la historia de la represión ilegítima en la Argentina “gravitaba con el peso de la violación de las garantías personales en el ánimo de los convencionales



transmitirse a otros”<sup>75</sup>. La doctrina venezolana sostiene además que el interesado debe conocer el contenido de lo registrado, a fin de que pueda hacer valer los derechos de actualización, rectificación o destrucción de corresponder<sup>76</sup>. Razón mayor, concluye este segundo grupo de autores, no sólo para no prohibir sino también para exigir la publicación del domicilio de los electores<sup>77</sup>.

#### iv) Conclusiones y recomendaciones

En vista de la diversidad de posturas existente sobre este punto entre los autores de este trabajo, y teniendo en cuenta tanto los principios constitucionales como las circunstancias políticas particulares de Venezuela, se sugiere aquí al legislador venezolano allanar el camino normativo para



Hay que tener en cuenta que, bajo ciertas circunstancias, la autoridad electoral entrega a terceras personas la información sobre las direcciones de los electores. Tales son los casos de realización de auditorias al padrón, en los que se debe confirmar la correcta inclusión de la totalidad de los electores, para lo cual se requiere la revisión de los domicilios de los ciudadanos inscriptos, lo que evidentemente exige la entrega de los mismos a la institución que realiza la auditoria.

Tanto la publicidad del domicilio del elector como la reserva de ese dato pueden tener connotaciones particulares positivas o negativas. Esta complejidad se refleja en la diversidad de políticas que han adoptado distintos países del mundo ante este dilema. Mientras en Dinamarca y Croacia las listas de electores no se hacen públicas bajo ninguna circunstancia, en países como Nicaragua y Guatemala se comparte esa información, incluida la información relativa a las direcciones, con los partidos políticos y los observadores a fin de facilitar la realeste dilem



elecciones anteriores, y los que prefieren un sistema mixto de financiamiento, en el que se divide el financiamiento entre un sistema de distribución equitativa entre todos los partidos que disputan la elección y los votos obtenidos en comicios anteriores.

Otro tema de discusión es el momento o etapa en la que se debe proveer el financiamiento. La mayoría de los países latinoamericanos divide el financiamiento entre una porción que se proporciona antes de la elección y otra que se entrega luego de dicho proceso. Con respecto al financiamiento indirecto, la modalidad más común es el libre acceso a los medios privados y/o públicos de comunicación (aproximadamente el 75 por ciento de los países de la región). Chile y el Brasil prohíben además la publicidad paga en televisión. Alrededor la mitad de los países otorga algún tipo de facilidad tributaria.

Además del financiamiento público, la mayoría de los países regulan las donaciones privadas prohibiendo algunas modalidades específicas o poniendo techos a las donaciones privadas individuales. Para evitar escándalos vinculados al tráfico de influencia, aproximadamente el 75 por ciento de los países de la región prohíbe donaciones de gobiernos, de corporaciones o individuos extranjeros; la mitad prohíbe donaciones por parte de contratistas del gobierno; y la mitad prohíbe donaciones anónimas. Alrededor de la mitad de los países establecen además topes para las contribuciones privadas, que se calculan de diversa manera.

#### i) El caso de Venezuela

Como se señaló al principio de este acápite, Venezuela es la única excepción en el hemisferio con respecto al financiamiento público, en el sentido de que no proporciona ningún tipo de financiamiento o servicio público directo o indirecto. La regulación de contribuciones privadas es limitada y no hay techos para las donaciones privadas, aunque existen algunas regulaciones sobre el origen de las contribuciones (se prohíben, por ejemplo, las donaciones de fuentes extranjeras, de contratistas del estado y de donantes anónimos). Venezuela requiere igualmente a los partidos y los candidatos divulgar sus ingresos y sus gastos ante el CNE.

#### IV. A MODO DE EPILOGO

Todo proceso de reforma electoral debe partir de una pregunta fundamental: ¿qué se busca con la reforma electoral? Las respuestas a esta pregunta necesariamente variarán, de acuerdo a las circunstancias especiales de cada país. En algunos casos las respuestas tendrán que ver con la adaptabilidad de un sistema comunitario (Europa occidental); en otros, con la consolidación de un sistema democrático (democracias de la llamada tercera ola); en otros, con la pacificación social en estados en crisis.

Tales procesos tienen sin embargo objetivos particulares y están compuestos de diversas etapas, por lo que admiten una serie de interrogantes secundarios, aunque igualmente de sustantivos.

*¿Quiénes participan en el proceso de reforma electoral?* En relación a esta pregunta es importante que todos los actores políticamente representativos participen de este proceso. Ello permitirá la existencia de consensos y, al mismo tiempo, la aceptación intrínseca de las reglas de la competencia política. Otro aspecto relevante sería la apertura a la sociedad civil, para facilitar su participación en foros temáticos y, sobre todo, la participación de académicos especializados y universidades interesadas, todo lo cual otorgaría mayor legitimidad al acuerdo político y normativo. En el caso particular de Venezuela, podría ser además conveniente, a los fines de facilitar las negociaciones políticas, la participación de a

impedir que sean vulneradas). En el caso particular de Venezuela, el constituyente fijó lineamientos específicos para la regulación del régimen electoral a nivel infraconstitucional. Sin embargo, a los efectos de fortalecer el sistema, los actores podrían considerar, si existiera consenso, la posibilidad de que la Constitución abarcara un poco más ampliamente la cuestión electoral, dejando así menos materia a regular por parte de la Asamblea Nacional. De esta manera se podría dar un marco mayor de estabilidad al proceso electoral, sustrayéndoselo de las pasiones y conveniencias del momento.

*¿Cuándo se va a realizar la reforma electoral?* Idealmente, la reforma electoral debe llevarse a ca

electoral que culminó en los comicios de diciembre de 2005 acusó una bajísima participación de los ciudadanos con derecho al sufragio, lo que sin duda afecta gravemente al régimen electoral. Si bien este documento no tiene como objeto analizar las causas del abstencionismo, es importante hacer notar que las condiciones de la participación ciudadana constituyen un elemento sustantivo de toda reforma electoral, la que sin duda tiene que partir de un diagnóstico integral (“dónde y cómo estamos”) que identifique las condiciones de la competencia política, y haga propicio y efectivo el derecho al sufragio.

### Conclusión

Un proceso de reforma electoral como el de Venezuela requiere alcanzar acuerdos institucionales y pactos políticos que permitan una evolución ascendente y constructiva en el ámbito de la reforma del estado. La inestabilidad podría propiciar la permanente sucesión de hechos políticos sin beneficio alguno para la institucionalidad o estabilidad del sistema democrático, lo que obligaría a los actores políticos y sociales a replantearse constantemente las decisiones tácticas y estratégicas, lo que tendría como consecuencia la fractura de los avances institucionales, la crisis interna, la rispidez política y la incertidumbre.

Un régimen electoral efectivo permite reconstruir la credibilidad en la política, la gobernabilidad democrática y la pluralidad de la representación. Al mismo tiempo, permite establecer las condiciones sustantivas para solucionar las crisis y atender los requerimientos de los actores políticos. Los procesos electorales son el puente que facilita el diálogo entre gobernantes y gobernados, así como la inclusión de las ideas provenientes de la diversidad política para el bien del interés público o colectivo. Para ello debe existir todo tipo de facilidades para el acceso a una justicia electoral efectiva.

Como sociedad, hay que aprender de la enseñanza de Madison, Hamilton y Jay cuando en El Federalista sostenían que lo im

## ANEXO I

### **Visiones críticas sobre el sistema mixto alemán (Capítulo IV, Punto 1, Acápite c)**

Molinelli, en un revelador artículo del año 1990, señala que el sistema mixto, a veces denominado de "representación



cuando en realidad la composición partidaria del Parlamento está determinado por el segundo voto. Esto, aun en el punto más alto de las campañas electorales, menos de la mitad de los votantes lo sabe”. Después de la elección, señala Kaase, “ello es percibido sólo por un quinto de la población en condiciones de votar”.

Así, numerosos votantes creen que “si le dan el primer voto a uno de los partidos grandes y el segundo a un partidario chico, están logrando un tipo de compromiso”. Los estudios de Jesse demuestran que, en realidad, “sólo el partido que recibe el segundo voto se beneficia de esa división”. El sistema, concluye, representa por lo tanto “un lindo caso de sofisticación basada en la ignorancia”.

Los autores citados señalan asimismo el peligro de ciertas manipulaciones, “posibles, aún no actualizadas”, que tendrían como efecto “falsear el resultado electoral”. Baste lo dicho, concluye Molinelli, para dejar sentado algunos de los graves problemas que presenta el sistema alemán.

## ANEXO II

### **Propuesta de sistema de tachas (Capítulo IV, Punto 1, Acápito e)**

La particularidad del sistema de tachas o voto preferencial es que el votante puede participar más activamente a través de la modificación de las listas en un doble sentido, tanto verticalmente como horizontalmente. Verticalmente, puede hacerlo cambiando el orden de los candidatos de la lista. Horizontalmente, sacando un candidato de la lista votada y poniendo otro candidato de una lista diferente. Naturalmente, este sistema se facilita en los sistemas donde se emplea el voto electrónico, a los efectos del cómputo de los mismos.

Esta propuesta respeta además la proporcionalidad que requiere el constituyente así como la personalización del sufragio pues, conforme se expresó en la Sección I del Capítulo III, por “personalización del sufragio” debe entenderse la “exigencia de la nominalidad, es decir, del necesario voto por nombre y apellido, sea que el escrutinio sea uninominal, en cuyo caso, no puede ser de otra forma que nominal o personificado, pues se vota por una persona; sea que el escrutinio sea plurinominal, es decir, por listas en una misma circunscripción, donde se elige a varias personas en forma nominal”.

Así, los fundamentos de Jorge Vanossi para el caso argentino serían absolutamente válidos para el caso venezolano. El sistema propuesto por el constitucionalista argentino tiende en primer lugar a que el ciudadano exprese su voluntad de elegir “de la manera más reflexiva posible y ejercitando una función de control sobre el partido político que le es más afín”. Los partidos políticos, dice Vanossi, constituyen “herramientas esenciales en las democracias modernas”. Su papel de “filtro de las aspiraciones sociales en aras de lograr la consecución del interés general” resulta a todas vistas insustituible, ya que el mismo sólo puede ser cumplido cabalmente por ellos. Su fortalecimiento resulta por lo tanto fundamental para el fortalecimiento de las instituciones del estado de derecho en su conjunto. La consolidación de esas instituciones, sin embargo, también se concreta por medio de la participación de la ciudadanía. “Es fácil detectar a través de los medios de comunicación el deseo de los electores de lograr una relación más directa con sus elegidos y sobre todo una mayor identificación con los mismos”. Allí, “se cuestiona la imposición de candidatos por parte de las elites partidarias, lo que se traduce para el votante en un acto mecánico de confirmación de la oferta del partido, en el momento de emitir su sufragio”.

Desde el ángulo de las instituciones, prosigue Vanossi, el fenómeno al que se hace referencia puede llevar a “serios problemas en la representación política de la ciudadanía, así como también puede desprestigiar seriamente la función de intermediación que cumplen los partidos políticos”. De allí que la intención del legislador sea la de “remediar estas dificultades ensanchando la libertad del

sufragante, en cuyas manos ponemos la potestad de elegir partidos y personas y en definitiva la posibilidad de fiscalizar la actuación de los primeros”. En adelante, “el ciudadano será corresponsable de la calidad de sus representantes”.

En lo que podría llamarse el primer escrutinio se le asigna a una lista determinada una cantidad de cargos conforme la cantidad de votos obtenida. En el segundo escrutinio al que se hace mención se perseguiría la asignación de cargos. En

*Art. Xx: “Cada elector votará por una lista de candidatos oficializada cuyo número será igual al de los cargos a cubrir más un treinta por ciento (30%) de suplentes, sobre la cual podrá efectuar tachas o sustituciones de nombres.”*

*Art. Xxx: “El elector puede alterar el orden o la nómina de los candidatos en la lista partidaria por la que ha decidido votar. Para cambiar el orden de los candidatos, deberá colocar al costado de los nombres que elija una marca, indicando así su preferencia, pudiendo reordenar total o parcialmente la lista. Para sustituir nombres en la lista, deberá tachar al o a los candidatos propuestos en la misma y proceder a su reemplazo, escribiendo al costado de cada tacha el nombre de su preferencia, el que deberá ser tomado de alguna de las otras listas oficializadas para la elección.”*

*Art. Xxxx: “El escrutinio de cada elección se practicará por lista tomando en cuenta las tachas o sustituciones que hubiere efectuado el votante. Antes de asignarse los cargos se deberán escrutar las preferencias y tachas. Para que se pueda cambiar el orden de la lista o sustituir a sus candidatos, cada uno de ellos deberá recibir como mínimo una votación del tres por ciento (3 %) del padrón electoral del distrito, expresada a su favor a través de preferencias o de tachas.”*

*Art. Xxxxx: “En caso de que luego de este primer escrutinio re favorecidos ciertos candidatos en detrimento del orden o de los nombres propuestos por cada partido, deberá procederse del siguiente modo:*

*a) Los candidatos de la lista que hubiesen sido preferidos por el electorado excluyen a aquellos que dado el número de cargos asignados al partido, hubieran resultado electos de no haberse practicado las preferencias. Ello, a partir del candidato ubicado en último término y así sucesivamente hasta completar la representación partidaria;*

*b) Los candidatos de la lista que han sido tachados quedan excluidos de la asignación de cargos y en su lugar son elegidos aquellos cuyos nombres hubiesen sido indicados por el electorado, en la proporción que se especifica en el presente artículo.”*

*Art. Xxxxxx: “Los cargos a cubrir se asignarán conforme al orden establecido en cada lista o al que surgiere luego de computadas las tachas y*

*a) El total de los votos obtenidos por cada lista que haya alcanzado como mínimo el tres por ciento (3 %) del padrón electoral del distrito será dividido por uno (1), por dos (2), por tres (3) y así sucesivamente hasta llegar al número igual al de los cargos a cubrir;*

*b) Los cocientes resultantes, con independencia de la lista de que provengan, serán ordenados de mayor a menor en número igual al de los cargos a cubrir;*

*c) Si hubiere dos o más cocientes iguales se los ordenará en relación directa con el total de los votos obtenidos por las respectivas listas y si éstos hubieren logrado igual número de votos el ordenamiento resultará de un sorteo que a tal fin deberá practicar la Junta Electoral competente;*

*d) A cada lista le corresponderán tantos cargos como veces sus cocientes figuren en el ordenamiento indicado en el inciso b). “*

*Art. Xxxxxxx: “Se proclamarán integrantes de la Asamblea Nacional, de los consejos legislativos de los estados, del Cabildo Metropolitano de Caracas, de los concejos municipales y de las juntas parroquiales según corresponda a quienes resulten elegidos con arreglo al sistema adoptado en el presente capítulo.”*

*Art. Xxxxxxxx: “En caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un legislador lo sustituirán quienes figuren en la lista como candidatos titulares según el orden establecido. Una vez que ésta se hubiere agotado ocuparán los cargos vacantes los suplentes que sigan de conformidad con la prelación consignada en la lista respectiva. En todos los casos los reemplazantes se desempeñarán hasta que finalice el mandato que le hubiere correspondido al titular.”*

## **Bibliografía**

Agozino, Adalberto, “Ciencia Política y Sociología Electoral”, editorial Universidad, Buenos Aires, 1997

Aguirre, Pedro. “Sistemas políticos y electorales contemporáneos: Alem

Crisp, Brian and Juan Carlos Rey. "The Sources of Electoral Reform in Venezuela." Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds? Ed. Shugart, Matthew and Martin Wattenberg. New York: Oxford University Press, 2001

Dromi, Roberto; Menem, Eduardo. "La constitución reformada". Editorial. Ciudad Argentina, Buenos Aires 1994

Gelli, María Angélica. "Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada", Editorial La Ley, Buenos Aires, 2001

Gil Domínguez, Andrés. "La elección de los senadores en la *Provincia* de Buenos Aires", Revista Jurídica La Ley, 26/07/2005

Huntington, Samuel P. "El orden político en las sociedades en cambio", Paidós, Buenos Aires. 1990

Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Venezuela en las elecciones legislativas, 2005.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral, *Registro Electoral* (voz) en Diccionario Electoral, San José, 2000.

Linares Quintana, Segundo V. "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional", Plus Ultra, Buenos Aires, 1988

Lijphart, Arend, "Electoral systems and party systems. A study of twenty-seven democracies, 1945-1990", Oxford University Press, New York, 1994

Manili, Pablo L. "Los Senadores por la Provincia de Buenos Aires y la Constitución Nacional", Columna de opinión, Revista Jurídica La Ley 17/08/2005

Molinelli, N. Guillermo. "Circunscripciones uninominales: una advertencia", Revista Jurídica La Ley. 1990-E, 1027

Molinelli, N. Guillermo. "El sistema "mixto" alemán no es un buen modelo" Revista Jurídica La Ley, 1990-E, 1159

Nohlen, Dieter, "Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1993

Nohlen, Dieter. "Sistemas electorales y partidos políticos", Fondo de Cultura Económica, 1994

Peyrano, Guillermo F. "Hábeas Data: algunas particularidades procesales", Revista Jurídica Jurisprudencia Argentina. 2000-II-1061

Safadi Márquez, Carlos A. “Hábeas Data, una cuestión inconclusa” Revista de Derecho Constitucional Latinoamericano, Vol. II, 2003 ([www.conhist.org](http://www.conhist.org)).

Safadi Márquez, Carlos A. “El Hábeas Data y los Estándares de Privacidad en los Datos Médicos”, AAVV, Director Adolfo Rivas: “Derecho Procesal Constitucional”, Editorial AdHoc, Buenos Aires, 2004.

Salvadores de Arzuaga, Carlos I. “Los controles institucionales en la Constitución Argentina 1853-1994”, Editorial La Ley, Bs. As., 1999.

Sarmiento, Domingo Faustino. “Mensaje y proyecto de ley sobre reforma de la ley de elecciones”, 17/09/1869, Obras Completas, Tomo 32.

Sartori, Giovanni, “Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados”, Fondo de Cultura Económica, México, 1994

Urruty, Carlos A. “La Justicia Electoral en la República Oriental del Uruguay” Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

Vanossi, Jorge R. “El valor de la experiencia en el Derecho Electoral”. Revista Jurídica Jurisprudencia Argentina, 1993-IV-901

Vanossi, Jorge R. Proyecto de Ley 0672-D-04 Honorable Cámara de Diputados República Argentina.

### **Jurisprudencia y legislación**

Boletín Oficial del Reino de España, N° 298, 14 de diciembre de 1999.

Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Sala H, 19/5/95 - Rossetti Serra, Salvador v. Dun & Brandstreet S.R.L. Revista Jurídica Jurisprudencia Argentina, 1995-IV-355; Revista Jurídica El Derecho 164-300; Revista Jurídica La Ley 1995-E-294.

Cámara Nacional Contencioso Administrativo Federal, Sala 4ª, 5/9/95 - Farrel, Desmond A. v. Banco Central de la República Argentina y otros. Revista Jurídica Jurisprudencia Argentina, 1995-IV-350. Cámara Nacional Contencioso Administrativo Federal, Sala 4ª, 4/10/95 - Gaziglia, Carlos R. y otro v. Banco Central de la República Argentina.

Constitución Argentina 1853 (con reforma de 1994)

Constitución Española de 1978



Constitución Portuguesa de 1976

Constitución Mexicana de 1917 (con reforma electoral del año 1996)

Convención Constituyente Argentina 1994. De la intervención del constituyente Cafiero, Juan Pablo, 30ª reunión, 3ª sesión ordinaria, 12 de agosto de 1994

Department of Health and Human Services Office of the Secretary. 45 CFR Parts 160 and 164 RIN 0991–AB14. AGENCY: Office for Civil Rights, HHS. Standards for Privacy of Individually Identifiable Health Information; Final Rule. Federal Register / Vol. 67, No. 157 / Wednesday, August 14, 2002 / Rules and Regulations.

Gaceta Oficial N° 36.884 de 03-02-2000

Gaceta Oficial N° 5453 Extra, 24/03/2000

Gaceta Oficial Extra N° 5233 28/05/1998

Leyes 7690 del Registro Cívico Nacional y la 7812 Ley de Elecciones de Uruguay; la Ley del Registro Nacional de Identificación Civil (Reniec) de Perú; el Código Electoral Paraguayo y la Ley Orgánica de Elecciones de Ecuador.

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Electoral, in re “Gustavo Pérez y otros vs. Consejo Nacional Electoral” En Revista de Derecho Público, 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002.

Tribunal Supremo de Justicia, Expedientes AA70-X-2005-000014; AA70-X-2004-000032

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, “Insaca vs. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social”, Sentencia 332 del 14/03/2001, en Revista de Derecho Público, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (México)

## **Nota sobre los autores**

**Luís Alberto Cordero Arias**, de nacionalidad costarricense, es abogado. En su país tiene una vasta carrera en el servicio público, habiendo d

**José Pedro Montero**, de nacionalidad uruguaya, es Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, por la Universidad de la República, Montevideo (Uruguay), desempeñándose actualmente en su país como Secretario Relator de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay. Es además miembro electo de la Junta Electoral de Montevideo y suplente del Ministro de la Corte Electoral del Uruguay, doctor Washington Salvo. También es integrante del Comité Ejecutivo de la Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos (ASGP).

Entre los años