

**REFLEXIONES Y APORTES  
PARA LA REFORMA DE  
LA LEGISLACION ELECTORAL VENEZOLANA**



**CENTRO CARTER**

**Julio 2006**

## Indice

### **PREFACIO**

**RESUMEN EJECUTIVO.....4**

**I. INTRODUCCION.....9**

**II. CONSIDERACIONES GENERALES.....12**

**III. EL SISTEMA ELECTORAL VENEZOLANO.....15**

**1. Visión del constituyente venezolano**

**2. La legislación electoral**

**3. Conclusión**

**IV. ALGUNAS CUESTIONES CRITICAS.....25**

**1. Las “morochas”**

**2. El sistema de votación automatizado**

**3. El registro electoral (REP): aspectos generales**

**4. El registro electoral (REP): el derecho a la privacidad**

**5, Nota sobre el financiamiento a partidos políticos**

**V. A MODO DE EPILOGO.....52**

## **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 democracia tiene como meta ineludible el perfeccionamiento de sus marcos regulatorios. El Centro Carter ofrece este trabajo con el deseo sincero de contribuir a esta tarea en Venezuela.

## RESUMEN EJECUTIVO

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.

El objetivo del estudio es el de 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 la de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento del marco regulatorio de los procesos electorales en Venezuela.

El documento se divide en cuatro capítulos: i) Consideraciones generales; ii) El sistema electoral venezolano; iii) Algunos puntos críticos; iv) Epílogo.

### **I. Consideraciones Generales**

Se ofrecen algunas consideraciones genéricas sobre el significado del proceso eleccionario y su regulación. Se distingue entre el *sistema electoral* -- el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños, y el *proceso electoral* -- el conjunto de fases en la que se divide la organización, preparación y ejecución de los comicios.

No existe un sistema electoral que sea objetivamente mejor que otro en abstracto, ni mucho menos un sistema electoral perfecto o infalible, como así tampoco existe un sistema electoral “inocente” o “neutral”. Todo cambio de un sistema electoral potencia a un grupo y atenúa la gravitación de otro. Así, no existe “asepsia” en materia de sistemas electorales. Lo que sí existe son sistemas electorales más cercanos al valor justicia y sistemas electorales más cercanos al valor eficacia.

Se afirma que ciertos sistemas electorales funcionan mejor en el marco de un determinado diseño institucional. Por ello, hay que tener cuidado al combinar cualquier sistema electoral con cualquier diseño institucional. En los sistemas electorales de América Latina, puede ser importante reforzar valores tales como los de la alternancia en el poder, de forma que quien gane las elecciones sepa que luego puede perder las próximas.

### **II. El Sistema Electoral Venezolano**

En este capítulo se analiza el espíritu de la Constitución de 1999 al sentar las bases del actual sistema electoral, así como la voluntad del constituyente venezolano.

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? En el siguiente capítulo se intenta responder estas preguntas.

### **III. Algunas Cuestiones Críticas**

En este capítulo se analizan, además de las “morochas”, el sistema automatizado de votación (SAV), el registro electoral venezolano o REP (incluyendo la discusión en torno a la conveniencia, o no, de dar publicidad a las direcciones de los electores) y el financiamiento público de los partidos políticos y las campañas electorales.

*Las “morochas”*. Se analizan los problemas que esta operatoria provoca al sistema, como así también algunos ejemplos similares en el derecho comparado, recomendándose puntualmente algunas modificaciones al actual régimen legal. A diferencia de lo que ocurre en otros sistemas mixtos, en el sistema venezolano se observa la posibilidad de desviar la intención pretendida por el legislador y el constituyente. Como causa de este fenómeno se cita, entre otros factores, el hecho de que en Venezuela no se requiere que un candidato se postule simultáneamente por un mismo partido en ambas boletas, y que no está prohibido, como en otros países, el hecho de que dos partidos coordinen sus mensajes de campaña. El sistema venezolano, además, no tiene, como otros sistemas mixtos, una serie de “correcciones” para equilibrar los posibles desbalances.

En base a este análisis, se concluye que la práctica del “enmorochamiento” es en principio negativa para el sistema democrático. Si bien la misma no es ilegal, es claramente disfuncional y atentatoria contra el principio de representación. De ello se

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 ventajas para el proceso electoral, tales como la posibilidad de realizar el escrutinio en forma inmediata; posibilitar mayores niveles de seguridad; aumentar la confiabilidad; permitir el ahorro en el uso de boletas electorales; permitir la utilización de las mismas máquinas de votación para diversos procesos electorales y permitir una fácil y segura auditabilidad de sí mismo.

Sin embargo, el sistema puede también ser cuestionado por algunos de los actores políticos, principalmente por la percepción de que el mismo, bajo ciertas condiciones, podría ser susceptible a alteraciones, como ha ocurrido en Venezuela a partir de 1999.

Un problema adicional en Venezuela es que el SAV ha generado reiteradas críticas por la falta de reconocimiento expreso en el texto constitucional. En este sentido, en este capítulo se analizan los casos de otros países, en lo cual determinan que la concepción normativa se registra en las leyes que regulan los procesos electorales y no en el texto constitucional, concluyéndose que la regulación del SAV podría establecerse en la misma ley electoral. Se nota que la ley venezolana prescribe específicamente la completa automatización de los procesos de votación, escrutinio, totalización y adjudicación

Dada la desconfianza expresada por algunos sectores, en esta sección se incluyen una serie de recomendaciones para incrementar la seguridad del sistema, tales como la realización de auditorias con muestras aleatorias de las urnas electorales. Se concluye que, con las debidas garantías de seguridad, la adopción del voto electrónico podría ser una ventaja, sobre todo en los sistemas de representación. Si bien no necesariamente son perfectos, los sistemas automatizados de votación por lo general presentan menores posibilidades de fallas o distorsión de los resultados. La ley, sin embargo, necesitaría mayor reglamentación, particularmente para clarificar temas como los instrumentos (voto manual o electrónico) de nuevo escrutinio en casos de nulificación, y la base legal (conteo manual o electrónico) en casos de auditoría o recuentos.

Finalmente, los autores notan que, en Venezuela, las dudas y sospechas han rodeado permanentemente el funcionamiento de los sistemas de votación, desde los viejos sistemas manuales característicos de la Cuarta República hasta los modernos sistemas automatizados actuales. Se concluye por lo tanto que el problema central es la desconfianza, lo que indica la necesidad de ofrecer salvaguardas y reglas muy claras, cualquiera sea el sistema que se adopte.

**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 cierros fictos en casos referendarios, y mecanismos expeditas para coregir 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 protegerse el derecho individual a la privacidad de la información personal frente a la protección de un derecho colectivo superior representado en el carácter público de la información referente a la condición de un elector?

Teniendo esta pregunta como marco, en este acápite se analiza el llamado hábeas data, así como la aplicabilidad de éste a los registros electorales. Los autores del trabajo no llegaron a un consenso, y notan un rango vasto mundial en como lo enfrentan este dilema varios países. Para algunos de los autores, las direcciones contenidas en el padrón electoral no deben divulgarse mientras que otros opinan lo contrario. Para este segundo grupo de autores, lo que se protege con el habeas data son los datos “sensibles” y no cualquier dato. Y dado que las direcciones no entrarían en esta última categoría, no se advierten obstáculos para su publicidad.

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 permitir una solución de compromiso, en la que las direcciones puedan entregarse a actores con interés

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 mejores prácticas en materia electoral-, ha permitido afianzar una serie de conceptos aplicables al ejercicio de los derechos políticos, de forma que los mismos no puedan ser objeto de interpretaciones acomodaticias, que pongan en cuestión la observancia integral, indivisible y recíprocamente complementaria de los derechos fundamentales de la persona.

Numerosos instrumentos confirman esta tendencia. El Artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por ejemplo, estipula que toda persona “tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”. El mismo artículo establece que la voluntad del pueblo, concebida como la base de la autoridad del poder público, “se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por su parte, en su Artículo 25 afirma que todos los ciudadanos gozarán, “sin restricciones indebidas”, de derechos y oportunidades tales como los de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, así como los de votar y ser elegidos en elecciones “periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”<sup>1</sup>. De igual manera se expresa el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En virtud de la evolución de estos conceptos, los derechos políticos han dejado de ser una materia reservada exclusivamente a la jurisdicción doméstica. Si bien la determinación de los titulares de esos derechos continúa siendo competencia

---

<sup>1</sup> Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49. Ratificado por Venezuela el 10 de mayo de 1978.

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 electoral 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 electoral. 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. Si bien es cierto que todo cambio en un sistema electoral fortalece a un sector de la sociedad para debilitar a otro, en este estudio se buscará, mediante observaciones de tipo técnicas, fortalecer el sistema democrático sin alterar el sistema político vigente.

En el capítulo subsiguiente se abordarán algunas de las cuestiones críticas del actual debate electoral. Así, se considerarán temas vinculados a las llamadas “morochas”, el sistema automatizado de votación (SAV) y el padrón electoral (denominado en Venezuela Registro Electoral Permanente o REP). En el primer caso, se analizarán los problemas que esta operatoria provoca al sistema, como así también algunos ejemplos similares en el derecho comparado, recomendándose puntualmente algunas modificaciones al actual régimen legal. En relación al sistema automatizado de votación se pondrán de manifiesto los beneficios de este sistema, así como una serie de consideraciones en torno a su armonización con la legislación vigente. Finalmente, en relación al régimen legal del REP, se considerarán los problemas suscitados en torno al derecho a votar, el derecho a la privacidad y su articulación con la garantía constitucional conocida como *habeas data*. Dada la importancia que adquirió el tema en los últimos procesos electorales se añade asimismo un breve nota sobre el tema de financiamiento de campañas.

El académico y ensayista estadounidense Samuel Huntington sostenía que uno de los desafíos fundamentales de la democracia era conciliar *representatividad con eficacia*<sup>3</sup>. En este caso, lograr una mayor eficacia implica realizar algunas modificaciones al sistema electoral, de forma de hacer más fidedigna la representatividad en los órganos de gobierno sin debilitar el poder de los mismos. Ese es el objetivo que se propone el presente aporte.

---

<sup>3</sup> Huntington, Samuel P. “El orden político en las sociedades en cambio”, Editorial Paidós, Bs. As. 1990

## **II. CONSIDERACIONES GENERALES**

A los efectos de este trabajo, se define *sistema electoral* como “el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños”<sup>4</sup>. Tal “modo” incluye, entre otros, los sistemas de representación proporcional o de “listas” y los sistemas uninominales o de circuito único. El *proceso electoral*, por su parte, se define aquí como el conjunto de fases o etapas en la que se divide la organización, preparación y ejecución de los comicios propiamente dichos, tales como la inscripción de candidatos, la inscripción de votantes en el padrón, la organización de la logística electoral, el desarrollo de la campaña proselitista, el proceso de emisión del voto el día de las elecciones, el proceso de resolución de disputas y el proceso de tramitación de denuncias electorales, entre otros.

De acuerdo a estas definiciones, el análisis de los sistemas electorales no puede, ni debe, limitarse a la regulación del derecho del sufragio, ni mucho menos a un acto electoral determinado. Por el contrario. Al decir de Bidart Campos, el estudio de los sistemas electorales implica, necesariamente, la consideración del llamado proceso electoral que, cubriendo una serie de etapas tanto previas como posteriores al día de los comicios, presupone “un clima ambiental que, sin cronología fija, insufla también legitimidad al proceso electoral y al régimen electoral”<sup>5</sup>.

Igualmente, el estudio de los sistemas electorales debe tener en cuenta la discusión sobre la calidad del sistema electoral. Al respecto, se debe partir del hecho de que no existe un sistema electoral que sea objetivamente mejor que otro en abstracto, ni mucho menos un sistema electoral perfecto. Como señala autorizada doctrina, tampoco existe un sistema electoral “inocente” o “neutral”, pues todo sistema electoral tiende a beneficiar a un sector y perjudicar a otro. En este sentido, al decir de Vanossi, todo cambio de un sistema electoral “potencia a un grupo y atenúa la gravitación de otro”. De esta forma, puede afirmarse que no existe “asepsia” en materia de sistemas electorales ya que todo sistema electoral, como técnica distributiva, “tiene obviamente un efecto en virtud del cual -por una parte- alguien adquiere más poder, y -por otra parte- alguien tiene menos poder; y eso se puede potenciar o graduar de distintas maneras”<sup>6</sup>. En los términos planteados, lo que sí existe son sistemas electorales más cercanos al valor justicia y sistemas electorales más cercanos al valor eficacia.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que resulta imposible el diseño de un sistema electoral infalible. Un sistema puede ser diseñado para lograr un objetivo determinado, y puede que, eventualmente, logre ese objetivo. La sociedad en la que se implantó ese sistema puede sin embargo mutar con el correr del tiempo, ya sea

---

<sup>4</sup> Nohlen, Dieter. “Sistemas electorales y partidos políticos”, Fondo de Cultura Económica, 1994, pág. 34.

<sup>5</sup> Bidart Campos, Germán J. “Legitimidad de los procesos electorales” en “La Constitución de frente a su Reforma”, Editorial Ediar, Buenos Aires, 1987

<sup>6</sup> Vanossi, Jorge R. “El valor de la experiencia en el Derecho Electoral”. Jurisprudencia Argentina 1993-IV-901.

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>. De allí la importancia del diseño del sistema electoral.

Según autores como Molinelli, para el diseño del sistema electoral se deben tener presente por lo menos tres elementos:

a) Las condiciones y necesidades concretas del sistema social y político donde se aplicará tal sistema (en algunos países, ejemplifica Molinelli, puede ser necesario privilegiar, aunque sea temporalmente, la estabilidad del sistema, por lo que en esos casos podría ser recomendable la adopción de sistemas electorales que ayuden a satisfacer tal necesidad);

b) Los objetivos buscados (en particular los referidos al sistema de partidos políticos y al sistema político en general); y

c) El diseño institucional con el cual se combinará tal sistema (si el diseño es presidencialista o parlamentario, deberá tenerse en cuenta la conveniencia, o no, de convocar a elecciones legislativas entre elecciones presidenciales; la regulación legal de los partidos; las normas que reglamentan las contribuciones a las campañas electorales y el destino exclusivamente partidario, o no, de los fondos estatales para las campañas electorales).<sup>8</sup>

Este último punto reviste particular importancia. Ciertos sistemas electorales funcionan mejor en el marco de un determinado diseño institucional. Molinelli, por ejemplo, en el artículo citado *ut supra*, sostiene que en los sistemas parlamentarios la disciplina partidaria en el Parlamento puede ser mucho más necesaria que en los sistemas presidencialistas por la sencilla razón de que en estos últimos “la estabilidad de las personas que ocupan el Poder Ejecutivo depende mucho menos del Congreso que en los sistemas parlamentarios”. Por ello, resalta el autor, hay que tener cuidado al combinar cualquier sistema electoral con cualquier diseño institucional.

---

<sup>7</sup> Crespo, José Antonio. “Elecciones y democracia”, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, N°5, cuarta edición, Instituto Federal Electoral, México, D.F., 2001, págs. 11 y ss.

<sup>8</sup> Molinelli, N. Guillermo. “Circunscripciones uninominales: una advertencia”, La Ley, 1990-E, 1027

En los sistemas electorales de América Latina puede ser importante reforzar valores tales como los de la alternancia en el poder, de forma que quien gane las elecciones sepa que luego puede perder las próximas. Al decir de Vanossi, “cuando una sociedad visualiza que esa regla de oro, implícita, no escrita (pero que es una ley fundamental) deja de funcionar, entonces esa sociedad empieza a descreer de la democracia y se produce un vaciamiento del sistema que, como todo vaciamiento, termina en la anomia, es decir, desemboca en el fracaso”<sup>9</sup>.

En buena práctica de ingeniería constitucional, los procesos de reforma electoral están intrínsecamente relacionados con la transformación del régimen democrático. La influencia de los sistemas electorales sobre la vida política de un pueblo es innegable. Al decir de Linares Quintana, sólo basta comprobar “el cambio ocasionado en la estructura de los Estados por la adopción del sufragio universal o de la representación proporcional” para darse cuenta de ello.<sup>10</sup>

La gobernabilidad democrática de un Estado se compone básicamente de tres vértices: la legitimidad, la estabilidad y la eficacia. Las elecciones sostienen los dos primeros elementos. Mientras la legitimidad se fundamenta en la credibilidad, la confianza y el reconocimiento del mandato representativo, la estabilidad (que puede ser política, económica y social) se sustenta en la capacidad de interacción por parte de los grupos políticamente representativos, que inicia con el cumplimiento de las condiciones y reglas formales e informales para acceder a los puestos de elección popular.

Al presentarse como uno de los instrumentos por los que la sociedad establece los mecanismos para la construcción del estado nacional, los procesos electorales constituyen el insumo inicial para la búsqueda del bien común. Por tal motivo, para los estados es prioritario que su régimen electoral pase la evaluación de las urnas. Para ello debe garantizarse la vigencia de principios tales como la certeza jurídica, la legalidad, la transparencia, la representatividad, la confianza, la equidad y la universalidad. Estos son, por lo tanto, los objetivos fundamentales que debe buscar una reforma electoral.

---

<sup>9</sup> Vanossi, Jorge R. Op. Cit.

<sup>10</sup> Linares Quintana, Segundo V. “Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional”, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1988, Tomo 8, página 95.

### **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 plurinominales) y otros, casi la mitad de los cargos, por el sistema proporcional (en las llamadas “listas cerradas y bloqueadas”). El sistema es similar al sistema electoral alemán, el cual constituye un caso obligado de estudio en el derecho electoral comparado.

El sistema de mayoría tiende a que el partido político triunfante obtenga la mayoría absoluta de escaños, aún cuando no exista una mayoría absoluta de los votos. El sistema de representación proporcional, por su parte, pretende reflejar, con la mayor exactitud posible, las fuerzas sociales y grupos políticos en la población, de modo que “la cantidad de votos y de escaños de los partidos se correspondan, de forma aproximada, los unos con otros”<sup>11</sup>.

En las circunscripciones uninominales (a veces plurinominales), el candidato que obtiene el mayor número de votos accede al escaño en juego. En las elecciones regidas por el principio proporcional, los cupos a cubrir se asignan por lo general mediante el método D'Hondt, dividiendo la cantidad total de sufragios obtenidos por cada lista entre la serie de números naturales hasta tener para cada lista tantos cocientes como bancas corresponda elegir, otorgándose los asientos a los cocientes más altos.

El sistema venezolano tiene la particularidad de que a cada lista o alianza se le elimina de mayor a menor tantos cocientes como escaños uninominales hubiera obtenido. En consecuencia se puede afirmar 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, para lo cual se debe aplicar correctamente el sistema de compensación (es decir, que se le reste correctamente a la lista el número de candidatos victoriosos por la elección uninominal).

¿Cual es la finalidad de estas disposiciones? Mediante el voto “sábana” o “lista”, el legislador buscaba compensar las distorsiones que eventualmente podría presentar el sistema uninominal, haciendo que el resultado de la elección sea lo más cercano posible a la distribución proporcional de escaños en la Asamblea, con el atenuante de seguir fomentando el voto uninominal para crear un vínculo más directo entre el elector y el elegido.

---

<sup>11</sup> Nohlen, Op.Cit., pág. 94.

## A. VISION DEL CONSTITUYENTE VENEZOLANO

Antes de abordar el análisis de la legislación electoral venezolana, es importante intentar interpretar cuál fue el espíritu del constituyente venezolano cuando sentó los principios del derecho al sufragio y del sistema que lo regula.

En virtud del artículo 7° de la Constitución de 1999, y sus concordancias con los artículos 131, 333, 334, 335 y 336, entre otros, en este instrumento se fijó el principio de supremacía constitucional, por lo que la legislación electoral, al ser infra-constitucional, no puede bajo ningún aspecto contradecirla<sup>12</sup>. Al respecto, es pertinente observar que la ley electoral en vigencia en Venezuela, la Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política (LOSPP), fue sancionada con anterioridad a la actual Constitución, por lo que este instrumento regula instituciones que ya no existen en la Constitución de 1999 (tales como el Senado)<sup>13</sup>. Por esta razón, y en virtud de la disposición derogatoria única de la Constitución, puede afirmarse que esta ley fue parcialmente derogada<sup>14</sup>.

Adicionalmente, es importante hacer notar que, en virtud de la obligación impuesta por el constituyente en la disposición transitoria sexta sobre la exigencia de sanción del régimen legal de desarrollo de la Constitución, se hace necesaria la promulgación de una nueva ley electoral (el plazo de cumplimiento de dos años, impuesto por el mismo constituyente, ya se encuentra ampliamente superado)<sup>15</sup>. También debe señalarse que si bien la disposición transitoria octava prevé un régimen transitorio de los procesos electorales, el mismo es solamente eso, un régimen transitorio<sup>16</sup>.

A continuación se analizarán entonces sucintamente las previsiones del constituyente respecto al régimen electoral para luego considerar si dicho espíritu tiene su correlato en la legislación infra-constitucional.

### i) Los principios constitucionales

Venezuela, según el artículo 2 la Constitución de 1999, constituye un Estado democrático basado en una serie de valores superiores, entre los que se encuentra la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político. En su

---

<sup>12</sup> Artículo 7° de la Constitución: "La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución." Gaceta Oficial N° 5453 Extra, 24/03/2000

<sup>13</sup> Gaceta Oficial Extra N° 5233 28/05/1998

<sup>14</sup> Constitución de 1999. Disposición Derogatoria Unica: "Queda derogada la Constitución de la República de Venezuela decretada el veintitrés de enero de mil novecientos sesenta y uno. El resto del ordenamiento jurídico mantendrá su vigencia en todo lo que no contradiga a esta Constitución."

<sup>15</sup> Constitución de 1999. Disposición Transitoria sexta: "La Asamblea Nacional, en un lapso de dos años, legislará sobre todas las materias relacionadas con esta Constitución. Se le dará prioridad a las leyes orgánicas sobre pueblos indígenas, educación y fronteras."

<sup>16</sup> Constitución de 1999. Disposición Transitoria octava: "Mientras no se promulguen las nuevas leyes electorales previstas en esta Constitución los procesos electorales serán convocados, organizados, dirigidos y supervisados por el Consejo Nacional Electoral. ..."



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 electorales, así como la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional.

Teniendo en cuenta lo establecido en estos postulados, directa o indirectamente relacionados con el régimen electoral, es posible hacer las siguientes afirmaciones: el Estado tiene como valor superior el pluralismo político (artículo 2); el fin esencial del mismo es el ejercicio democrático de la voluntad popular (artículo 3); el ejercicio de la soberanía se establece de acuerdo a un formato clásico en la mayoría de los textos constitucionales de América Latina (artículo 5); el gobierno se concibe “por siempre” como democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable y pluralista (artículo 6).

De acuerdo al artículo 63 de la Constitución, el sufragio es un derecho y no un deber (como lo disponía la Constitución de 1961 en su artículo 110)<sup>17</sup>. En este artículo se establece asimismo que el sufragio se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas y que la ley electoral garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional. Este concepto es reiterado en el artículo 293, cuando pone en cabeza de los órganos del Poder Electoral la obligación de garantizar la igualdad, la confiabilidad, la imparcialidad, la transparencia y la eficiencia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional. Los mecanismos para la participación, por su parte, están establecidos en el artículo 70.

## ii) Los elementos claves del sistema

Para una buena parte del pensamiento jurídico venezolano, mediante los artículos recién mencionados, se consagran, a nivel constitucional, dos elementos claves del sistema electoral: la “personalización del sufragio” y la representación proporcional. El primer elemento, es decir, la personalización del sufragio, no es otra cosa que 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”<sup>18</sup>.

El segundo elemento, por su parte, establece como requisito la representación proporcional, para lo cual se requiere inexorablemente del escrutinio plurinominal, es decir, de la elección de un porcentaje proporcional de postulantes escogidos de una lista entre distintas listas que contengan varios candidatos en una circunscripción electoral. Al decir de un conocido jurista venezolano, “la representación proporcional excluye la elección uninominal en la elección de asambleas representativas, lo que implica que el sistema electoral que exige garantizar la Constitución es la votación por listas, en circunscripciones plurinominales, en forma nominal”<sup>19</sup>.

De lo anterior puede deducirse que, mediante la personalización del voto, el constituyente tuvo como objetivo hacer que los legisladores sean más dependientes del electorado y menos de los partidos políticos, a fin de mejorar la calidad de los mismos y hacer más directo el vínculo con los electores. Por otro lado, puede también inferirse que, mediante la proporcionalidad, el constituyente buscó el valor justicia

<sup>17</sup> Así lo entendió también la Sala Electoral del Tribunal Supremo (Sala Electoral), in re “Gustavo Pérez y otros vs. Consejo Nacional Electoral”: “La noción general del derecho al sufragio alude a la libertad de participar en un proceso electoral, tanto en la condición de elector (sufragio activo) como en la de candidato (sufragio pasivo). En ambas modalidades debe admitirse, además de la posibilidad de elegir y ser elegido, la opción de abstenerse de elegir o presentarse como candidato. Este concepto ha evolucionado de la concepción del sufragio como una función pública de ejercicio obligatorio (artículo 110 de la Constitución de 1961), a un mecanismo de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía (artículo 63 de la Constitución Bolivariana de Venezuela)”. En Revista de Derecho Público, 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002.

<sup>18</sup> Brewer Carías, Allan R. “La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano” Editorial Jurídica Venezolana, 4ta. Edición, Caracas, 2004, Tomo I, págs. 227 y ss.

<sup>19</sup> Idem.

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 los derechos políticos. Se reconoce el sufragio como un derecho, mas no como un deber, a diferencia de la Constitución de 1961. Se establece el ejercicio del mismo mediante votaciones libres, universales, directas y secretas. 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.”

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 elegirá por lista, según el principio de la representación proporcional.

*Artículos 14 y 15.* El artículo 14, mientras tanto, fija los lineamientos para la elección por circunscripción y la conformación de las mismas, mientras que en el artículo 15 se regula el procedimiento para la elección por lista.

*Artículo 17.* El artículo 17, por su parte, establece el procedimiento para la determinación de los cargos que le corresponden a cada partido conforme el sistema D'Hondt para luego explicar que posteriormente se sumará el número de diputados nominales obtenido por cada partido o grupo de electores. Si esta cifra es menor al número de diputados que le correspondan a ese partido o grupo de electores, según el primer cálculo efectuado con base al sistema de representación proporcional en la adjudicación por cociente, se completará con la lista de ese partido o grupo de electores en el orden de postulación hasta la respectiva concurrencia.

Si un candidato nominal es electo por esa vía y su nombre figura además entre los puestos asignados a la lista de su partido o grupo de electores, el mismo se correrá hasta la posición inmediatamente siguiente. Si un partido o grupo de electores no tiene en su votación nominal ningún diputado y por la vía de la representación proporcional obtiene uno o más puestos, los cubrirá con los candidatos de su lista en orden de postulación. Cuando un partido o grupo de electores obtenga un número de candidatos electos nominalmente, mayor al que le corresponda según la representación proporcional, se considerarán electos y a fin de mantener el número de diputados establecido en los artículos 3 y 4 de la ley, se eliminará el último o últimos cocientes de los señalado en los párrafos 3 y 4 de este artículo. Asimismo, el

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 información y de divulgación; participar a las autoridades que corresponda, las proclamaciones que realice y publicar los resultados de todas las elecciones y referendos en la Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela dentro de los treinta días siguientes a la celebración de las elecciones; garantizar y promover la participación de las ciudadanas y los ciudadanos en los procesos electorales, de referendos y otras consultas populares; y reglamentar las leyes electorales y de referendos.

Otras disposiciones, contenidas en los artículos 50, 51 y 54 relativas al Servicio Electoral, y las contenidas en el artículo 66, sobre la Comisión de Participación Política y Financiamiento, particularmente el ítem 2, ordenan “crear los mecanismos que propicien la participación de las ciudadanas y ciudadanos, en los procesos electorales, referendos y otras consultas populares”.

---

<sup>22</sup> Gaceta Oficial N° 37.573 del 19/11/2002

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 electoral venezolano, incluyendo la discusión en torno a la conveniencia, o no, de dar publicidad a las direcciones del mismo (principio de la debida protección al ámbito privado de la persona humana *vis a vis* la necesaria preservación del mejor interés colectivo).

Los estudios de los sistemas electorales comparados proporcionan una serie de herramientas para el análisis y la formulación de propuestas. Un sistema electoral se construye en relación a las características del sistema político. Los ejemplos de otros estados pueden sin embargo permitir la discusión de alternativas que propicien una mayor confianza en los procesos electorales, como también contemplar criterios y experiencias que puedan dar respuesta a interrogantes o problemas estructurales del sistema electoral de un estado determinado. En este sentido, en el próximo capítulo se mencionarán algunos ejemplos del ámbito comparado provenientes de Alemania, Argentina, Costa Rica y México.



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

Ya en la segunda mitad del siglo XIX, Domingo Faustino Sarmiento señalaba con razón una triste realidad de su país, que era y sigue siendo aplicable a la gran mayoría de los países de América Latina. Gran parte de las turbulencias que agitaron a la Argentina desde su emancipación, decía Sarmiento, han provenido de “la imperfección de la ley de elecciones, de su mala aplicación o de la falta de disciplina de los que no encontraron en sus resultados, realizadas sus esperanzas”. Aún las naciones más avanzadas en la vida política, concluía, “corrigen de cuando en cuando sus leyes y prácticas electorales”<sup>23</sup>

Teniendo presente la visión del estadista argentino, y considerando los cuestionamientos realizados a distintos aspectos del sistema electoral venezolano por parte de diversos actores, en este capítulo se analizarán las llamadas “morochas”, el sistema automatizado de votación y el registro electoral o REP, a fin de sugerir posibles soluciones a algunos de los problemas planteados.

##### **A. LAS “MOROCHAS”**

Conforme a lo expresado en el capítulo anterior, los cargos nominales en Venezuela se adjudican a quienes hayan obtenido la mayoría relativa de votos mientras que los cargos de las listas se reparten en función del cociente obtenido de acuerdo a la división explicada, eliminando los mayores cocientes, que corresponden a los partidos o grupos de electores cuyos candidatos obtuvieron las mayorías relativas de votos.

En el sistema se observa, sin embargo, la posibilidad de desviar la intención pretendida por el legislador y el constituyente mediante un método que se ha dado en denominar “enmorochamiento”. El mismo consiste básicamente en un sistema de postulación de candidatos a cuerpos deliberativos mediante el cual un mismo grupo político, partido o alianza de partidos, postula candidatos por lista en sus respectivas boletas partidarias postulando simultáneamente, mediante otro grupo, partido o alianza, los candidatos uninominales. En contraste con lo que ocurre en otros sistemas mixtos (como los de Alemania o Nueva Zelanda), los candidatos no están obligados a postularse en ambas instancias por un mismo partido. De esta manera, las bancas obtenidas por los candidatos “uninominales” no se restan de los obtenidos por el voto proporcional, distorsionándose así la representatividad del sistema. En consecuencia se burlan los principios fijados por el constituyente de personalización del voto y

---

<sup>23</sup> Sarmiento, Domingo Faustino. “Mensaje y proyecto de ley sobre reforma de la ley de elecciones”, 17/09/1869, en Obras Completas, Tomo 32, página 339.

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 el sistema anterior, consistente en dos senadores por provincia electos de manera indirecta que sistemáticamente representaban a la mayoría política de la provincia, restándole así representación a la minoría dentro del Senado. Al decir de autorizada doctrina, la Constitución histórica había dispuesto la elección indirecta de los dos senadores por las respectivas legislaturas provinciales, y a pluralidad de sufragios, a fin de fortalecer los vínculos de los senadores con sus respectivas provincias<sup>25</sup>. Sin embargo, “la mayoría simple que se exigía posibilitaba que la primera minoría partidaria en el orden local eligiera a ambos senadores, generando así una disfuncionalidad en el sistema pues el Senado era una Cámara con poca movilidad y que no representaba a las minorías”<sup>26</sup>.

La reforma, sin embargo, y la intención del constituyente, se vieron posteriormente burladas en forma sistemática al presentarse la situación de un mismo partido registrando dos listas (con denominaciones diferentes) para obtener la primera y segunda posición, quedándose por lo tanto con los tres senadores correspondientes al distrito.

Desde la doctrina, hubo quienes justificaron esta distorsión del espíritu del constituyente sosteniendo que el hecho de que una misma ideología se expresara a través de dos partidos distintos, cuando sus integrantes no podían compartir el mismo espacio político, no lesionaba al artículo 54 de la Constitución Nacional. Para

---

<sup>24</sup> Constitución Argentina Art. 54: “El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo 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. Cada senador tendrá un voto.”

<sup>25</sup> Gelli, María Angélica. “Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada”, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2001, pág. 410 y ss.

<sup>26</sup> Idem.

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>.

La postura mayoritaria de la doctrina sostuvo sin embargo que el espíritu de la nueva norma constitucional era el de limitar las mayorías y facilitar el acceso de las minorías para asegurar una representación parlamentaria más equitativa y equilibrada y que “la realidad debe primar sobre la ficción ya que el derecho de la Constitución no protege el abuso del derecho”<sup>28</sup>.

No obstante ello, la norma cuestionada sigue actualmente en vigencia, lo que ha generado una situación claramente disfuncional en el sistema<sup>29</sup>.

## ii) El sistema alemán vis a vis otros sistemas

Como se expresó en el capítulo anterior, el sistema que se ha seguido en Venezuela para la asignación de bancas, aunque con algunas pequeñas diferencias, es el sistema alemán<sup>30</sup>. De acuerdo a este sistema, cada elector deposita dos votos, el primero por un candidato en particular, para una de las circunscripciones uninominales, y el segundo por la lista de un partido. Los candidatos pueden competir simultáneamente en ambos niveles, resultando electos los que obtengan mayoría en las circunscripciones uninominales. El número de congresistas que representarán a cada partido en la legislatura se determina sin embargo por el voto de la lista partidaria. El número de asientos obtenidos en las circunscripciones uninominales se resta por lo tanto del total de asientos asignados a las listas partidarias. Los asientos que aún queden por asignar se le otorgan a la lista cerrada del partido a nivel nacional. En el caso de que un partido gane más asientos en las circunscripciones uninominales que el número de asientos que se le asignen por el voto proporcional nacional, ese partido conserva el excedente de los votos. En consecuencia, el número de asientos en la legislatura nacional puede aumentar temporalmente.

El caso de Nueva Zelanda es similar al modelo alemán en tanto el voto partidario nacional determina el número total de asientos al que cada partido tiene derecho en el parlamento. Si un partido recibe el 25 por ciento del voto nacional, se hace acreedor a 30 asientos (de un total de 120). Si sólo ha ganado 24 circunscripciones uninominales, entonces se le asignan seis asientos adicionales procedentes de la lista partidaria. Al igual que lo ocurre en Alemania, si un partido obtiene más asientos por la vía uninominal que los que obtiene por la votación proporcional, puede conservar esos asientos adicionales, por lo que el total de asientos en el parlamento puede aumentar también temporalmente.

<sup>27</sup> Gil Domínguez, Andrés. “La elección de los senadores en la Provincia de Buenos Aires”, La Ley, 26/07/2005.

<sup>28</sup> Manili, Pablo L. “Los Senadores por la Provincia de Buenos Aires y la Constitución Nacional”, Columna de opinión, La Ley, 17/08/2005.

<sup>29</sup> Diversos sectores han elevado numerosos planteos a la Corte Suprema de Justicia, por lo que se espera que esta instancia se expida al respecto en un futuro cercano.

<sup>30</sup> Para mayores precisiones sobre este sistema, los lectores pueden remitirse a la interesante doctrina explicativa del mismo contenida en Aguirre, Pedro. “Sistemas políticos y electorales contemporáneos: Alemania.”, Número 3, 2da. Edición, Instituto Federal Electoral, México, D.F., 2001, pág. 25 y ss.

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 Zelanda, 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 distorsiones que esa circunstancia podría introducir en la representación proporcional. En la práctica, estos controles han evitado que un partido político obtenga en forma desproporcionada más escaños.

Definido tanto en la Constitución como en diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el sistema electoral mexicano está dividido en 300 distritos electorales uninominales y cinco circunscripciones electorales proporcionales, en las cuales se reparten 40 escaños<sup>31</sup>. El sistema para la representación proporcional es de cociente natural y resto mayor<sup>32</sup>.

Entre las previsiones establecidas para minimizar las posibilidades de distorsión del principio proporcional pueden mencionarse las siguientes:

- Ningún partido puede tener más de 300 diputados por ambos principios (mayoría y representación)<sup>33</sup>. Ello evita que un solo partido pueda hacer reformas a la Constitución, garantizando además una mayor representación en el sistema de partidos;

- Todo partido que obtenga por lo menos el dos por ciento de la votación total de la circunscripción electoral tendrá derecho al menos a dos diputados<sup>34</sup>;

- Ningún partido puede presentar a un candidato en dos listas de partidos diferentes. Existen las coaliciones de partidos. Para ello se definen reglas precisas de temporalidad, financiamiento y para la campaña electoral;

<sup>31</sup> Capítulo Segundo, artículos 12 al 17 de la Constitución y Artículos 52 al 54 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

<sup>32</sup> Artículo 13 COFIPE.

<sup>33</sup> Artículo 54, fracc. IV constitucional.

<sup>34</sup> Idem.

De manera complementaria, en México existe un ajuste adicional, establecido por la ley electoral, que evita la sobre-representación, según el cual “al partido político cuyo número de diputados por ambos principios exceda en ocho puntos al porcentaje de su votación nacional emitida, le serán deducidos el número de diputados de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos”<sup>35</sup>.

El sistema, por lo general, ha funcionado correctamente y es normalmente aceptado por los actores políticos, en el sentido de que si en una elección son favorecidos por el sistema (obteniendo unos pocos escaños adicionales) están conscientes de que en la próxima pueden sufrir el efecto inverso.

### iii) El sistema alemán y el sistema venezolano

¿Porque se observa la práctica de las morochas en Venezuela y no en otros sistemas electorales mixtos con vínculos entre el voto lista y el voto uninominal? Entre otros factores, podrían citarse los siguientes: en Venezuela no se requiere que un candidato se postule simultáneamente por un mismo partido en ambas boletas; no está prohibido, como en otros países, el hecho de que dos partidos coordinen sus mensajes de campaña (para instruir a los electores en cómo votar, por ejemplo); y la cultura política posiblemente no considera esta práctica como fraudulenta, por lo que los votantes no castigan a los partidos o grupos de partidos que auspician esta maniobra. A estos factores podría agregársele la existencia de una fuerte disciplina partidaria, que permite que las instrucciones dadas por los líderes partidarios sean seguidas al pie de la letra por los votantes.

Como se observó previamente, para alcanzar tanto el objetivo de la selección personalizada como el objetivo de la representación proporcional, la mayoría de los sistemas electorales mixtos introducen una serie de correcciones. En los casos de Alemania, Nueva Zelanda y Bolivia, los votos por lista y los votos uninominales están vinculados entre sí, en el sentido de que los candidatos de un partido se presentan tanto en la lista como en los distritos uninominales. Los candidatos triunfantes en los distritos uninominales son por lo tanto substraídos del total de votos obtenidos por cada partido. Otra de las diferencias entre el sistema alemán y el sistema venezolano es que, en el primero, el cálculo de la distribución partidaria de asientos se hace a nivel nacional mientras que en Venezuela tal distribución se determina a nivel estatal. Adicionalmente, al contrario de lo ocurre en otros países, en Venezuela no existe un umbral mínimo (en otros países, un partido debe ganar un porcentaje mínimo de votos o asientos, oscilando ese porcentaje entre el 2 y 5 por ciento o entre uno y tres asientos).

Ya en el año 1986, tomando en cuenta las diferencias con el sistema alemán, Juan Carlos Rey notó la posibilidad de manipulación en el sistema venezolano, siempre y cuando los afiliados a un partido tuvieran la disciplina suficiente como para

---

<sup>35</sup> Artículo 14.2 COFIPE.

dividir sus votos entre los candidatos oficiales por lista y los candidatos uninominales afines a ese mismo partido (aunque no usaran formalmente el mismo rótulo partidario). “Un partido podría crear un partido títere para postular candidatos en los distritos uninominales”, señalaba Rey. El partido original podría entonces instruir a sus votantes a usar sus votos uninominales a favor de esos candidatos. “Los candidatos oficiales de la lista del partido original recibirían así una proporción de asientos relativa a los candidatos por lista victoriosos sin tener que substraer del total los candidatos triunfantes en los distritos uninominales”<sup>36</sup>.

Si bien no hace al objetivo de este estudio, es importante notar que el sistema mixto alemán ha sido también criticado desde la doctrina por otras razones. En este estudio se ha intentado no obstante mantener el foco en el peligro de ciertas manipulaciones, que tendrían como efecto la distorsión del resultado electoral, tal cual lo plantea en Venezuela el caso de las “morochas” (para un resumen de algunas de las críticas al sistema alemán ver Anexo I).

#### iv) Los derechos humanos

La aplicación de las “morochas”, sin embargo, no sólo permite la posible alteración de resultados. La aplicación de este mecanismo colisiona igualmente con el ejercicio pleno e irrestricto de los derechos políticos consagrados tanto en la constitución venezolana (al hacer nugatorio el principio del voto personalizado y el de la representación proporcional de las minorías establecido en el artículo 63), como en los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos ratificados por Venezuela.

Actualmente, está bien aceptado en el derecho constitucional que los derechos políticos están fundados en el conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano participar en la vida política. En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, los derechos políticos pertenecen, junto a los derechos civiles, a los llamados derechos de la primera generación o derechos de la libertad. Así, mientras los derechos civiles permiten al ser humano gozar, en general, de una esfera personal de autonomía frente al Estado (y demás personas privadas), los derechos políticos reconocen, en cambio, el derecho del ciudadano a participar en los asuntos públicos. De esta manera, el ejercicio de los derechos políticos, lejos de colocar al hombre en oposición al Estado, lo habilitan para tomar parte en la estructuración política de la sociedad de la cual forma parte.

Siendo que la protección internacional de los derechos políticos es subsidiaria de la protección interna, la práctica del “enmorochamiento” es en principio negativa para el sistema democrático. Si bien la misma no es ilegal, es claramente disfuncional y atentatoria contra el principio de representación. De ello se desprende que resulta

---

<sup>36</sup> Rey, 1986, pág. 134, citado en 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, pág 189.

perentoria una reforma de la ley, de forma de prohibir las postulaciones de candidaturas mediante el uso de este mecanismo.

#### v) Posibles soluciones

Existen diferentes alternativas a la situación que plantean las “morochas”, con consecuencias diversas. A continuación se exploran algunas de estas posibles soluciones.

*Solución 1.* La primera solución al problema que presentan las morochas, quizás la más simple, sería la de dejar el sistema tal cual está, permitiendo al Poder Electoral el ejercicio de un control ideológico activo. Así, se podría prohibir la oferta electoral múltiple de similitud ideológica y ante dicha situación exigir la práctica de elecciones internas (abiertas o cerradas) para dirimir dentro de dicha oferta quienes serán los candidatos.

Esta solución es sin embargo altamente peligrosa, pues el riesgo del control ideológico de la oferta partidaria electoral sería, ni más ni menos, la creación de un sistema de proscripciones a futuro, peligro que es mucho mayor para el sistema que el eventual fraude a la ley electoral. Otro problema radicaría en la designación de quién ejercería el control y cómo lo haría. La cuestión se volvería por lo tanto compleja ya que habría que considerar las variables técnicas de institucionalización del órgano que estaría a cargo del control, así como el estándar de apreciaciones o consideraciones que se utilizarían para analizar la identidad, o no, de las expresiones ideológicas partidarias, las cuales serían necesariamente subjetivas<sup>37</sup>. Tal sistema sería además fácilmente vulnerable pues bastaría cumplir con la formalidad de presentar un programa distinto en lo formal y luego, en la práctica, manifestar identidad ideológica con otras fuerzas políticas. Esta solución es por lo tanto absolutamente desaconsejable.

*Solución 2.* Una segunda solución, favorecida por algunos de los autores de este trabajo, sería la de mantener el sistema actual fortaleciendo los controles formales, mediante el establecimiento de disposiciones de diverso tipo. Tales disposiciones podrían abarcar una amplia gama de posibilidades, tales como la de prohibir que el mismo candidato se presente en dos listas partidarias diferentes e incluir una cláusula de corrección de la desproporcionalidad, incluyendo el establecimiento de un porcentaje que mate la posible sobrerrepresentación proveniente del sistema uninominal (que podría situarse entre el 3 y el 7 por ciento).

Otra forma de control complementaria podría ser la de exigirle a los partidos que presenten tanto candidatos uninominales como por lista, impidiendo que puedan presentarse con candidatos en una sola de las dos opciones que presenta el sistema.

---

<sup>37</sup> Para mayores apreciaciones sobre los problemas técnicos derivados de la teoría del control en sí, recomendamos la lectura de Salvadores de Arzuaga, Carlos I. “Los controles institucionales en la Constitución Argentina 1853-1994”, Editorial La Ley, Buenos Aires, 1999.

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 mediante el uso de medios publicitarios, sería un poco más complejo.

*Solución 3.* Para otros de los autores de este trabajo, los controles mencionados en el punto anterior, además de ser vulnerables, chocarían con la concepción filosófico-ideológica del constituyente de 1999, el que habría tomado, en reiteradas oportunidades, las previsiones más amplias que probablemente conozca el constitucionalismo occidental con el fin de facilitar la participación de la ciudadanía en el derecho al sufragio, tanto en su aspecto activo (derecho de votar) como en su aspecto pasivo (derecho de ser elegido). Por esa razón, para este segundo grupo de autores, el mejor sistema para la presente situación institucional venezolana podría ser la del sistema enrolado en la corriente del voto de preferencia<sup>38</sup>.

Dentro de esta corriente, los autores que optan por esta solución sugieren el voto con sistema de tachas. Para ello, citan como antecedente la propuesta hecha por el constitucionalista y legislador Jorge R. Vanossi para la elección de diputados en la Argentina en un proyecto del 19 de junio de 1992.<sup>39</sup> (Ver texto de la propuesta en Anexo II).

#### vi) Conclusiones y recomendaciones

Existen sin dudas tantas opciones como sistemas electorales se puedan concebir. Lo ajustado a derecho sería sin embargo respetar el sistema delineado por el constituyente aunque con las modificaciones que impongan las circunstancias. Por ello, y para no apartarse del objetivo del presente trabajo, no se consideran aquí las ventajas y desventajas de los sistemas uninominales puros ni de los sistemas proporcionales puros (sobre los que además existe una profusa doctrina dentro del derecho electoral).

Corresponderá por lo tanto al legislador venezolano la responsabilidad de señalar la ruta, teniendo como norte el espíritu de la propia Constitución. Es éste el mejor capacitado para interpretar a su constituyente, y el responsable inmediato por la forma y la dirección que se le otorgue a la reforma electoral. Por encima de las banderías partidarias, que también tiene la responsabilidad de proteger (ejerciendo así las funciones de control político tanto a lo interno de su propio grupo como en

---

<sup>38</sup> En la Argentina se citan como experiencias cuando dicho sistema se aplicó por primera vez las elecciones en la Capital Federal de 1912. La lista más votada fue la de la Unión Cívica Radical, la segunda fue el Partido Socialista, el tercer lugar correspondió a los autonomistas y el cuarto a los mitristas. Pero Luis María Drago, que figuraba en la lista colocada en cuarto lugar, fue el candidato más votado. En marzo de 1930, en ocasión de la derrota radical en la Capital Federal, Repetto resultó ser el segundo candidato a diputado más votado, aun cuando su partido, el socialista, habla ocupado el tercer lugar en cuanto al total de votos válidos emitidos. En 1938, Santiago Fassi de la lista de la Concordancia, que resultó tercera en relación al número de votos, siendo el primer lugar para el radicalismo y el segundo para el socialismo, fue electo diputado nacional.

<sup>39</sup> Vanossi, Jorge R., Proyecto de Ley 0672-D-04.



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 mediano 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 DE VOTACION AUTOMATIZADO**

Venezuela es uno de los primeros países del mundo en integrar el llamado sistema automatizado de votación (SAV) a su sistema electoral. Este mecanismo, que puede ser definido como la utilización de una máquina computarizada para la emisión del voto, es actualmente utilizado para elecciones nacionales y/o regionales por países como Holanda, Bélgica, Suiza, Estados Unidos, México, Australia, Brasil, España e India. En otros numerosos países del mundo se estudia actualmente su implementación<sup>40</sup>.

El sistema automatizado de votación, o “voto electrónico”, presenta sustantivas ventajas para el proceso electoral. Entre las más comunes se citan con frecuencia las de realizar el escrutinio de forma inmediata; posibilitar mayores niveles de seguridad (su inviolabilidad se protege por medio de avanzados sistemas informáticos); aumentar la confiabilidad (no presenta inconsistencias en las boletas electorales); permitir el ahorro en el uso de boletas electorales; permitir la utilización de las mismas máquinas de votación para diversos procesos electorales y permitir una fácil y segura auditabilidad de sí mismo<sup>41</sup>.

El sistema, sin embargo, puede también ser cuestionado por algunos de los actores políticos, principalmente por la percepción de que el mismo, bajo ciertas condiciones, podría ser susceptible a alteraciones. Este ha sido el caso de Venezuela no sólo en ocasión de los eventos electorales realizados bajo el actual sistema automatizado de votación (referendo presidencial del año 2004 y los sucesivos eventos electorales en los años 2004 y 2005) sino también durante los eventos electorales de 1999 y 2000 bajo el sistema conocido como de escaneo óptico. En todos estos casos, el SAV fue motivo de inconformidad por parte de diversos sectores. Un problema adicional en Venezuela es que el SAV ha generado reiteradas críticas por la falta de reconocimiento expreso en el texto constitucional.

---

<sup>40</sup> En Argentina, por ejemplo, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires aprobó, por Decreto 1431/2005, el inicio de una prueba piloto de “voto electrónico”. La Provincia de Buenos Aires, por su parte, por ley 13.082 y por Decreto 1874/2005, implementó y reglamentó la “urna electrónica”, mientras que la Provincia de Santiago del Estero aprobó la reglamentación para instrumentar este sistema por ley 6.679.

<sup>41</sup> Sobre las ventajas del sistema automatizado de votación, y los correspondientes mecanismos de seguridad, puede consultarse “Challenges for Election Observation”, Electronic Voting, 1 Dec 2005.

### 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 mediante “votaciones libres, universales, directas y secretas”. Si bien no se establece literalmente que la emisión del sufragio pueda hacerse por medio de un sistema electrónico de votación, el artículo 70 estipula que la ley “establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación”. Con esta premisa, resulta tangible que la regulación del sistema lo puede hacer una legislación secundaria, como es el caso de los artículos 153 a 157 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP) de 1997.

Específicamente, el artículo 156 de la referida ley anota que el proceso de “votación, escrutinio, totalización y adjudicación” será totalmente automatizado<sup>42</sup>. En aquellos casos en los cuales este sistema no pudiere ser implementado por razones de transporte, seguridad o infraestructura de servicios (todo lo cual deberá ser determinado expresamente, y con la debida anticipación, por el Consejo Nacional Electoral mediante resolución especial), el mencionado artículo señala que se optará por el sistema manual de votación, escrutinio, totalización y adjudicación.

Adicionalmente, la norma señala que el SAV debe garantizar el cumplimiento de los principios de auditabilidad, confianza, transparencia, seguridad e integridad, que establece la legislación electoral<sup>43</sup>. El artículo 293 de la Constitución faculta asimismo al CNE para “reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que éstas susciten o contengan”.

### ii) Algunas recomendaciones

Como se acaba de señalar, en la mayoría de los países que han adoptado el SAV no se han planteado conflictos por su inconstitucionalidad debido fundamentalmente a que las normas de la competencia electoral, aunque no estén estrictamente reguladas, gozan de aceptación social, siendo reconocidas por la totalidad o casi totalidad de los grupos políticos representativos. Si se presentaran controversias, serían los propios tribunales o instituciones electorales las instancias encargadas de dar respuesta a la polémica presentada y esa resolución sería probablemente aceptada por todos los actores.

La constitución venezolana establece en su artículo 26 una serie de principios fundamentales, individuales y colectivos, como son la justicia pronta y expedita, la

<sup>42</sup> La referida disposición también se contempla en el artículo 153 de la LOSPP.

<sup>43</sup> Artículos 33, inc. 42 de la Ley Orgánica del Poder Electoral-LOPE.

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.

Si bien en la práctica la mayoría de estas medidas se llevan a cabo actualmente en virtud de diversos acuerdos o compromisos políticos entre la autoridad electoral y los partidos de oposición, convendría plasmar tales iniciativas en la normativa electoral. Ello redundaría sin duda en un mayor nivel de estabilidad del sistema ya que el mismo no quedaría a merced del balance o distribución de poder de

<sup>44</sup> Se pone énfasis en la buena técnica normativa porque, al regular cuestiones tecnológicas, el espíritu de la norma puede ser fácilmente vulnerable con el sólo avance de la tecnología.

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 votación por lo general presentan menores posibilidades de fallas o distorsión de los resultados. En el caso de Venezuela, como se acaba de ver en esta sección, la ley prescribe específicamente la completa automatización de los procesos de votación, escrutinio, totalización y adjudicación.

La ley necesita sin embargo mayor reglamentación, de forma de precisar y aclarar los problemas que inevitablemente surgen en todo proceso automatizado. El artículo 220 de la LOSPP, por ejemplo, requiere, en los casos de que las actas sean declaradas nulas, “nuevos escrutinios con los instrumentos de votación utilizados por electores de esa mesa”. La norma, sin embargo, no especifica con claridad si ese escrutinio debe ser electrónico o manual.

En los casos de auditorías o recuento de votos, en los que se debe contar manualmente las boletas, la ley no especifica cuál sería la base legal del escrutinio: si el electrónico o el manual. Los errores humanos tienden por lo general a multiplicarse cuando están involucrados grandes volúmenes de boletas, lo que puede fácilmente producir diferentes resultados en cada conteo<sup>46</sup>. Adicionalmente, los escrutinios electrónicos podrían requerir sistemas múltiples para registrar la información sobre el voto (*back up* en disco duro, memorias removibles, etc). El punto principal, en todos los casos, sería la adopción de un reglamento claro, que despeje las dudas a este respecto.

En Venezuela, las dudas y sospechas han rodeado permanentemente el funcionamiento de los sistemas de votación, desde los viejos sistemas manuales característicos de la Cuarta República hasta los modernos sistemas automatizados actuales. El problema central, como se ha reiterado en este estudio, es la desconfianza, lo que indica la necesidad de ofrecer salvaguardas y reglas muy claras, cualquiera sea el sistema que se adopte.

---

<sup>45</sup> Estas ventajas se reflejan por lo general en la doctrina. Ver, por ejemplo, Assef, Alberto. “El voto electrónico, y la transparencia del sistema electoral”, La Ley, Suplemento Actualidad, 17/06/2004.

<sup>46</sup> El caso del recuento de votos efectuado en el estado de Washington en Estados Unidos en el año 2004 en las elecciones para gobernador, constituyen un ejemplo elocuente de este tipo de problemas.

## 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, matrimonios, adopciones, legitimaciones y defunciones) se mantiene separada de la inscripción cívica (registro o padrón electoral). Por otro lado, está la mayoría de los países de América Latina, en donde se atribuye a un órgano único, o a un sistema orgánico especializado único, tanto la actividad registral vinculada al estado civil como el conocimiento de las etapas del proceso electoral (el registro de electores, la expedición de documentos de identidad, la depuración de los archivos electorales, el registro de los partidos políticos y de las candidaturas, la organización y supervisión del acto eleccionario). Para algunos autores, incluido el propio Urruty, esta ampliación de competencia tiende a perfeccionar el sistema en tanto coloca bajo el dominio y el control del organismo electoral la base documental de la ciudadanía del país, permitiendo así su adecuada depuración. Este es el caso de Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela<sup>48</sup>.

### i) La reglamentación del registro electoral venezolano

La reglamentación del padrón electoral venezolano, conocido en Venezuela como Registro Electoral Permanente (REP), se encuentra en el Capítulo II del Título III (De los Electores) de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política. La Oficina del Registro Electoral es la encargada de la formación del Registro Electoral, ejerciendo sus competencias bajo la supervisión y dirección del Consejo Nacional Electoral<sup>49</sup>. A su vez, la Ley Orgánica del Poder Electoral creó en su Capítulo V la Comisión de Registro Civil y Electoral, estando ésta conformada por la Oficina Nacional del Registro Civil del Poder Electoral, la Oficina Nacional de Registro Electoral y la Oficina Nacional de Supervisión de Registro Civil e Identificación<sup>50</sup>.

Este cuerpo legal fija asimismo las competencias de las oficinas y dependencias subordinadas, estableciendo los métodos por los cuales se lleva a cabo la inscripción de los ciudadanos, la definición de los datos que debe de contener dicha inscripción, la elección del organismo que conservará el archivo nacional de electores (Oficina Nacional de Registro Electoral), el carácter público y permanente del Registro Electoral y la actualización mensual del mismo<sup>51</sup>.

A su vez, el artículo 98 de la LOSPP establece que todos los venezolanos que llenen los requisitos establecidos en la Constitución para ejercer “el derecho y deber

---

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> En el caso de Venezuela, si bien la Constitución otorga al Poder Electoral facultades sobre el registro civil y electoral, éstas todavía no han sido implementadas en su totalidad.

<sup>49</sup> Artículo 87.

<sup>50</sup> Artículo 58.

<sup>51</sup> Artículo 97 LOSPP.

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 información permanente necesarios para que cualquier elector pueda conocer su situación en el Registro Electoral. En los artículos 109 al 117 se estipula todo lo referente a la suspensión, exclusión y recusación de los ciudadanos del Registro Electoral, estableciendo las causales por las cuales se suspenden o se excluyen los mismos del Registro. La suspensión podrá ser levantada por el ciudadano si cumple con las formalidades requeridas en el Párrafo Único del artículo 110.

## ii) Las experiencias de Costa Rica y México

*Costa Rica.* En el caso de Costa Rica, el Registro Civil y el Registro Electoral están subordinados al Tribunal Supremo de Elecciones, entidad de rango constitucional, así como a órganos auxiliares. El Registro Civil se encarga de inscribir todos los hechos vitales y los actos civiles de las personas (utilizando incluso registradores auxiliares radicados en los hospitales, de tal manera que todo nacimiento, y toda defunción, quedan inscritos desde el momento en que producen). Este organismo otorga además un documento único de identidad para cada persona mayor de 18 años.

El Registro Electoral, por su parte, recibe del Registro Civil la información de aquellas personas que ya han cumplido 18 años y están habilitados para ejercer sus derechos políticos, y los incorpora de oficio en el padrón electoral. Así, la inscripción en el padrón electoral es una actividad permanente realizada por funcionarios de carrera altamente especializados. Lo único que debe hacer el ciudadano es comparecer ante una oficina del Registro Civil a los fines de solicitar su documento de identidad, que se denomina Cédula de Identidad, que es un documento único con un número irreplicable, que es también el número del pasaporte, el número de inscripción en el Seguro Social y el número de la licencia de conducir. De igual forma, existe un proceso permanente de depuración del padrón electoral, mediante el cual se da de baja continuamente a las personas fallecidas, las personas inhabilitadas por sentencia judicial firme para el ejercicio de derechos políticos o las personas que hayan renunciado a la nacionalidad costarricense.

*México.* En la década de los ochenta, el padrón electoral mexicano fue duramente cuestionado por su alegada falta de credibilidad e imprecisión, lo que generó permanentes acusaciones al partido en el gobierno por supuesta manipulación y empleo fraudulento de ese instrumento. Uno de los pasos sustantivos de la reforma encarada a fines de esa década fue el rediseño del sistema electoral, lo que incluyó la confección de un nuevo registro o padrón electoral. Para darle mayor fortaleza a la reforma, algunos de sus preceptos se integraron a la Constitución.

Actualmente, la Ley Electoral define con precisión el proceso de integración y fiscalización del padrón electoral. La constitución del padrón es responsabilidad de la

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 inscrito 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, existiendo un procedimiento judicial que fija días precisos para resolver el asunto. Asimismo, existe un tipo penal que sanciona a las personas o autoridades electorales que alteren o vulneren el registro electoral con una pena de cárcel que puede oscilar entre los tres y siete años de reclusión.<sup>54</sup>

Una de las características del antiguo sistema era que la credencial de elector no tenía fotografía y que para votar no se requería de una identificación adicional. Así, uno de los primeros pasos de la reforma electoral de 1989 fue modificar el padrón electoral (su ajuste final se realizó en el año 1994). El padrón electoral mexicano, conocido como Registro Federal Electoral, se forma actualmente a través de la aplicación de técnicas censales; la inscripción directa de los ciudadanos y la actualización y depuración por parte de las autoridades. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores es la unidad del Instituto Federal Electoral encargada de integrar, actualizar y depurar el padrón electoral, elaborar la llamada lista nominal de electores, mantener actualizada la cartografía electoral para la ubicación geoelectoral del ciudadano y realizar el seguimiento a la operación de los órganos de vigilancia en los que participan las representaciones de los partidos políticos, cuyo propósito es contribuir a la confiabilidad y credibilidad del registro.

Como parte de las actividades para el desarrollo de los instrumentos electorales, el máximo órgano de vigilancia (la Comisión Nacional de Vigilancia) y su órgano técnico auxiliar (el Comité Nacional de Supervisión y Evaluación del Registro Federal de Electores), integrados por los partidos políticos y la autoridad electoral, llevan a cabo una serie de acciones para conocer el grado de certeza y confiabilidad de los datos incluidos en el padrón electoral y la lista nominal de electores. En ese sentido, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y los partidos políticos instrumentan periódicamente ejercicios muestrales para evaluar la calidad del padrón, buscando la comparabilidad de algunos indicadores a través del tiempo.

Básicamente, se utilizan dos mecanismos de verificación. Mediante las llamadas “encuestas de verificación” se obtienen indicadores referidos a la cobertura, actualización y vigencia del listado, la vigencia de la credencial para votar, la

---

<sup>52</sup> Artículos 135 a 166 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

<sup>53</sup> Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, artículos 79 a 83.

<sup>54</sup> Artículo 411 del Código Penal Federal.

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, a la vez de posibilitar la identificación de huellas dactilares. Los datos sustantivos que contiene el registro son el nombre, el sexo, el domicilio, la fecha de nacimiento, el nivel de escolaridad, la localidad electoral, la fotografía, la huella y la firma del elector. Actualmente se mantienen almacenados más de 200 millones de imágenes entre fotografías, huellas digitales y firmas.

Cabe aclarar que en México, el registro civil es administrado por las autoridades municipales mientras que el padrón electoral es elaborado y administrado por la autoridad electoral. El registro civil y el padrón electoral son por lo tanto totalmente independientes el uno del otro.

Si bien la inscripción en el padrón electoral depende de la voluntad del ciudadano, en la práctica, la inmensa mayoría de las personas se registran en dicha lista a fin de obtener la credencial que expide el IFE, ya que la misma sirve como identificación oficial. En México no existe un documento nacional de identidad por lo que, a los fines de la identificación de las personas, se utiliza por lo general el pasaporte, la cédula profesional o la cartilla del servicio militar. Estos documentos, sin embargo, no son accesibles a toda la ciudadanía ya que el primero tiene un costo financiero, el segundo está limitado a los profesionales y el tercero está fuera del alcance de las mujeres, quienes no cumplen el servicio militar.

### iii) Importancia del padrón electoral

Según Marc Carrillo, uno de los “problemas estructurales” del proceso electoral en los sistemas democráticos modernos es la “adecuación de la realidad demográfica y poblacional al contenido del censo electoral”. Actualmente abundan los debates en torno a la composición que debe exhibir un buen registro de electores como presupuesto para una administración sana, tanto de los procesos de elección de cargos públicos como de aquellas manifestaciones de democracia directa. Para ilustrar ese debate puede decirse que, en un sentido técnico, la expresión registro electoral “está estrechamente relacionada con los derechos que tiene todo individuo, de acuerdo a las distintas legislaciones, a seleccionar o elegir sus respectivas autoridades”.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> *Registro Electoral* (voz) en Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José, 2000, pág. 1086.



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 además cuándo se debe llevar a cabo el cierre del registro electoral vigente y con qué anticipación el Consejo Nacional Electoral deberá publicar el registro en vigor para las elecciones. Lo que no se establece en este instrumento es la posibilidad del llamado “cierre ficto” del registro. Al comienzo de cada período se abre el registro electoral, el cual deberá permanecer abierto hasta su cierre definitivo 90 días antes de la elección como establece la ley. Sin embargo, cuando se realizan procesos que no implican la elección de cargos, como es el caso de los referéndum o plebiscitos, que no están incluidos en el calendario electoral, es necesario un cierre ficto del registro, para que de esa manera exista certeza del

<sup>56</sup> Carrillo, Marc, en *Registro Civil y Electoral en Iberoamérica*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José, 1997, pág. XXIII.

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**

La información que debe suministrarse a los partidos políticos está determinado en el artículo 95 de la LOSPP, y es la misma que debe constar en el registro electoral (nombre, apellidos, número de cedula de identidad, sexo, fecha de nacimiento, residencia del elector con todos los detalles, centro de votación y mesa electoral en donde le corresponde votar al elector). El Párrafo Único al final de este artículo señala claramente que esos datos deberán ser incluidos en las copias de las listas de electores que se le entreguen a los diferentes partidos o grupos de electores cuando éstos así lo soliciten.

El cumplimiento de esta disposición en Venezuela ha provocado sin embargo 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 puede resumirse en una pregunta: ¿debe protegerse el derecho individual a la privacidad de la información personal frente a la protección de un derecho colectivo superior representado en el carácter público de la información referente a la condición de un elector?

El objetivo de los siguientes acápites es analizar cuáles son los límites del derecho a la privacidad relacionados con la divulgación de las direcciones o domicilios de los electores que conforman el padrón electoral, y hasta qué punto puede convivir este derecho con el derecho al sufragio.

### **i) El hábeas data**

El hábeas data es una especie de acción de amparo, que no se confunde con el género, cuyo objeto es la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros, bancos de datos u otros medios técnicos de tratamiento de datos, sean éstos públicos o privados destinados a dar informes, para garantizar el derecho al honor y a la intimidad de las personas, así como también el acceso a la información que sobre las mismas se registre<sup>57</sup>.

Algunos autores sostienen que el hábeas data es una garantía constitucional con perfiles propios<sup>58</sup>. Los tribunales argentinos han dicho que este instrumento tiene cinco objetivos principales: a) que una persona pueda acceder a la información que sobre ella conste en un registro o banco de datos; b) que se actualicen datos atrasados; c) que se rectifiquen los datos inexactos; d) que se asegure la confidencialidad de cierta información legalmente obtenida para evitar su conocimiento por terceros; y e) que se suprima del registro la llamada "información sensible"<sup>59</sup>. Cierta jurisprudencia

<sup>57</sup> Safadi Márquez, Carlos A. "Hábeas data, una cuestión inconclusa" Revista de Derecho Constitucional Latinoamericano, Vol. II, 2003 ([www.conhist.org](http://www.conhist.org)). "El Habeas Data y los Estándares de Privacidad en los Datos Médicos", Autores varios, Director Adolfo Rivas: "Derecho Procesal Constitucional", Editorial AdHoc, Buenos Aires, 2004.

<sup>58</sup> Peyrano, Guillermo F. "Hábeas Data: algunas particularidades procesales", Jurisprudencia Argentina, 2000-II-106.

<sup>59</sup> Cámara Nacional Contencioso Administrativa Federal, Sala 4ª, 5/9/95 - Farrel, Desmond A. vs. Banco Central de la República Argentina y otros. Jurisprudencia Argentina, 1995-IV-350. Cámara Nacional Contencioso Administrativa Fedederal, Sala 4ª, 4/10/95 - Gaziglia, Carlos R. y otro v. Banco Central de la República Argentina.

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 inexactos. También se extiende para evitar la difusión de datos ciertos pero considerados “sensibles” concernientes a los individuos, como por ejemplo sus creencias religiosas, convicciones políticas o datos referentes a su salud<sup>63</sup>.

## ii) Recepción por el constituyente venezolano

El constituyente en la Argentina, y así se siguió este principio en Venezuela, ha optado por el diseño de una vía especial, dentro de la más genérica que es el amparo, vinculándola al derecho a la intimidad y a la veracidad de la propia imagen<sup>64</sup>. Así, el artículo 28 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela prevé que “toda persona tiene derecho de acceder a la información y a los datos que sobre sí misma o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley, así como de conocer el uso que se haga de los mismos y su finalidad, y a solicitar ante el tribunal competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos”. El mismo artículo agrega que, igualmente, toda persona podrá “acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas”<sup>65</sup>.

---

<sup>60</sup> Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, sala H, 19/5/95 - Rossetti Serra, Salvador vs. Dun & Brandstreet SRL, Jurisprudencia Argentina, 1995-IV-355; ED 164-300; La Ley, 1995-E-294.

<sup>61</sup> Tribunal Supremo, 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, págs. 485 y ss.

<sup>62</sup> Baigorria, Claudia E. “Algunas precisiones sobre la procedencia del hábeas data”. La Ley, 10/7/1996.

<sup>63</sup> Badeni, Gregorio. “Instituciones de Derecho Constitucional”, Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires, 1997, pág. 686.

<sup>64</sup> Dromi, Roberto. Menem, Eduardo. “La constitución reformada”. Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires 1994, página 168 y cc.

<sup>65</sup> Este artículo protege también el secreto de las fuentes de información periodística, afirmando que “queda a salvo el secreto de las fuentes de información periodística y de otras profesiones que determine la ley.”

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 constituyentes, quienes procuraron poner remedio, en el futuro, a eventuales quebrantamientos de los derechos humanos. La obtención de certeza acerca de lo que el Estado conocía y asentaba sobre las personas, constituyó una prioridad para la seguridad de todos”<sup>72</sup>.

Independientemente de las cuestiones de fondo, lo cierto es que cuando el constituyente argentino consagró el hábeas data no lo hizo solamente pensando en la necesidad de protección de datos médicos o crediticios, por ejemplo, sino también en otras finalidades y otras motivaciones.

Por lo manifestado *ut supra*, esta afirmación es también aplicable a Venezuela. La voluntad del constituyente vertida en el artículo 28 de la Constitución de 1999 fue la de la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros, bancos de datos u otros medios técnicos de tratamiento de datos, sean éstos públicos o privados destinados a dar informes, para garantizar el derecho al honor y a la intimidad de las personas, así como también el acceso a la información que sobre las mismas se registre.

El habeas data surge así como un instrumento apto para proteger estándares que preserven el derecho a la intimidad. Estos estándares, que previamente tendrá que fijar el legislador, deberán sin embargo estar siempre en concordancia con las directrices que el constituyente fijó en el artículo 28 de la constitución venezolana de 1999.

### iii) El problema con los registros electorales

Recientemente, grupos de ciudadanos han reclamado ante el Tribunal Supremo de Justicia venezolano por la publicación incompleta del Registro Electoral y las Listas de Electores (obligación derivada de los artículos 95 y 106 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política)<sup>73</sup>. Básicamente, los reclamantes

<sup>70</sup> Ley Orgánica 15/1999, del 13 de diciembre de 1999. Boletín Oficial Español núm. 298, de 14 de diciembre de 1999.

<sup>71</sup> Convención Constituyente Argentina 1994. De la intervención del constituyente Cafiero, Juan Pablo, 30ª reunión, 3ª sesión ordinaria, 12 de agosto de 1994, página 4151 y ss.

<sup>72</sup> Gelli, María Angélica. “Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada”, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2001, página 352.

<sup>73</sup> Tribunal Supremo de Justicia, Exptes.: AA70-X-2005-000014; AA70-X-2004-000032, entre otros.

manifestaron que, a raíz de la publicación incompleta de tales registros (faltaban domicilios) no era posible conocer quiénes gozaban de elegibilidad activa, pues a causa de las omisiones de información era imposible determinar quienes votarían, si cumplían con los requisitos legales y, sobre todo, dónde votarían. A su vez, también se dejó traslucir que la falta de publicación del domicilio podría imposibilitar el control de posibles alteraciones que impactaran la conformación de los circuitos electorales.

De los argumentos expresados más arriba, podría deducirse que, eventualmente, la publicación de dichos datos no vulneraría el derecho protegido por el hábeas data. Entre los autores de este trabajo no existe sin embargo acuerdo en relación a la respuesta que debe darse a ese argumento.

Para algunos de los autores de este trabajo, las direcciones contenidas en el padrón electoral no deben divulgarse. En ese sentido, se entiende que éste es un dato reservado y que la entrega de dicho dato a partidos o grupos políticos podría estar violando la privacidad del ciudadano, reconocida expresamente en el hábeas data, ya que se desconoce qué utilización podrían dar los partidos políticos a dicha información. A vía de ejemplo, se mencionan los casos de Uruguay y Costa Rica, en donde a los partidos políticos se les entrega la lista de todos los ciudadanos habilitados para votar, conteniendo el nombre y los apellidos del elector, la serie y número de su credencial cívica y otros datos, omitiéndose en todos los casos el domicilio<sup>74</sup>.

Para otros de los autores de este trabajo, lo que se protege entre otras cosas con el artículo 28 de la constitución de 1999 son los datos “sensibles” y no cualquier dato. Si se entiende por datos sensibles a los datos personales que revelan origen racial y étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical e información referente a la salud o a la vida sexual, el domicilio no formaría parte de esa definición.

En este sentido, para este segundo grupo de autores, es acertada la reflexión que el propio tribunal supremo venezolano hiciera al respecto cuando manifestó, en la causa “Insaca vs. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social” que “debe tratarse de violaciones reales a derechos y garantías constitucionales, no a subterfugios para bloquear informaciones útiles para el Estado o la colectividad, que se amparan en desorbitadas interpretaciones de lo que es la vida privada, intimidad, confidencialidad, etc. como materias restrictivas a la obtención de datos e informaciones”. El mencionado pronunciamiento del TSJ señala además que el artículo 28 constitucional “no previó la posibilidad que la persona que ejerce los derechos por él consagrados, pueda solicitar se declaren algunos de sus datos confidenciales y no puedan

---

<sup>74</sup> En el caso de Costa Rica, la autoridad electoral divulga el padrón electoral mediante la colocación de copias autorizadas en las oficinas municipales y la entrega de copias en formato electrónico a los partidos políticos debidamente inscritos, conteniendo solamente los nombres y apellidos del ciudadano, el número de cédula de identidad y la circunscripción electoral (o lugar donde le corresponde votar), omitiéndose el domicilio personal.

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 permitir una solución de compromiso.

Una de estas soluciones podría ser la de divulgar los registros electorales siguiendo los ejemplos de Uruguay y Costa Rica en donde, como ya se dijo, a los partidos políticos se les entrega el padrón electoral conteniendo los nombres y apellidos del ciudadano, el número de la credencial cívica y otros datos, omitiéndose explícitamente el domicilio. La información conteniendo las direcciones de los electores podría sin embargo estar a disposición de los partidos políticos bajo ciertas condiciones, como sucede en varios otros países. Estos podrían acceder a esa información en el caso de que demuestren un interés legítimo y actual, tal como el de fiscalizar los niveles de depuración del padrón electoral, haciéndose responsables por su buen uso.

En el caso mexicano, los documentos, datos e informes que los ciudadanos proporcionan al Registro Federal de Electores son de carácter estrictamente confidencial, por lo que los mismos no pueden comunicarse o darse a conocer, excepto cuando: a) se trate de juicios, recursos o procedimientos en que el Instituto Federal Electoral fuese parte; b) se entreguen para cumplir con las obligaciones que impone el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) o la Ley General de Población o c) sean solicitados por mandato de juez competente<sup>78</sup>. Sólo tienen acceso a tales datos las autoridades federales, locales y distritales, así como las comisiones de vigilancia, integradas también por los partidos políticos, exclusivamente para el cumplimiento de las funciones previstas en la ley, por lo que a los mismos no pueden dársele o destinársele una finalidad u objeto distinto al de la revisión del padrón electoral. A los partidos que no cumplen con estos requisitos se los sanciona.

<sup>75</sup> Tribunal Supremo, 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, págs. 496/7.

<sup>76</sup> Brewer Carías, Allan R. Obra citada, Tomo I, pág. 630.

<sup>77</sup> De hecho, recientemente ha surgido una tercera postura, que se podría denominar extrema, y con la que los autores de este trabajo no están de acuerdo, que sostiene que tampoco la publicación de la afiliación política estaría amparada por el habeas data. Ver Basterra, Marcela. “La *opinión política* o la *idea política* es un dato sensible. La *afiliación partidaria* no”. Columna de opinión. La Ley, 04/05/2005.

<sup>78</sup> Artículo 135 del COFIPE.



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 auditorías 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 auditoría.

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 realización de auditorías. En los Estados Unidos, tales listas se entregan con las direcciones, omitiéndose sin embargo la información relativa a la edad y el número de seguro social de los electores (documento equivalente al documento básico de identidad en los países de América Latina). En Canadá, mientras tanto, esta información puede entregarse a las partes interesadas para fines electorales y los partidos, los miembros del Parlamento y los candidatos usan esta información para enviar información de campaña, reclutar nuevos simpatizantes y solicitar contribuciones financieras.

En el caso específico venezolano, si bien es cierto que la publicidad irrestricta del domicilio personal de los electores podría llegar a vulnerar el derecho a la privacidad o a la intimidad, los requisitos de confianza y transparencia de los procesos electorales podrían requerir que aquella información estuviese de alguna forma disponible para ser consultada por los interesados legítimos, sin que ello vulnere necesariamente el interés protegido por la acción consagrada en el artículo 28 de la Constitución. Como prueba de ello, puede citarse el hecho de que en las guías telefónicas se publican tanto los teléfonos de las personas como sus direcciones, sin que ello se haya planteado como una violación al derecho a la privacidad.

## **E. NOTA SOBRE EL FINANCIAMIENTO A PARTIDOS POLITICOS**

Si bien los autores de este trabajo no abordaron el financiamiento de campañas, dada la importancia del tema se incluye a continuación una breve nota sobre este tema.

Mediante la constitución 1999, Venezuela eliminó las formas de financiamiento público para los partidos políticos y las campañas electorales, convirtiéndose así en el único país del hemisferio que no proporciona ningún tipo de financiamiento público, directo o indirecto, a esas actividades. En esta sección, se explicará brevemente la naturaleza del financiamiento público, 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.

El financiamiento público de las campañas electorales tiene varios propósitos. Al permitir la participación de las fuerzas políticas en el proceso electoral, al margen de la habilidad de éstas para obtener fondos privados, y evitar el potencial tráfico de influencias, o el secuestro del proceso de formulación de políticas por parte de los donantes privados (que extraen promesas para el tratamiento preferencial de determinadas políticas públicas a cambio de contribuciones de campaña), el financiamiento público facilita la competitividad en el proceso electoral.

El caso más dramático de cambio de práctica se dio en México entre 1996 y 2000. En un esfuerzo de casi una década por aumentar la confianza y la competitividad del sistema electoral, México introdujo en ese período una serie de reformas sobre financiamiento de campaña. Uno de estos cambios fue la introducción del financiamiento público para disminuir las inequidades derivadas de la enorme capacidad del partido entonces dominante (PRI) para obtener fondos en relación a sus competidores. Antes de 1996, no existían límites para las donaciones privadas o para el gasto total de la campaña. De esa forma, las contribuciones privadas alcanzaban en algunos casos cifras extraordinarias<sup>79</sup>.

Las reformas de 1996 provocaron fundamentalmente tres fenómenos: pusieron un techo para el gasto total de cada elección; pusieron un techo para las contribuciones privadas individuales y proveyeron financiamiento público con el requisito de que las donaciones privadas no excedieran el financiamiento público. En las elecciones del año 2000, el financiamiento público fue estimado en 315 millones de dólares, sin contar el costo de los espacios en los medios de comunicación, comprados y asignados por las autoridades electorales para los partidos<sup>80</sup>.

Existen numerosas formas de financiamiento público y numerosas fórmulas para combinar formas de financiamiento público y privado. Cada país debe elegir su modalidad según sus propias prioridades y criterios. Algunas de las modalidades más comunes incluyen el financiamiento directo a los partidos o candidatos que compiten en una elección (mediante dinero en efectivo, préstamos, etc) y el financiamiento indirecto (libre acceso a los medios públicos y/o privados para mensajes de campaña, facilidades impositivas, provisión de infraestructura o servicios).

En América Latina, la mayoría de los países combinan el financiamiento directo e indirecto<sup>81</sup>. 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

<sup>79</sup> Basta recordar una cena legendaria, organizada por el ex presidente Salinas, en la que se pedía la increíble cantidad de 25 millones de dólares por plato.

<sup>80</sup> Observing the 2000 Mexican Elections. The Carter Center. 2001. [www.cartercenter.org/documents/278.pdf](http://www.cartercenter.org/documents/278.pdf)

<sup>81</sup> "De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina". OEA - IDEA. San Jose, Costa Rica 2004. [www.idea.int/publications/good\\_practices\\_la](http://www.idea.int/publications/good_practices_la)

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 actores externos ajenos a los intereses de los grupos que eventualmente podrían beneficiarse (o no) del proceso de reforma, que gocen de la confianza de los diversos actores que participan de ese proceso, y que puedan ofrecer una perspectiva comparativa de prácticas internacionales.

*¿Qué se va a reformar?* Con respecto al objeto o contenido de la reforma, es recomendable determinar previamente el conjunto de temas considerados prioritarios por la totalidad o casi totalidad de los actores políticos. La reforma no debe ser concebida como un mero parche o remedo circunstancial a problemas puntuales sino que la misma debe ser concebida como un todo. En el caso de Venezuela podrían revisarse, entre otros, los temas tratados en este documento, tales como el sistema electoral de mayoría y de representación (las “morochas”); la publicidad del censo electoral y el financiamiento de campaña.

*¿Cómo se va a realizar la reforma electoral?* Algunos países latinoamericanos optaron por integrar ciertas disposiciones electorales a su marco constitucional. Con esta medida dotaron al nuevo régimen electoral de una mayor fortaleza (para cumplir con una tarea de esta naturaleza es necesario emprender un proceso de ingeniería constitucional). En otras latitudes, los procesos de reforma electoral se centraron en el dictado de una nueva ley electoral, reordenando todas las disposiciones electorales (un ejemplo de ello es México, que tiene un código electoral sumamente extenso y que reglamenta con precisión cada una de las etapas del proceso electoral, en las que se incluyen al mismo tiempo una serie de medidas de seguridad o “candados” para

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 cabo lejos de los períodos electorales, de forma evitar suspicacias. Si la misma se desarrolla con vistas a lo inmediato, o en función de una elección determinada, puede terminar beneficiando a sólo un sector de la sociedad, con las consecuencias negativas que, por lo general, esto ha tenido en Latinoamérica. De todas formas, las experiencias exitosas en materia de reforma electoral señalan que este proceso debe iniciarse cuando los actores políticos estén dispuestos a sentarse a la mesa de negociación y crear consensos. En este sentido, en algunos países la reforma electoral se ha realizado en fechas posteriores a la contienda electoral, cuando surgen inconformidades en la oposición y el partido en el gobierno se muestra dispuesto negociar una nueva normativa electoral a cambio del reconocimiento del triunfo o la disposición de la oposición a aceptar una “tregua”. En el caso de Venezuela, la Constitución establece que las normas electorales no pueden ser reformadas dentro de los seis meses previos a las elecciones. Normalmente, no se considera deseable debatir los temas de la reforma electoral durante la campaña electoral, excepto en el caso de que tales reformas formen parte de las propuestas o programas políticos que los candidatos ofrecen a los votantes.

*¿Qué criterios se van a usar para evitar las contradicciones o las lagunas legislativas?* En materia electoral, las lagunas y antinomias legislativas pueden producir efectos que dañen significativamente el proceso electoral. Todo sistema electoral debe procurar la mayor precisión posible de sus conceptos, de forma de evitar que, durante las diversas etapas del proceso electoral, surjan incidentes que generen polémica, y concluyan con una interpretación normativa de los jueces, lo que no siempre es aceptado por todos los actores. En los últimos años, diversos asuntos del ámbito electoral han generado conflictos en el Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, sobre todo de jurisdicción, ya que diferentes instancias han conocido del mismo asunto con criterios contrapuestos (la Sala Electoral y la Sala Constitucional). Los temas electorales específicos que han creado polémica en el pasado bien podrían ser utilizados como una guía básica que oriente la reforma electoral y así intentar evitar la repetición de esos conflictos.

*¿Cuáles serían los mecanismos para proyectar confianza en el régimen electoral y mantener la paz social?* La legitimidad de todo régimen electoral se sustenta en el desempeño de los grupos políticos representativos, el cumplimiento de las normas electorales y la participación ciudadana. En Venezuela, el proceso

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.

Dicho esto, conviene recordar que de poco sirve lograr un buen marco legal si la ley no se cumple en su integridad. La reforma electoral debe establecer leyes claras y precisas, que impidan interpretaciones tendenciosas y faciliten el ejercicio de su contenido. Preservar la legalidad es un proceso de acción afirmativa que permite la gobernabilidad democrática del Estado. En este sentido, es necesario reforzar el concepto según el cual la mejor manera de garantizar el cumplimiento de la ley, y preservar la legalidad, radica en realizar una reforma de alto nivel, que evite la “contaminación normativa”, posea precisión lingüística y principios claros, asegure meridianamente la voluntad del legislador y que sea clara en cuanto a la finalidad buscada. Sólo así se dificultará o reducirá la posibilidad de fraudes a la ley.

Este trabajo se ha limitado a analizar algunas cuestiones que generan tensión dentro del sistema electoral venezolano. Se ha procurado interpretar en lo posible la intención del constituyente por cuanto el camino más seguro para la institucionalidad de una nación es el respeto por su constitución.

Como sociedad, hay que aprender de la enseñanza de Madison, Hamilton y Jay cuando en El Federalista sostenían que lo importante en la vida de la república no es sólo proteger a la sociedad de la opresión de los gobernantes sino proteger a una parte de la sociedad de la injusticia de la otra parte. Ello no se logra con mero voluntarismo jurídico. Por eso es obligación del legislador extremar los recaudos para garantizar la protección de las minorías, y por sobre todas las cosas, amparar el espíritu constitucional.

## ANEXO I

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

Molinelli, en un revelador artículo del año 1990, señala que el sistema mixto, a veces denominado de "representación proporcional personalizada", fue diseñado con el fin de mejorar y fortalecer la relación entre los parlamentarios y los ciudadanos. La idea era que el votante pudiera votar por una persona que le mereciera confianza, sin estar obligada a votar por su partido<sup>82</sup>.

El problema, sostiene sin embargo este autor, es que ese objetivo no ha sido conseguido. Citando estudios realizados hacia principios de la década del 80, Molinelli señala que "la relación entre el diputado y el electorado en Alemania es prácticamente inexistente", lo que refleja la "falta de familiaridad e interés de los votantes respecto a los candidatos de las circunscripciones y los nombres de los diputados". Otros estudios, agrega el texto de Molinelli, señalan que la mayoría de los votantes "desconoce completamente el nombre de los candidatos de las circunscripciones", lo que demuestra que el "carisma personal no juega papel alguno". Desde 1961, señalan dichos estudios, los dos grandes partidos de Alemania han salido primero y segundo en las elecciones por circunscripción uninominal en todas las circunscripciones, con una solitaria excepción. Citando a Jesse, el texto de Molinelli concluye que "si fuera cierto que los votantes optan por personalidades con su primer voto (o elecciones uninominales), el patrón resultante sería bastante diferente".

Siguiendo siempre a Jesse, Molinelli destaca que "los votantes usualmente no saben si un diputado ha sido elegido por el primero o segundo voto (es decir, por el voto por circunscripción o por el voto de lista proporcional) como consecuencia posible, en parte, de que actualmente la regla es la doble candidatura, es decir, los candidatos por la circunscripción también figuran en la lista partidaria y "los votantes no perciben diferencia alguna". La idea de que este sistema produce dos clases de diputados, el de la circunscripción y el de la lista, es por lo tanto "empíricamente refutable". Así, contra la opinión generalizada, "no tiene absolutamente ninguna importancia si un mandato es obtenido a través de la circunscripción o de la lista".

Los candidatos por circunscripciones, por lo tanto, tienen, en el mejor de los casos, un impacto pequeño: "es el segundo voto (el partidario) el que influencia el primero, de modo que el sistema de doble voto no ha logrado su propósito, es decir, que los candidatos por circunscripción obtengan apoyo independientemente de sus vínculos partidarios".

Los especialistas citados por Molinelli destacan además la confusión que el sistema mixto provoca en los votantes. "Estos creen que el primer voto es el decisivo

---

<sup>82</sup> Molinelli, N. Guillermo. "El sistema *mixto* alemán no es un buen modelo", La Ley, 1990-E, 1159.



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 ese sentido, se conservaría el método D’Hont, el que sería aplicado sobre la lista “de acuerdo a la configuración que la misma presente una vez computadas las tachas y las sustituciones”. Ello se efectuaría únicamente a fin de mantener el sistema, “ya que consideramos que el mismo posee grandes ventajas y ha sido utilizado varias veces y con éxito en nuestro medio”. Pero no importaría pretender que, en caso de *panachage*, “los candidatos que sustituyen a los propuestos en la lista deban incorporarse al bloque del partido al que corresponda dicha lista”. La actuación parlamentaria es “absolutamente independiente del sistema que se utiliza para la distribución de los cargos”<sup>83</sup>.

Así, el sistema de lista con tachas podría devolverle al electorado venezolano capacidad decisoria, respetando igualmente el principio de la nominalidad del voto que impone la Constitución de 1999, pues la exigencia de personalización del voto se da con la posibilidad del voto por nombre y apellido. Por otro lado, al quitar el sistema de representantes electos uninominalmente por circunscripciones, se eliminaría también la posibilidad de que puedan manipularse geográficamente las circunscripciones conforme la conveniencia del momento o del gobernante de turno. La mejor opción para resolver el tema de “las morochas” sería por lo tanto introducir una reforma en el sistema electoral que consagre el sistema de voto de preferencia

Debido a que este estudio es parcial, no abarcando por lo tanto la totalidad de la reforma a la Ley Electoral, no se identifica con números los artículos propuestos. Los mismos surgirían de la correlatividad de la nueva ley que sancione el Poder Legislativo. Quedarán por supuesto sin efecto los artículos pertinentes, tanto de la Ley Electoral como del Estatuto Electoral. El articulado de la nueva norma podría expresar textualmente lo siguiente:

*Art. X: “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 elegirán en forma directa por el pueblo de cada distrito. Se aplicará un Sistema de Personalización y de Representación Proporcional por lista con posibilidad de tachas, respetando los principios de personalización y de la representación proporcional.”*

---

<sup>83</sup> Vanossi, Jorge R. de los fundamentos del proyecto de ley citado.

*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 resultaren 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 sustituciones y con arreglo al siguiente procedimiento:*

*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: Alemania.”, Número 3, 2da. Edición, Instituto Federal Electoral, México, D.F., 2001

Assef, Alberto. “El voto electrónico, y la transparencia del sistema electoral”, Revista Jurídica La Ley, sup. Actualidad, 17/06/2004

Badeni, Gregorio. “Instituciones de Derecho Constitucional”, Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires, 1997

Baigorria, Claudia E. “Algunas precisiones sobre la procedencia del hábeas data”. Revista Jurídica La Ley, 10/7/1996

Basterra, Marcela. “La *opinión política* o la *idea política* es un dato sensible. La *afiliación partidaria* no”. Columna de opinión, Revista Jurídica La Ley, 04/05/2005

Bidart Campos, Germán J. “Legitimidad de los procesos electorales” en “La Constitución de frente a su Reforma”, Ediar, Buenos Aires, 1987

Bidart Campos, Germán J. “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”, Ediar, Buenos Aires, 1993.

Brewer-Carías, Allan R. “La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano” Editorial Jurídica Venezolana, 4ta. Edición, Caracas, 2004

Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude, “Los sistemas electorales”, oikos-tau, Barcelona, 1973

Carrillo, Marc, Conferencia Inaugural, en *Registro Civil y Electoral en Iberoamérica*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José, 1997.

Chueca Rodríguez, Ricardo L., “La regla y el principio de mayoría”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993

Crespo, José Antonio. “Elecciones y democracia”, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, N°5, cuarta edición, Instituto Federal Electoral, México, D.F., 2001

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 desempeñado los cargos de Procurador Asistente en la Procuraduría General de la República; Director de Asuntos Consulares y Director de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, y Director del Servicio Civil. Entre 1986-1990 fue Viceministro de la Presidencia en la Administración del Presidente Oscar Arias Sánchez. En tal condición, contribuyó en la coordinación del gabinete presidencial y mantuvo una relación cercana de trabajo con la Asamblea Legislativa.

Entre 1993 y 2000 fue funcionario del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IICD), desempeñando durante los últimos tres años el cargo de Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Es co-redactor del proyecto de Código Electoral sometido a la consideración del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, en junio del año 2000, mediante el convenio de cooperación TSE/Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL, proyecto de naturaleza integral que incluye secciones sobre derecho electoral, derecho procesal electoral, regulación de partidos políticos y jurisdicción electoral. Ha sido además autor de proyectos especiales de control ciudadano y observación nacional electoral como apoyo a organizaciones de la sociedad civil en República Dominicana, Panamá, Perú y Paraguay.

Ha sido observador electoral en cuarenta y cuatro elecciones en más de quince países. Es consultor en asuntos políticos y electorales de Naciones Unidas, de la Organización de Estados Americanos, del Instituto Nacional Demócrata y del Centro Carter. Actualmente es el Director Ejecutivo de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, con sede en San José, Costa Rica.

**Héctor Díaz-Santana**, de nacionalidad mexicana, es egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara. Ha realizado estudios de posgrado en España en Derecho Constitucional y Ciencia Política, concluyendo con el Doctorado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Como conferencista ha participado en diversos foros y seminarios en España, EEUU, Chile, Argentina, Uruguay, Rusia, Brasil, Venezuela, República Dominicana y en distintos Estados del país.

En la labor de investigación, ha desarrollado distintos proyectos y asesorías para instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras. En México para la Presidencia de la República, la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Además ha colaborado como consultor externo en diversos procesos de reforma electoral en las Entidades Federativas de México. En el año de 1998 participó en el proceso de reforma electoral en Chile sobre el tema de financiamiento de partidos y en el 2005 en La República Dominicana. En 2003 y 2004, fue consultor del Centro Carter para el referendo revocatorio de Venezuela. Como articulista ha publicado ensayos en México, Chile, España, Argentina, sobre temas vinculados a procesos electorales, financiamiento de partidos, gobernabilidad y parlamentarismo.

De 1998 al 2004 fue profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, México). Actualmente es profesor de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de México, miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I y Director de la Consultoría Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública.

**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 1995 y 2000 ha sido Presidente de la Junta Electoral de Montevideo y entre 2000 y 2005 se desempeñó como Prosecretario de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay.

A nivel internacional ha trabajado como Consultor Electoral de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) para asistir a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) en las ciudades de Lima e Ica (2001) y como Oficial Jurídico Electoral en las misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos en Ecuador (2002); Bolivia (2004) y Venezuela (2004 y 2005). En 1999 fue invitado por el Presidente del Consejo Nacional Electoral de Venezuela a presenciar como Observador Internacional el Referéndum Constitucional, habiendo participado ese mismo año como expositor del I Congreso Electoral y Partidario-Forum Mundial en Curitiba (Brasil).

**Carlos Alberto Safadi Márquez**, de nacionalidad argentina, es Abogado por la Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina; Magister en Derecho de la Integración Económica por la Université Paris 1 Panthéon Sorbonne/USAL (Tesis: defendida y publicada. Calificación 10 sobresaliente); Profesor de Historia y Derecho Constitucional en la Carrera de Abogacía en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador y profesor de Derecho Constitucional en la Carrera de Abogacía Franco-Argentina dictada en Buenos Aires por la Université Paris 1 Panthéon Sorbonne/USAL.

Desde Febrero de 2000, se desempeña como Secretario Académico de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador. Actualmente es Miembro del Consejo de Redacción del Suplemento La Ley-Universidad del Salvador. Entre otros antecedentes, ha sido Profesor invitado por el Ilustre Colegio de Abogados de Lima, Perú para dictar un curso sobre "Arbitraje y Control de Constitucionalidad" y el Ilustre Colegio de Abogados de la Libertad, Trujillo, Perú para disertar sobre "Los límites del Amparo y el control de constitucionalidad". Distinguido como Miembro Honorario del Ilustre Colegio de Abogados de la Libertad, Perú. Ha sido además Coordinador del Primer Encuentro Nacional de Derecho Procesal Constitucional, a cargo del panel de *Hábeas Data*. Buenos Aires (2003), Secretario General de las VIII Jornadas Nacionales de Derecho Procesal Constitucional. Buenos Aires (2004)..En Venezuela asistió invitado por la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional para disertar sobre el sistema de elección presidencial en ese país.

Autor de publicaciones en el diario jurídico La Ley, en el Sistema Argentino de Informática Jurídica del Ministerio de Justicia de la Nación Argentina (SAIJ), en la Revista Latinoamericana de Derecho Constitucional. Es además autor del libro *"El Derecho de la Integración y la Cotización Jerárquica de las Fuentes de Derecho en el Sistema Institucional Argentino"*. Sistema Comunitario I, Editorial Ciudad Argentina (2003) y autor en la obra colectiva *"El Hábeas Data y los estándares de privacidad en los datos médicos"*, Derecho Procesal Constitucional, Editorial AdHoc, 2003.