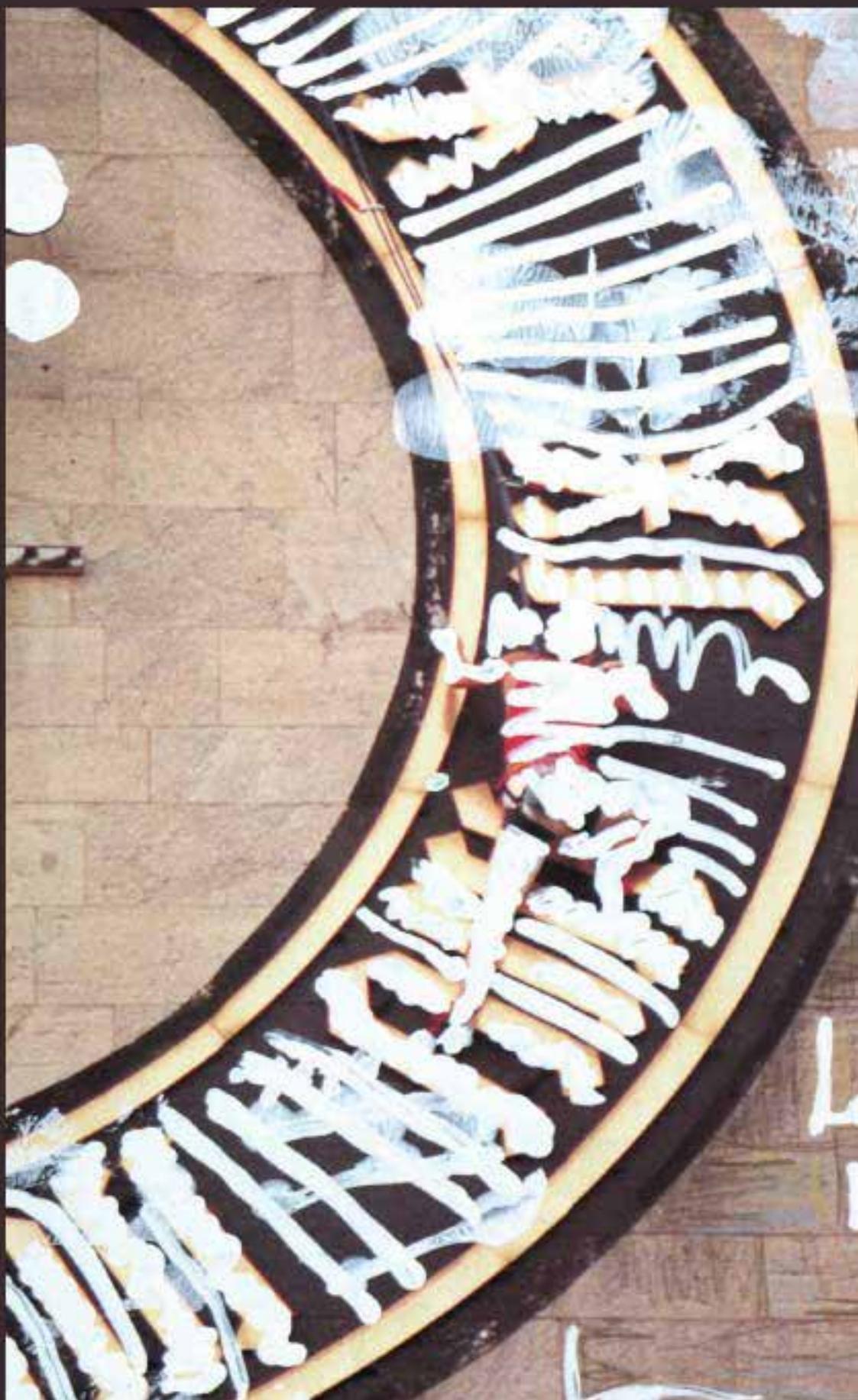




PROPUESTAS PARA UNA REFORMA ELECTORAL

Buscando la integridad electoral en Venezuela

Este Informe fue preparado por:
Alarcón Deza, Benigno (coord.)
Trak, Juan Manuel (coord.)
Berríos Ortigoza, Juan Alberto
Torrealba Sánchez, Miguel Ángel
Urosa Maggi, Daniela



COLECCIÓN EDICIONES
ESPECIALES

PROPUESTAS PARA UNA REFORMA ELECTORAL

Buscando la integridad electoral en Venezuela

ESTE INFORME FUE PREPARADO POR:
ALARCÓN DEZA, BENIGNO (COORD.)
TRAK, JUAN MANUEL (COORD.)
BERRÍOS ORTIGOZA, JUAN ALBERTO
TORREALBA SÁNCHEZ, MIGUEL ÁNGEL
U ROSA MAGGI, DANIELA

PROPUESTAS PARA UNA REFORMA ELECTORAL

Buscando la integridad electoral en Venezuela

Alarcón Deza, Benigno (coord.)

Trak, Juan Manuel (coord.)

Universidad Católica Andrés Bello

Montalbán. Caracas (1020)

Apartado 20.332

Diseño y producción: AB • UCAB ediciones

Corrección de pruebas: ANA TERESA RODRÍGUEZ

Diagramación y diseño: REYNA CONTRERAS

Obra de la portada: BELINDA CELTA

Asesoría gráfica: VH. IRAZÁBAL

Impresión: IMPRESOS MINIPRÉS, C.A.

© Universidad Católica Andrés Bello

Primera edición, 2016

Reservados todos los derechos.

No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información, ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado –electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

■ Tabla de contenidos

Presentación.....	9
Introducción	13
I. El contexto político y la reforma electoral	15
II. Estructura del documento.....	20
Capítulo 1: Integridad electoral	21
I. Definiendo integridad electoral	21
II. Integridad electoral y el ciclo electoral.....	24
III. Venezuela en el Índice de Percepciones de Integridad Electoral	25
III.1. Integridad electoral durante la etapa preelectoral	28
III.2. Integridad electoral durante la campaña electoral.....	30
III.3. Integridad durante el día de la elección.....	32
III.4. Integridad electoral en el período poselectoral.....	33
IV. Percepciones ciudadanas sobre el sistema electoral venezolano.....	34
V. Integridad electoral y reforma electoral	37
Capítulo 2: Institucionalidad electoral en Venezuela.....	39
I. Importancia del marco jurídico para la integridad electoral	39
II. Legislación electoral	40
II.1. Breve aproximación al marco jurídico del proceso electoral venezolano.....	40
II.2. Principios fundamentales del proceso electoral venezolano	41
II.2.1. El derecho y principio constitucional a la participación política	42
II.2.2. El derecho al sufragio	42
II.2.3. Principios formales del proceso electoral	43
II.2.4. Principios de personalización del voto y representación proporcional	43
II.3. Reforma legislativa y principios rectores del proceso electoral en Venezuela.....	44
II.3.1. Institucionalidad de la administración electoral.....	45
II.3.2. Carácter automatizado del proceso electoral.....	45
II.3.3. Carácter cívico del proceso electoral y mantenimiento del orden público durante la jornada electoral	46
II.3.4. Límites a la potestad normativa y a la discrecionalidad del órgano electoral	46

II.3.5. Derecho a la participación y vigilancia electoral	46
II.3.6. Principio de transparencia.....	47
II.3.7. Ejercicio del derecho al sufragio durante estados de excepción	47
II.4. Breve aproximación al alcance de la reforma legislativa propuesta	48
III. Institucionalidad electoral	50
III.1. La Administración electoral: el Consejo Nacional Electoral	50
III.1.1. El objeto de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.....	50
III.1.2. Los principios que rigen la actividad del Poder Electoral.....	51
III.1.3. Período de los rectores del Consejo Nacional Electoral	51
III.1.4. Régimen de designación de los rectores del Consejo Nacional Electoral	52
III.1.5. Integración y funcionamiento del Comité de Postulaciones Electorales	53
III.1.6. Modificaciones en cuanto a los requisitos para ser postulantes de los candidatos a rectores del Consejo Nacional Electoral y a las consecuencias en el retardo en su selección	55
III.1.7. Consulta popular en caso de imposibilidad de designación de los rectores por la Asamblea Nacional.....	55
III.1.8. Competencias del Consejo Nacional Electoral	56
III.1.9. Convocatoria de elecciones.....	58
III.2. La Administración electoral: organismos electorales subalternos	59
III.2.1. Selección de los integrantes de los organismos electorales subalternos	59
III.2.2. Suspensión, impugnación o excepción de los integrantes de los organismos electorales subalternos.....	61
III.2.3. Formación y control de desempeño de los miembros de los organismos electorales subalternos	62
III.2.4. Mesas electorales: funcionamiento y competencias de sus autoridades.....	64
III.2.5. Infraestructura de las sedes de los organismos electorales subalternos y personal de apoyo logístico	65
IV. Sistema electoral venezolano.....	66
IV.1. Sistema de representación proporcional	66
IV.2. Aspectos fundamentales y diversas propuestas de cambio.....	69
IV.2.1. Sistema de listas abiertas (Lander, 2016).....	70
IV.2.2. Sistema mixto proporcional (Molina, 2014)	73
IV.2.3. Sistema mixto proporcional (LOSPP, 1998; Estatuto Electoral del Poder Público, 2000).....	75
IV.3. Circunscripciones electorales	76

Capítulo 3: Condiciones esenciales para la competencia electoral	80
I. Equidad de condiciones como fundamento de la integridad electoral	80
II. El registro electoral	81
II.1. Conceptualización y regulación actual	81
II.2. Principales cuestionamientos al registro electoral en Venezuela	82
II.2.1. Limitaciones al acceso de la data del registro electoral.....	82
II.2.2. Dificultades para realizar trámites de inscripción y actualización de datos en el registro	83
II.2.3. Dudas sobre la veracidad y confiabilidad de la data del registro electoral.....	84
II.2.4. Inconsistencias e insuficiencia de la data del registro.....	84
II.2.5. Limitaciones injustificadas en relación de la inscripción de venezolanos fuera del territorio nacional.....	85
II.3. Reformas necesarias en materia de registro electoral	85
II.3.1. Optimización de los trámites de inscripción y actualización de datos del registro electoral	86
II.3.2. Limitación de la discrecionalidad del Consejo Nacional Electoral respecto de la facultad de creación de nuevos centros de inscripción y actualización de datos	86
II.3.3. Reforzamiento de los principios de publicidad y acceso a la data del registro electoral	86
II.3.4. Depuración de la data del registro electoral	87
II.3.5. Modificación del régimen de registro electoral de los venezolanos en el exterior	88
III. Inscripción de partidos políticos y postulación de candidatos	88
III.1. Inscripción de partidos políticos.....	88
III.2. Postulación de candidatos.....	90
III.2.1. Régimen de separación del cargo de funcionarios postulados	91
III.2.2. Modificaciones y sustituciones en las postulaciones	92
III.2.3. Paridad de género	93
IV. Campaña electoral	95
IV.1. Condiciones y límites de campañas	95
IV.2. Principios que rigen a la propaganda electoral	96
IV.3. Lo que no es campaña electoral	97
IV.4. Modificaciones en el régimen de prohibiciones de propaganda electoral	98
IV.5. Financiamiento de campañas electorales	99
IV.6. Prohibiciones, a los órganos y entes públicos y a los servidores públicos, de realizar actividades de campaña o propaganda electoral	101
IV.7. Encuestas y sondeos de opinión	103

IV.8. Eliminación de la prohibición de difundir resultados electorales	103
IV.9. Información financiera electoral y contabilidad electoral	103
IV.10. Mejoras en el régimen de averiguaciones administrativas en materia de propaganda electoral.....	104
IV.11. Medidas preventivas en materia de campaña y propaganda electoral.....	105
IV.12. Sanciones en materia de campaña y propaganda electoral.....	105
Capítulo 4: Ejercicio del derecho al sufragio: la jornada electoral.....	107
I. La jornada electoral: aspectos generales y reformas necesarias	107
II. Propuestas de reforma en relación con las garantías del derecho al sufragio y la jornada electoral	109
II.1. Propuestas en relación con la fase de votación.....	109
II.1.1. Sistema automatizado.....	109
II.1.2. Horario de votación	110
II.1.3. Voto asistido y garantías de ejercicio individual y voluntario del voto	110
II.1.4. Garantías del carácter secreto del voto	111
II.1.5. Idoneidad y auditoría del material electoral	111
II.1.6. Transparencia y difusión de información electoral	112
II.1.7. Cuadernos físicos de votación y resguardo físico del voto.....	112
II.1.8. Movilización de electores el día de la elección	113
II.2. Propuestas en relación con la fase de escrutinio y conteo de votos	113
II.2.1. Publicidad y transparencia al momento del escrutinio	113
II.2.2. Precisiones necesarias acerca de la auditoría de verificación ciudadana	114
II.3. Propuestas en relación con la fase de totalización de resultados electorales	114
III. Propuestas de reforma en relación con el mantenimiento del orden público durante la jornada electoral.....	115
III.1. Órganos de seguridad competentes durante la jornada electoral.....	115
III.2. Límites y prohibiciones al Plan República	116
III.3. Identificación y publicación del listado de efectivos del Plan República	116
III.4. Levantamiento de incidencias y denuncia a efectivos del Plan República	117
III.5. Capacitación de los efectivos del Plan República y campaña institucional acerca de sus funciones y límites	117
IV. Propuestas de reforma en relación con el voto de los venezolanos fuera del territorio nacional.....	118

Capítulo 5: Garantías poselectorales del sufragio: resolución de conflictos, revisión y nulidad de actos electorales	120
I. Concepción de la revisión administrativa y judicial en materia electoral	120
II. Revisión administrativa	121
II.1. Objeto del recurso	121
II.2. Vía administrativa facultativa	122
II.3. Régimen del recurso jerárquico	122
II.3.1. Caducidad	122
II.3.2. Legitimación	122
II.3.3. Requisitos formales	123
II.3.4. Admisibilidad	123
II.3.5. Sustanciación	123
II.3.6. Resolución	123
II.3.7. Medidas preventivas	123
III. Revisión judicial	124
III.1. Competencia de la jurisdicción contencioso-electoral	125
III.2. Recurso contencioso electoral y pretensiones procesales	126
III.3. Legitimación	126
III.4. Escrito de demanda y admisión	127
III.5. Plazo de interposición	127
III.6. Antecedentes administrativos e informe	127
III.7. Citaciones y notificaciones	128
III.8. Oralidad, intermediación y concentración procesales	128
III.9. Medidas cautelares	129
III.10. La sentencia definitiva y su ejecución	129
IV. Revisión y nulidad de actos electorales	130
IV.1. El Principio de conservación del acto electoral	130
IV.2. Garantías en la automatización del proceso electoral	131
IV.3. Nulidad de elección	132
V. Nulidad de las votaciones en una mesa electoral	133
V.1. Nulidad de las votaciones en una mesa electoral determinada	133
V.2. Nulidad de las actas de escrutinio	134
V.3. Nulidad de actas automatizadas	134
V.4. Nulidad del voto en mesas manuales	134
V.5. Potestad de subsanación de la Administración electoral	135
V.6. Consecuencia de la declaración de nulidad de actos y actas electorales	135
V.6.1. Efecto general de la nulidad	136
V.6.2. Convocatoria a una nueva elección	136
V.6.3. Repetición de elecciones y votaciones	137

VI. Régimen sancionatorio	138
Consideraciones finales.....	141
Referencias bibliográficas.....	146

■ Presentación

El Proyecto Integridad Electoral Venezuela (PIEV) nace en el marco del **Congreso Internacional sobre Buenas Prácticas Electorales para el Fortalecimiento de la Democracia**, celebrado en la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) los días 4 y 5 de noviembre de 2013. En aquel congreso internacional, coordinado y promovido por el Centro de Estudios Políticos de la UCAB, confluyeron los más importantes expertos nacionales en sistemas y procesos electorales junto a un grupo de muy destacados de expertos internacionales, tales como: Lorenzo Córdoba (actual presidente del Instituto Nacional Electoral de México), Jennifer McCoy (representante del Centro Carter), Manfredo Marroquín, (presidente de la red latinoamericana de observadores electorales Acuerdo de Lima), y Percy Medina, (representante de Transparencia Internacional).

En este evento, tanto expertos nacionales como internacionales elaboraron diagnósticos y propuestas sobre el funcionamiento del proceso electoral venezolano, los cuales fueron el producto de los debates sostenidos en diversas mesas de trabajo, y constituyeron la base para el Proyecto Integridad Electoral Venezuela. Así, el propósito de este proyecto es recuperar la confianza en el proceso electoral como mecanismo de arbitraje democrático para la resolución de las diferencias políticas que hoy dividen y ponen en riesgo la paz y gobernabilidad democrática de nuestro país.

Para el Centro de Estudios Políticos es un gran honor presentar al país los resultados del proyecto iniciado en esa oportunidad, y que hoy resumimos en una serie de propuestas concretas que deben ser consideradas en el marco de una reforma legislativa, cuyo proceso se inició con la conformación de la Subcomisión para la Reforma Electoral y los Derechos Políticos; que forma parte, a su vez, de la Comisión de Política Interior de la Asamblea Nacional. Este informe trata de sintetizar el esfuerzo realizado por el Centro de Estudios Políticos y un importante número de destacadas organizaciones y personalidades que, asumiendo el riesgo de olvidar a alguien, no podemos dejar de mencionar después de algo más de tres años de discusión y trabajo conjunto desde lo que hoy se conoce como el Proyecto Integridad Electoral Venezuela del Centro de Estudios Políticos de la Universidad Católica Andrés Bello.

Es así como, en nombre del Centro de Estudios Políticos de la UCAB, debemos expresar un agradecimiento muy especial a todas estas personas y organizaciones que, mediante su participación en ponencias, debates, intervenciones y misiones de estudio, hicieron sus valiosas contribuciones para la materialización de estas propuestas. Entre estas organizaciones destacan: la Organización de Estados Americanos, IDEA Internacional, Acuerdo de Lima, Centro Carter, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, El Observatorio Electoral Venezolano, la Red de Observadores Electorales de Asamblea de Educación, Súmate, Esdata, Ciudadanía Activa, Transparencia Venezuela, Compromiso Ciudadano, Observatorio Venezolano de los Derechos Humanos de las Mujeres, Control Ciudadano, Comunidades Ciudadanas y Comisión de Derechos Humanos del Estado Zulia, el Grupo Técnico de Asesoramiento Electoral de la Mesa de la Unidad Democrática, personal técnico del Consejo Nacional Electoral, Red de Observadores Electorales de Venezuela, entre otras instituciones.

Igualmente, queremos agradecer la participación de expertos nacionales e internacionales tales como: Daniel Zovatto, Sergio Bitar, Rodolfo González, Jackeline Peschard, Horacio Boneo, Manfredo Marroquin, Fernando Agiss, Alejandro Trelles, Gerardo de Icaza, José Enrique Molina, Luis Lander, Carlos Medina, Roberto Picón, José Domingo Mujica, Fifi Pantín, María José Cornielles, Isolda Salvatierra, Evangelina García Prince, Eugenio Martínez, Germán Jiménez, Louis Pulgar, José Luis Vera, María de Oteyza, Mercedes de Freitas, Miguel Cañas, Roberto Abdul, Vicente Bello, Teresita Maggi, Helen Aguiar, y Rafael Palas; de los profesores o académicos Pedro González Caro, Juan Manuel Trak, Gustavo Moreno, Daniel Fermín, Alejandra Figueiras, Miguel Ángel Torrealba, María Isabel Parissi, Daniel Urosa Maggi, Antonio Silva Aranguren, María Elena Toro, Raquel Manduca, Manuel Rachadell, Jesús María Alvarado Andrade, Ricardo Antela, Ricardo Ríos, Ruth Capriles, Juan Berrios, Jesús María Casal, Amado Fuguet, Gustavo Pernalet, Carolina Aristimuño, Héctor Briceño, Mercedes Martelo, Maryclen Stelling y Jesús Castellanos; de los actores sociales o políticos Teresita Maggi, José Enrique Delgado, Dashiell López, Francisco Moreno, Andrés Coba, Mary Mogollón, Francisco Yepes, Antonio José Rivero, Freddy Guevara, Eduardo Gómez Sigala, Juan Guaidó y Enrique Márquez, así como el personal de apoyo del Centro de Estudios Políticos: Oriana Carrillo, Iona Rivas, Carlex Piñango, Edigannid Figueroa y Astrid Zanetti, sin quienes este proyecto no habría sido posible; entre muchos otros que enriquecieron el aporte que pretendemos hacer en favor del sistema electoral venezolano, de cuya integridad depende hoy la paz y la viabilidad democrática de nuestro país.

Las propuestas formuladas a lo largo del documento se centran, principalmente, en los contenidos de la Ley Orgánica del Poder Electoral y la Ley Orgánica de Procesos Electorales, sin desconocer la necesidad de cambios en otras leyes,

reglamentos, y la propia Constitución vigente; así como de la pronta promulgación de leyes que están en mora desde la entrada en vigor de la actual Constitución en 1999.

Los principios que sirven de norte a este informe son los que orientan el concepto de la integridad electoral, es decir, el conjunto de buenas prácticas electorales reconocidas internacionalmente a través de los diferentes pactos convenios y tratados internacionales que tienen como finalidad garantizar elecciones libres, justas, transparentes y auténticas. Con base en ellos se han elaborado una serie de recomendaciones para una reforma electoral que, desde hace ya tiempo, resulta necesaria e impostergable, la cual debe considerar la proporcionalidad y personalización del sufragio; el registro electoral; las reglas y equilibrios durante una campañas electorales; el rol de los medios de comunicación, las garantías a la participación política y al derecho al sufragio, la participación y auditabilidad de los procesos de votación y escrutinio, el voto en el exterior, la automatización y secreto del voto, la observación electoral nacional e internacional, la resolución de conflictos electorales, el financiamiento de los partidos políticos, y el proceso de selección de los rectores del Consejo Nacional Electoral.

■ Introducción

El informe que se presenta a continuación tiene como propósito analizar, desde la perspectiva de la integridad electoral, el funcionamiento del proceso electoral venezolano, establecer sus fortalezas y debilidades, así como proponer recomendaciones para una reforma electoral que permita garantizar condiciones de equidad, competitividad, transparencia y eficiencia de los procesos electorales en Venezuela. Este informe es el resultado de tres años de trabajo del Proyecto Integridad Electoral Venezuela, llevado adelante por el Centro de Estudios Políticos de la Universidad Católica Andrés Bello, el cual se ha concretado a través de la coordinación de reuniones con diversas organizaciones y actores de la sociedad civil, vinculadas a la defensa de los derechos humanos, civiles y políticos de los venezolanos, observación electoral, sectores académicos y organizaciones internacionales, así como miembros de la Asamblea Nacional y el Consejo Nacional Electoral (CNE); ello con el fin de ofrecer un conjunto de propuestas de reforma electoral que contribuyan a mejorar la integridad de las elecciones en Venezuela.

Desde su inicio, el Proyecto Integridad Electoral Venezuela ha tenido como objetivo incentivar el análisis y el debate nacional así como la promoción de propuestas orientadas a fortalecer y mejorar la calidad del proceso electoral en el país. Desde un punto de vista analítico, el proyecto asume la idea de integridad electoral propuesta por el *Electoral Integrity Project*, desarrollado por la Universidad de Sídney y la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, dirigido por Dra. Pippa Norris. Según Norris (2013, p. 564), el concepto de integridad electoral se “refiere a las convenciones internacionales y normas globales, universalmente aplicadas a todos los países alrededor del mundo a lo largo del ciclo electoral, incluyendo durante el período preelectoral, la campaña, la jornada de votación, y sus resultados”.

Desde un punto de vista normativo, el Proyecto Integridad Electoral Venezuela asume que la democracia es el mejor sistema de gobierno posible, siendo condición necesaria para su existencia que los gobernantes y representantes sean elegidos periódicamente por los ciudadanos, mediante elecciones libres, justas y transparentes. Sin embargo, y siguiendo a Diamond (1999), la democracia es más que elecciones; supone, también, la existencia mecanismos de rendición de cuentas horizontales, es decir, poderes independientes que controlen y constriñan

el poder ejecutivo, al tiempo que resguarden la constitucionalidad y legalidad de las decisiones. Del mismo modo, la democracia supone la continua representación de las preferencias de los ciudadanos, más allá del proceso electoral. Finalmente, y no menos importante, un régimen democrático supone pluralismo y libertad; los cuales son posibles gracias a la existencia de un Estado de derecho; el cual se basa –a los efectos de este trabajo– en la aplicación justa, consistente e imparcial de la ley, independientemente del origen étnico o religioso, raza, género, clase social o preferencias políticas de los ciudadanos (Diamond, 1999).

En este contexto, la idea de integridad electoral no es solo un concepto analítico sino una apuesta por mejorar la calidad de los procesos electorales en el país y, en consecuencia, el funcionamiento de la democracia misma. Pero más allá de la utilidad normativa, la idea de integridad electoral tiene consecuencias prácticas sobre el funcionamiento de la democracia. Norris (2014) señala que cuando las elecciones no alcanzan los estándares mínimos de integridad electoral los ciudadanos tienen percepciones negativas sobre los procesos electorales; lo que podría traer como consecuencia bajos niveles de legitimidad de los dirigentes y partidos electos, así como una disminución de la participación ciudadana en procesos electorales subsiguientes; al tiempo que aumentaría la probabilidad de aparición de manifestaciones pacíficas o protestas violentas contra las autoridades o el régimen político. Como resultado, la falta de integridad electoral en las elecciones tiene el potencial para conducir a escenarios de ingobernabilidad en un momento dado.

Con estos elementos presentes, el Proyecto Integridad Electoral Venezuela ha monitoreado el funcionamiento de los procesos electorales desde un punto de vista integral. Más específicamente, el proyecto ha hecho seguimiento del ciclo electoral desde el inicio del procedimiento de selección de rectores en 2014, la etapa pre-electoral de las elecciones parlamentarias de 2016, la campaña misma, el día de la votación, la entrega de resultados y los conflictos poselectorales. Gracias al monitoreo constante del ciclo electoral, al trabajo y reflexión conjunta de académicos, observadores electorales nacionales, miembros de partidos políticos, técnicos del organismo electoral y miembros de organizaciones de la sociedad civil. El Centro de Estudios Políticos ha recogido en este informe las propuestas más importantes de la reforma electoral necesarias para mejorar los niveles de integridad electoral en el país.

Las ideas que aquí se presentan no excluyen otras propuestas de reforma electoral provenientes de los diversos actores que hacen vida en el país. Las modificaciones se concentran, fundamentalmente, en la Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPRE) y la Ley Orgánica del Poder Electoral (LOPE), pues son estas leyes el marco jurídico esencial de los procesos electorales en Venezuela. Sin embargo, el Centro de Estudios Políticos de la Universidad Católica Andrés Bello, y otras

organizaciones de la sociedad civil, consideran que una reforma electoral integral debe incluir no solo reformas legislativas, sino además puntuales modificaciones al Texto Constitucional –a través de los mecanismos constitucionalmente establecidos para ello- a fin de lograr definitivamente un sistema electoral justo y equitativo. Sin estos cambios no es posible la integridad y la transparencia así como la garantía de un sistema electoral realmente equitativo, transparente en el que se procure la representación de las minorías.

I. El contexto político y la reforma electoral

Antes de avanzar sobre el análisis de la integridad electoral en Venezuela, y las reformas propuestas para su mejoramiento, es necesario abordar el contexto y la naturaleza del régimen político venezolano. Según algunos actores políticos, el contexto actual no es favorable para el emprendimiento de una reforma electoral por dos razones principales: en primer lugar, una reforma electoral integral implica un debate político siempre difícil en un momento donde el énfasis debe estar sobre los temas vinculados a la crisis económica y social que vive el país. En segundo lugar, la legislación electoral no puede modificarse seis meses antes de la celebración de un proceso electoral (Artículo 298 de la Constitución vigente).

La realidad es que, debido a la discrecionalidad con la que el Consejo Nacional Electoral toma sus decisiones, existen altos niveles de incertidumbre sobre si se celebrarán elecciones en los próximos meses, con lo cual una *vacatio legis* de seis meses es la respuesta cónsona con la norma constitucional a la entrada en vigencia de cualquier reforma electoral. Es así como, mientras los legisladores esperan el momento oportuno para emprender el trabajo sobre una reforma electoral que hace mucho luce como impostergable, se observan prácticas que desconocen los derechos políticos fundamentales y las condiciones para su ejercicio.

Tal nivel de deterioro no debe sorprender a quienes han venido estudiando la evolución de los procesos políticos contemporáneos, principalmente tras la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética, cuando los regímenes híbridos, y en especial, los autoritarismos competitivos, comenzaron a ocupar la escena política como forma de adaptación de los autoritarismos tradicionales los cuales se vieron amenazados por lo que Samuel Huntington (1992) definió como la “Tercera Ola de Democratización”. Tres de los índices más usados en el mundo para medir la calidad de la democracia, *Freedom House*, *The Polity IV Project*, y *The Economist* coinciden en que Venezuela es un régimen híbrido. En este orden de ideas, *The Economist* reconoce que para el año 2015 el 53% de la población mundial no vive en democracia, sino bajo alguna forma de autoritarismo, siendo los

regímenes híbridos el tipo de gobierno que se ha impuesto en 37 países, los cuales concentran el 17,5% de la población total; entre ellos se encuentra Venezuela.

En el índice de *The Economist* del año 2015, Venezuela ocupa el puesto 99 de una clasificación que se inicia con Noruega como el país más democrático y cierra en el puesto 167 ocupado por Corea del Norte como el país más autoritario. Los regímenes híbridos ocupan los puestos ubicados entre el número 80 (Guatemala) al 116 (Armenia), siendo los países más cercanos al puntaje obtenido por Venezuela en este índice: Nicaragua, Uganda, Turquía, Tailandia, Liberia, Bután, El Líbano y Madagascar.

En el debate académico se han producido una variedad de términos para referirse a este tipo de regímenes, entre los que se incluye no solamente la denominación de régimen híbrido, sino otras como “semidemocracia”, “pseudodemocracia”, “semiautoritarismo”, “autoritarismo blando”, “dictablanda”, “autoritarismo electoral”, “autocracia electoral”. Estas denominaciones comparten el problema de considerar a todos los regímenes híbridos como formas imperfectas de democracia o como procesos de transición hacia la democracia, o diferentes puntos en su evolución; cuando la realidad es que muchos de estos regímenes van en dirección opuesta a una mayor democracia. Podría decirse que son procesos de involución desde gobiernos democráticos hacia regímenes con vocación autoritaria, que utilizan la legitimación electoral para alcanzar el poder como han sido los casos de Venezuela, Bolivia y Nicaragua, o para oxigenar y estabilizar autoritarismos bien establecidos como en el caso de Rusia, Zambia y Zimbabue.

Es en este sentido que, partiendo del consenso entre los diferentes índices internacionales sobre la naturaleza del régimen político en Venezuela, consideramos útil iniciar esta caracterización del país que hoy tenemos, partiendo de una descripción mucho más exhaustiva sobre los autoritarismos competitivos realizada por Diamond (2002), quien se basa en una tipología creada por Roessler y Howard (2006). Dicha clasificación contempla cinco categorías de régimen político de acuerdo a la posibilidad de los ciudadanos de participar en la elección de sus gobernantes y de los aspirantes a alcanzar el poder en elecciones libres y competitivas, saber:

Autoritarismos cerrados: aquellos en los que las elecciones no existen y la selección de autoridades es hecha por las élites que gobiernan al país y los ciudadanos están excluidos de la participación. Ocasionalmente pueden celebrarse referendo o plebiscitos, pero no elección entre el candidato de gobierno y otros de oposición, ya que este evento con una prohibición legal. Existe un férreo control sobre los medios de comunicación, que normalmente son propiedad del estado, y sobre la sociedad civil, esto caracteriza a esos gobiernos que, dependen, de manera importante, de su capacidad de opresión para mantener el control político.

Autoritarismos hegemónicos: se caracterizan por ser regímenes en donde existe un partido único y por lo tanto no existen elecciones multipartidistas, o de existir estas no son competitivas. Si bien se permite ocasionalmente la existencia de un número limitado de partidos, hay importantes restricciones para su creación y existencia legal, así como para su financiamiento y el ejercicio de las actividades que son propias de la competencia por el poder. Los procesos electorales no son competitivos en el sentido de que quienes ocupan el poder descartan toda incertidumbre sobre los resultados, cuando los candidatos con mayor oportunidad son impedidos de competir en el proceso mediante la aplicación de alguna restricción formal; existe un nivel de fraude tal que no hay relación entre lo expresado por los votantes a través del acto comicial y los resultados oficiales y, al igual que en los autoritarismos cerrados, hay un férreo control sobre los medios de comunicación que se encuentran casi siempre, o en su mayoría, estatizados. Estas condiciones hacen que estos regímenes sean altamente dependientes de su capacidad de opresión para garantizar el control político y su permanencia en el poder. De la misma manera, existe un nivel mínimo de competencia electoral, pero circunscrita a términos y condiciones que garanticen resultados predecibles y la estabilidad del régimen en el poder, por lo que no existe incertidumbre sobre cuáles serán los resultados de los procesos electorales. Se viola, así, la máxima de Bruncce (2001) sobre regímenes democráticos: “Libertad, incertidumbre de resultados, certidumbre en los procedimientos”.

Autoritarismos competitivos: los regímenes híbridos o autocracias electorales, como también se les conoce, corresponden a una categoría intermedia, de ahí la denominación de híbridos, entre autoritarismos y democracias, que se caracterizan por tomar de las democracias sus mecanismos de legitimación, principalmente aunque no exclusivamente el sufragio, por medio del cual llegan y se mantienen en el poder, pero ejerciéndolo, una vez allí, por medios y prácticas propias de un autoritarismo. En este tipo de régimen los procesos electorales son competitivos en el sentido de que los principales candidatos participan en el proceso y, solo en muy raras ocasiones, son impedidos de competir en el proceso por alguna medida formal; los partidos políticos tienen existencia legal y se les permite hacer campaña públicamente. Si bien ocasionalmente existen señales de fraude, este no se produce de manera masiva sino dentro de límites que permiten cierto nivel de incertidumbre sobre los verdaderos resultados electorales, aunque las elecciones no pueden ser calificadas como libres y justas, pues los niveles de incertidumbre sobre los potenciales resultados son reducidos al mínimo posible para garantizar la estabilidad del gobierno en el poder. Entre otros mecanismos, es común que estos regímenes traten de controlar el resultado de los procesos electorales mediante la manipulación de las listas de votantes; falsificación de resultados (República

Dominicana en 1994 y Ucrania en 2004); intimidación de activistas de oposición, votantes y testigos electorales e incluso impidiendo su acceso a ciertas áreas del país (Camboya y Zimbabue) (Levtisky y Way, 2010). A todo evento, aunque estos niveles de fraude se producen dentro de límites que permiten mantener ciertos niveles de incertidumbre y esperanza sobre las posibilidades de poder alcanzar el poder (incluso se permite una mayor nivel de competitividad a nivel subnacional), el desequilibrio en el financiamiento político y acceso a medios de comunicación, así como el control del gobierno sobre el árbitro y el proceso electoral, hacen muy difícil, para la oposición, alcanzar el poder en puestos determinantes o a nivel del gobierno nacional.

Democracias electorales: se podría decir que se ubican en la parte inferior del espectro de lo que se considera como un régimen democrático, al respetarse las condiciones mínimas necesarias y permitir procesos electorales competitivos para elegir autoridades bajo condiciones de libertad, igualdad y transparencia; estas entre otras características presentes que son esenciales en una democracia, como lo son la separación de poderes, los pesos y contrapesos en el ejercicio del poder, la libertad de prensa, entre otras; pero reconociendo siempre que existen defectos, carencias y limitaciones que hacen que estas democracias no puedan considerarse como plenas. En este sentido, lo que caracteriza a un régimen democrático es el hecho de que no existe fraude o intimidación de los votantes para que ejerzan su derecho de una forma determinada; y las campañas y procesos son libres en el sentido de que ningún actor es víctima de presiones o de limitaciones para el acceso a los medios de comunicación o a otros recursos que sean críticos para poder ganar una elección.

Democracias liberales: son aquellas que se ubican en el extremo superior de lo que se consideran como democracias y se caracterizan por garantizar, además de la celebración de elecciones competitivas, libres y transparentes, el estado de derecho en su definición más amplia, la protección de las libertades políticas y ciudadanas, así como la promoción y protección de la pluralidad política. Asimismo, no existen dominios reservados de poder para el sector militar o cualquier otro actor o grupos de actores no responsables ante el electorado.

Los autoritarismos competitivos se caracterizan por comprender muy bien que la legitimidad es la mejor base y garantía para el ejercicio del poder político. Diamond (2002) destaca que este tipo de regímenes, por necesitar relegitimar su permanencia en el gobierno de manera constante, ejercen el poder con una especial sensibilidad hacia el efecto de sus decisiones sobre el apoyo popular por lo que, con frecuencia, la demagogia, el populismo, el clientelismo, así como toda iniciativa que permita ganar elecciones, a cualquier costo, ocupan buena parte del ejercicio de su gestión.

En este tipo de regímenes, es común, sobre todo cuando hay un descenso en su apoyo, el deterioro de las condiciones electorales que, en ocasiones, llega hasta el uso de mecanismos fraudulentos, los cuales van más mucho allá de la manipulación en el conteo de votos para asegurarse resultados favorables, ya que también son proclives a la creación de redes clientelares altamente dependientes del gobierno, la compra de votos, el control de la autoridad electoral, y un ejercicio algunas veces sutil y muy sofisticado de la opresión tal como la generación de dudas sobre el secreto del voto y sus posibles consecuencias para quienes dependen directa o indirectamente de algún mecanismo clientelar, así como la negación de recursos, permisos, trámites, el incremento de la presión fiscal o la “aplicación de la ley” a aquellos no dependientes económicamente del gobierno que sirven de financistas a los movimientos de oposición o representan un mayor peligro para el régimen por su capacidad para organizarse.

Asimismo, es práctica común el uso indiscriminado de las ventajas que otorga el control de los recursos y el poder del Estado para generar dependencia, lealtad e incluso miedo, así como múltiples violaciones a la integridad del proceso mediante la imposición de procedimientos, reglas y prácticas que buscan garantizar la supervivencia política de quienes están en el poder, lo que se conoce como *rigged elections*, es decir, “elecciones controladas” (Alarcón y Álvarez, 2014).

Es así como, en la medida que los autoritarismos competitivos pierden la competitividad que les permitió alcanzar y mantener el poder por la vía electoral, se vuelven más autoritarios en el ejercicio de un control creciente sobre la legalidad, financiamiento y actividades de los partidos políticos de oposición y de los medios de comunicación. También, mediante la implementación de medidas represivas orientadas hacia un mayor control de la sociedad, en especial aquellas orientadas al establecimiento de restricciones a la creación, financiamiento y actuación de organizaciones no gubernamentales. De la misma manera, en este tipo régimen político se observa una creciente manipulación y endurecimiento de las reglas electorales a los fines de circunscribir la competencia política a términos y condiciones que garanticen la estabilidad y permanencia del gobierno.

En consecuencia, cuando algunos autoritarismos competitivos pierden la base de legitimidad que les otorga justamente su competitividad y se les permite su relegitimación a través de elecciones, terminan endureciéndose en forma de autoritarismos hegemónicos en la medida en que los intentos democratizadores fallan y los riesgos y costos de tolerar una pérdida del poder se elevan; tal como sucedió en las elecciones de Azerbaiyán en el 2003 y 2005, Armenia en los procesos del 2003 y el 2008, Bielorrusia durante las elecciones presidenciales del 2001 y aún más cuando se presentaron las protestas después de las elecciones del

2006, así como tras las protestas por los resultados de las elecciones del 2011 en Rusia donde Putin regresa para ocupar nuevamente la presidencia.

Es este el escenario venezolano luego de las elecciones parlamentarias de 2015, en donde se ha visto una reacción similar tras la derrota del partido de gobierno, y la solicitud de un referéndum revocatorio presidencial durante el año 2016. Es por ello que una reforma electoral es necesaria e impostergable, a los fines de garantizar que las elecciones continúen siendo el mecanismo para la selección y remoción de las autoridades, siempre en condiciones de equidad, justicia, transparencia e integridad.

II. Estructura del documento

El presente informe se estructura en cinco grandes capítulos. El primer capítulo desarrolla el marco teórico del Proyecto Integridad Electoral Venezuela, a la vez que muestra el comportamiento de los indicadores contenidos en la encuesta de expertos sobre percepciones de integridad electoral desarrollada por el *Electoral Integrity Project*, para cada una de las dimensiones del ciclo electoral en Venezuela, y la compara con las del resto de los países de América Latina. El segundo capítulo aborda el marco institucional en el que se desarrolla el proceso electoral en Venezuela y los cambios propuestos para apuntalar la integridad del sistema electoral venezolano, haciendo énfasis en la legislación actual, los órganos competentes en la administración de los procesos electorales, y el sistema electoral venezolano.

El tercer capítulo analiza las condiciones en que se desarrolla el proceso electoral, los dilemas de la legislación en este sentido y los aspectos que requieren modificación a los fines de mejorar la calidad de las elecciones en Venezuela. El cuarto capítulo desarrolla los aspectos problemáticos que se observan durante la jornada electoral, sobre todo en lo relativo a la fase de votación, conteo de votos y resultados electorales, así como las propuestas más importantes para solventar dichos problemas. El quinto capítulo aborda los aspectos relativos a las garantías y resolución de conflictos luego de la elección, con el fin de detectar los nudos más importantes y proponer los cambios normativos necesarios para su solución.

Finalmente, el informe concluye con un conjunto de consideraciones finales sobre la naturaleza del sistema electoral venezolano y la necesidad de una reforma política de amplio alcance que corrija las distorsiones existentes en el sistema político venezolano contenidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ello con el fin de impulsar la democratización del sistema político venezolano.

■ Capítulo 1: Integridad electoral

I. Definiendo integridad electoral

La idea de integridad electoral es relativamente nueva, si bien la preocupación por la calidad en la administración de las elecciones y los fraudes electorales siempre ha estado presente tanto en los círculos académicos como en los organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil promotoras de la democracia, la aproximación ha sido teórica y metodológicamente diferente. Norris (2013) argumenta que el concepto de integridad electoral permite unificar el análisis de fenómenos aparentemente diferentes. Según lo expuesto por el *ACE Project* (2016), integridad electoral refiere a “un conjunto de normas basadas en principios, medidas y mecanismos democráticos, para la protección de elecciones libres y transparentes”.

En sentido similar, el Informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad elaborado por la Fundación Kofi Annan e IDEA Internacional (2012, p. 6) señala que las elecciones con integridad están basadas en

los principios democráticos del sufragio universal y la igualdad política, tal como se reflejan en los acuerdos y normas internacionales, caracterizadas por una preparación y gestión profesionales, imparciales y transparentes a lo largo de todo el ciclo electoral.

Por el contrario, señala Norris (2013), cuando no existe integridad en los procesos electorales se está ante la presencia de malas prácticas electorales.

De este modo, cabe señalar que, en primer lugar, una de las características de la integridad electoral es que se fundamenta en normas internacionales que garantizan que el resultado de los procesos electorales refleja la voluntad de los ciudadanos que participaron. Norris (2013) indica que la existencia de estas normas globales hace que sea inaceptable que los gobiernos utilicen la soberanía nacional como respuesta a las denuncias sobre problemas en las elecciones.

En el caso venezolano, la aceptación de estas normas proviene de la celebración de pactos y acuerdos internacionales tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 21), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

(art. 25), Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 20), Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 23) y la Carta Democrática Interamericana (art. 3). En este sentido, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, promulgada en 1999, establece en su artículo 23 que

los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorable a las establecidas por esta Constitución y la ley de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público.

De manera que, en términos formales, las instituciones y poderes del Estado venezolano están obligados a garantizar el goce de los derechos políticos de los ciudadanos, mediante el derecho al sufragio y participación en el gobierno, el derecho a reunión, el derecho a asociación, entre otros derechos fundamentales para el ejercicio pleno de la ciudadanía y la participación política.

Es por tal motivo que la idea de integridad electoral reviste fundamental importancia para el análisis del desempeño de los sistemas democráticos, pues supone el respeto de un conjunto de normas y buenas prácticas cuyo propósito es garantizar que el proceso electoral se conduzca con transparencia, equidad y justicia; asegurando así que el resultado de los comicios sea legítimo tanto para partidos y candidatos en competencia, como para la ciudadanía en general. En un sentido amplio, según el *ACE Project* (2016), los principios que guían la integridad electoral son:

1. Respeto por los principios de la democracia electoral, el cual se refiere a la garantía que tienen todos los ciudadanos a la participación política como candidatos y/o electores, en condiciones de igualdad, justicia y libertad, donde se respeta el Estado de derecho.
2. Conducta ética, la cual supone un comportamiento, por parte todos los actores involucrados en el proceso electoral, que promueve la participación libre de los ciudadanos. Así, cada quien cumple sus responsabilidades de manera *profesional, transparente e imparcial*.
3. Precisión; este principio asume que las elecciones deben conducirse de manera técnica y profesional, reduciendo al máximo los errores humanos, imprecisiones y descuidos que puedan amenazar el buen desenvolvimiento de las elecciones y sus resultados.
4. Protecciones institucionales (un sistema de pesos y contrapesos), es decir, la existencia de una verdadera separación de poderes, en donde el poder ejecutivo, legislativo o judicial respetan la esfera de la Administración electoral, y donde las controversias puedan ser atendidas de manera imparcial en los tribunales.

-
5. Vigilancia y cumplimiento; las elecciones y acciones de la administración electoral y actores participantes deben estar legalmente sujetos a sistemas de monitoreo y revisión del cumplimiento de las leyes y procedimientos establecidos. Esto supone no solo la existencia de contrapesos institucionales, sino también de leyes que permitan la vigilancia ciudadana mediante observadores electorales domésticos, así como la presencia de observadores internacionales que evalúen el funcionamiento de las elecciones.
 6. Transparencia; la cual supone rendición de cuentas abierta por parte de administradores electorales, partidos y candidatos, esto mediante la existencia de mecanismos institucionales que permita acceso público a la información para que pueda ser escrutada por cualquier ciudadano u organización que así lo desee.

En segundo lugar, la noción de integridad electoral permite identificar las malas prácticas electorales. Según Norris (2013), las malas prácticas electorales pueden entenderse en dos niveles. En un primer nivel se encuentran aquellas que amenazan la estabilidad del sistema, son episodios de violencia promovidos por gobiernos, opositores u otros grupos que violan los derechos fundamentales de los ciudadanos, y que pueden derivar en inestabilidad, cambio de régimen o períodos revolucionarios. En un segundo nivel se encuentra otro grupo de malas prácticas electorales, las cuales “involucran asuntos más mundanos de mala administración, falta de capacidad técnica o errores humanos los cuales minan la integridad del proceso electoral” (Norris, 2013, p. 566). Así, estos dos niveles son polos de un continuo en el que las malas prácticas electorales adquieren mayor o menor gravedad según sea su naturaleza (intencional o no) y quien las ejecuta, pero también por las consecuencias que puedan ocasionar sobre la legitimidad y estabilidad del régimen político.

De este modo, el análisis de los procesos electorales no se reduce a la existencia o no de fraude el día de la elección, sino que abarca un conjunto de acciones, decisiones y hechos que pueden representar desequilibrio en las condiciones de la competencia, o parcialización en el proceso de toma de decisiones que influyen en el buen desenvolvimiento del proceso en general.

Adicionalmente, según Norris (2013), la adopción de la idea de integridad electoral permite la comparación del cumplimiento de las normas internacionales alrededor del planeta, lo cual supone no solo trascender al estudio únicamente de sistemas políticos con graves problemas en el funcionamiento democrático, sino también permite comparar la calidad de las elecciones en democracias establecidas.

Finalmente, hacer uso del concepto de integridad electoral supone entender el proceso electoral como un ciclo, cuyo inicio se encuentra en el establecimiento de

las normas legales que regulan la competencia electoral, y su finalización se haya en la evaluación del desempeño de las autoridades electorales. Así pues, la idea de ciclo electoral permite observar las elecciones más allá del día de la elección: supone considerar todas las etapas previas que conducen a la misma, así como las consecuencias del acto electoral.

II. Integridad electoral y el ciclo electoral

Como se ha mencionado, la idea de integridad electoral asume que las elecciones son un ciclo que trasciende, por mucho, el día de la votación. Según la propuesta del *Electoral Integrity Project*, el proceso electoral puede ser analizado en cuatro grandes etapas, contentivas de once fases, cada una de las cuales es susceptible de ser observada de manera independiente, pudiendo así determinarse los niveles de integridad para cada una de las etapas y fases del proceso (Norris, 2013, 2014).

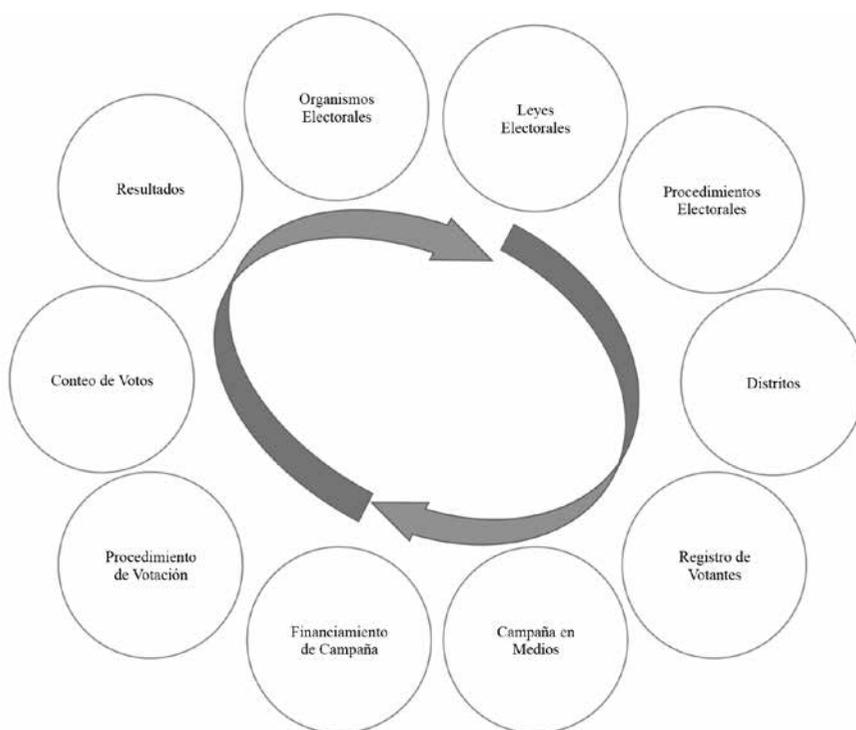


Figura 1. Fases del ciclo electoral según *Electoral Integrity Project*

Fuente: Norris (2014, p. 34).

Tal como se observa en la Figura 1, la primera etapa corresponde al período preelectoral, y está compuesto por cinco fases, a saber: leyes electorales, procedimientos electorales, distritos electorales, registro de votantes, registro de

partidos. La segunda etapa es la concerniente a la campaña electoral en la que se incluye la campaña en medios y el financiamiento de la campaña. La tercera etapa es el día de elección, siendo el proceso de votación su fase central. Por último, la etapa poselectoral que incluye el conteo de los votos, las consecuencias posteriores a la emisión de los resultados y el organismo electoral.

Con el propósito de medir los niveles de integridad electoral en cada una de las fases, Norris et al. (2016) han realizado una encuesta a expertos sobre Percepciones de Integridad Electoral (PEI-4.0), que comprende elecciones a nivel global desde 1 de julio de 2012 hasta 31 de diciembre de 2015, lo cual corresponde a 180 elecciones en 139 países, e incluye las respuestas de 2.080 expertos electorales.

La encuesta sobre Percepciones de Integridad Electoral de Norris et al. (2013) está diseñada con el fin de medir sistemáticamente las once fases del ciclo electoral a través de 49 preguntas, las cuales buscan capturar si la elección alcanzó o no los principios y estándares internacionalmente reconocidos. Para cada ítem los expertos responden según una escala ordinal de 0 a 5, en donde 0 representa la evaluación más negativa y cinco la más positiva. A partir de estas respuestas, el equipo del *Electoral Integrity Project* calcula el Índice de Percepciones sobre Integridad Electoral, el cual varía de 0 a 100, procedimiento que también se aplicó a cada una de las once subdimensiones que componen el mencionado índice (Norris, 2013). Adicionalmente, a partir de los valores de los índices obtenidos para cada una de las elecciones, Norris et al. (2016) elaboró un ranking de integridad electoral, el cual permite ver la posición de cada elección en el marco de los 180 comicios evaluados.

III. Venezuela en el Índice de Percepciones de Integridad Electoral

Las elecciones venezolanas incluidas en la base de datos PEI-4.0 son las correspondientes a las elecciones presidenciales de octubre de 2012 y abril de 2013, así como los comicios parlamentarios de diciembre de 2015. En la Tabla 1 se observa el año, tipo de elección, número de expertos contactos, número de respuesta y su respectiva tasa para los casos incluidos en la base de datos. En 2012, la tasa de respuesta fue de 29%, mientras que para 2013 fue de 36 % y en 2015 fue de 48%.

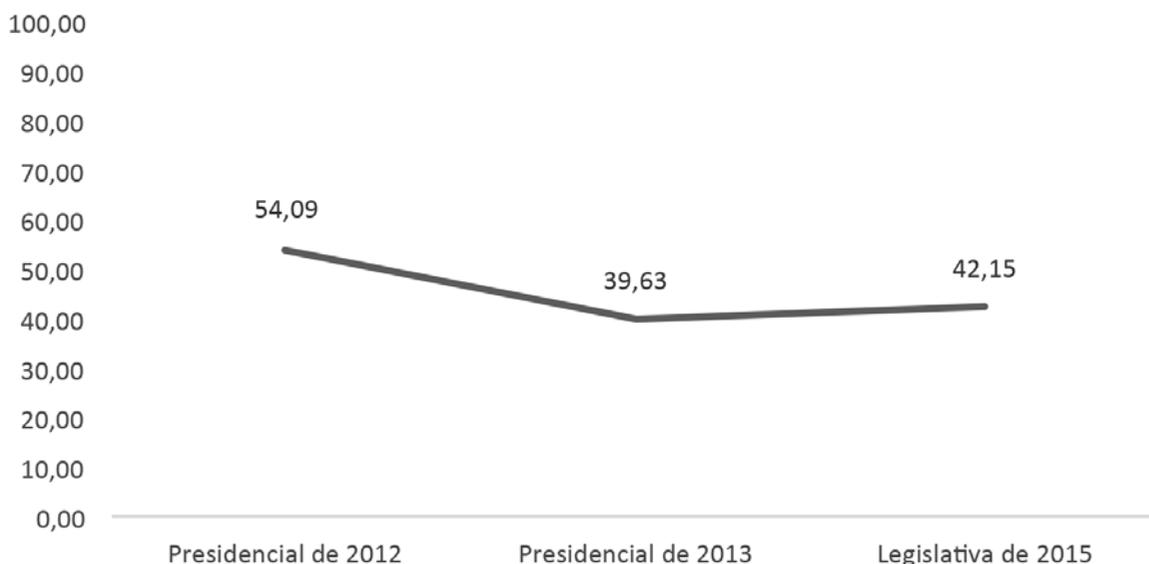
Tabla 1. Tipo de elección, número de expertos y tasa de respuesta para Venezuela de la PEI-4.0

País	Año	Cargo	No. de Respuesta	No. de Contactados	Tasa de Respuesta
Venezuela	2015	Legislativa	22	46	47,83%
Venezuela	2013	Presidencial	14	38	36,84%
Venezuela	2012	Presidencial	11	38	28,95%

Fuente: Elaboración propia a partir de Norris et al. (2016) *Perceptions of Electoral Integrity*, (PEI-4.0).

Según se observa en el Gráfico 1, el desempeño de las elecciones nacionales (presidenciales y legislativas), entre 2012 y 2015, muestra un importante retroceso en lo relativo a la integridad electoral. Para las elecciones presidenciales de 2012, donde compitieron por la primera magistratura Hugo Chávez Frías (PSUV¹) y Henrique Capriles Radonski (MUD²), el índice de integridad electoral fue de 54,09 sobre 100, lo cual supone un desempeño bastante bajo en relación a la escala teórica. Sin embargo, las elecciones de 2013, en donde se midieron Nicolás Maduro (PSUV) y Henrique Capriles Radonski (MUD), suponen el punto más bajo del índice siendo este 39,63, mientras que para las elecciones parlamentarias del 6 de diciembre de 2015, dicho índice ascendió levemente a 42,15. Así pues, los datos evidencian un importante deterioro en lo que a integridad electoral se refiere: en la medida en que el partido de gobierno fue perdiendo competitividad, las malas prácticas electorales empezaron a emerger de manera más evidente.

Gráfico 1. Tipo de elección, número de expertos y tasa de respuesta para Venezuela de la PEI-4.0



Fuente: Elaboración propia a partir de Norris et al. (2016) *Perceptions of Electoral Integrity*, (PEI-4.0).

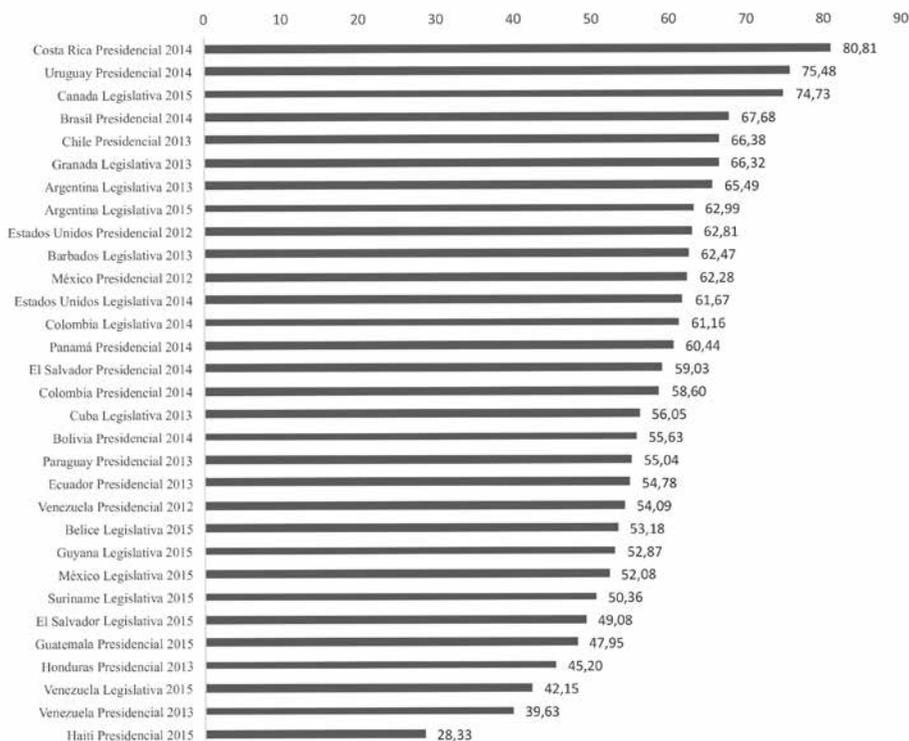
Si observamos estos datos de manera comparada con otros países del continente americano, las elecciones venezolanas de 2015 y 2013 son las que muestran menores niveles de integridad electoral de la región con 42,15 y 39,63 respectivamente; únicamente superadas por la elección presidencial celebrada en Haití en 2015 con un índice de 28,33. Por el contrario, tal como se muestra en el Gráfico 2, la elección

1 Partido Socialista Unidos de Venezuela.
2 Mesa de la Unidad Democrática.

presidencial de Costa Rica de 2014 es la que muestra un mayor Índice Percepción de Integridad Electoral con 80,81; le sigue la elección presidencial en Uruguay, el mismo año, con 75,48; y la elección legislativa canadiense de 2014 con 74,73.

De manera que, desde una perspectiva comparada, las elecciones venezolanas muestran importantes fallas en su ejecución, y se han deteriorado de manera significativa entre 2012 y 2015. De hecho, si se compara la posición de las elecciones venezolanas durante el período analizado a nivel global se observa que la elección de 2012 se halla en el puesto 98 de 180, junto con las elecciones presidenciales de Irán en 2013 en el puesto 97 y las presidenciales de Myanmar de 2015, en el puesto 99. Por su parte, la elección parlamentaria de 2015 se ubicada en el puesto 144, lo que representa una diferencia de 46 puestos por debajo de las de 2012, y está acompañada por los comicios presidenciales de Argelia en 2014 en el puesto 143, y superada por las elección presidencial de 2013 en Montenegro, en el puesto 145. Finalmente, las elección presidencial de 2013, es la que peor desempeño muestra, ubicándose en la posición 153 de 180; superada por la elección presidencial Ucraniana de 2012 y la legislativa celebrada durante 2015 en Uzbekistán.

Gráfico 2. Índice de Percepción de Integridad Electoral en los países de América 2012-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de Norris et al. (2016) *Perceptions of Electoral Integrity*, (PEI-4.0).

En este punto cabe preguntarse, qué ha ocurrido en la administración de los procesos electorales venezolanos para que los niveles de integridad electoral, medidos a través de Índice de Percepciones de Integridad Electoral, muestren una caída tan significativa en tan corto plazo. La respuesta a esta pregunta no es sencilla y supone la conjunción de múltiples factores estructurales y coyunturales que han minado sistemáticamente la integridad electoral en la mayoría de las etapas y fases del ciclo electoral.

III.1. Integridad electoral durante la etapa preelectoral

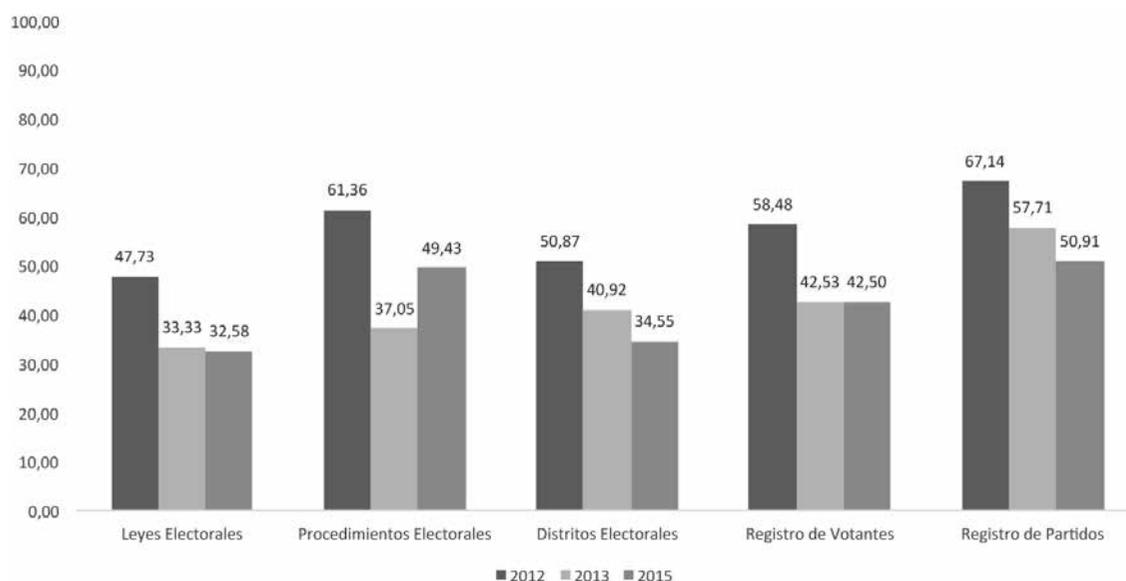
Tal como se mencionó previamente, la etapa preelectoral corresponde a los aspectos previos a la campaña electoral y la votación misma, los cuales permiten la organización del proceso electoral. Por encima de todo se encuentra la normativa electoral. Norris (2004, p. 39) señala que las mismas pueden observarse en tres niveles diferentes, a saber:

1. La estructura constitucional determina la naturaleza del marco institucional y el régimen político. Son normas abstractas las cuales organizan la manera como se distribuye el poder, estableciendo aspectos como: si el sistema es presidencial o parlamentario, si poder legislativo es unicameral o bicameral, si el Estado es centralizado (unitario) o descentralizado.
2. El sistema electoral comprende las reglas y procedimientos para transformar los votos emitidos en cargos o escaños parlamentarios. Los elementos más importantes son: la estructura del voto, los umbrales electorales, la fórmula electoral y la magnitud de distrito. A partir de estos elementos los sistemas electorales se clasifican en tres: mayoritarios, proporcionales o mixtos.
3. Los procedimientos electorales son el conjunto de reglas que norman el funcionamiento y administración de los procesos electorales, estableciendo las reglas para el registro de votantes y partidos, nominación de candidatos, regulación de campañas electorales y su financiamiento, entre otros.

En este orden de ideas, el marco institucional permite a los actores involucrados en el proceso electoral prever sus propias acciones y las de los demás durante la competencia electoral, así como tener conocimiento sobre los incentivos y restricciones para la toma de decisiones estratégicas. Adicionalmente, un marco institucional que promueve la equidad y la justicia permite a partidos y electores tener información sobre la manera como se administra el proceso, así como los procedimientos, fechas y requisitos para cada una de las fases subsiguientes. Por el contrario, si las normas que regulan el proceso electoral son excluyentes, inequitativas y opacas, la aceptación de los resultados por parte los perdedores y los ciudadanos es menos probable, conduciendo posiblemente a escenarios de ingobernabilidad.

Al tomar en consideración los datos provenientes de la encuesta del *Electoral Integrity Project* (EIP), se observa que cuatro de las cinco dimensiones evaluadas en la fase preelectoral muestran retrocesos importantes. Tal como se muestra en el Gráfico 3, las dimensiones de leyes electorales, distritos electorales, registro de votantes y registro de partidos evidencian una caída sistemática en la percepción de su calidad. Así mismo, es importante señalar que la caída en la percepción de estas dimensiones es, en promedio, casi 16 puntos respecto a 2012. Por su parte, la dimensión procedimientos electorales muestra una caída significativa entre las elecciones presidenciales de 2012 y 2013, y se recupera parcialmente en la elección legislativa de 2015, sin embargo su deterioro es de más de 11 puntos respecto a la elección en la que compitieron Chávez y Capriles Radonski.

Gráfico 3. Percepción de Integridad Electoral en la etapa pre-electoral en las elecciones celebradas en Venezuela entre 2012 y 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de Norris et al. (2016) *Perceptions of Electoral Integrity*, (PEI-4.0).

Entre las razones detrás de la pérdida de integridad electoral, se encuentra la manera como el CNE se ha comportado en la elecciones de 2013 y 2015. En primer lugar, como se ha señalado en los informes de la Misión de Estudio UCAB-IDEA Internacional (2015a, 2015b, 2015c), respecto a las elecciones de 2015, la LOPRE, la LOPE y algunas de las normativas emitidas por el CNE, contradicen la letra y espíritu de la Constitución. Ejemplo de ello es la manera como la reforma de la LOPRE estableció un sistema mayoritario para la selección de los representantes a la Asamblea Nacional, cuando la Constitución expresa claramente en su artículo 63, que “la ley garantizará el principio de personalización del voto y la representación proporcional”.

Asimismo, cambios en la Constitución como la reelección indefinida de los cargos de elección popular sin que ello supusiera la reforma y creación de leyes que limitasen el ejercicio de la función pública durante períodos de campaña, o bien que no se regule el uso de las transmisiones oficiales de radio y televisión, resulta en desigualdades estructurales en el proceso electoral. En un sentido similar, desde las elecciones de 2010 se denunció que la composición de las circunscripciones electorales favorecía al partido de gobierno y, aunque para 2015 las mismas se mantuvieron estables, hubo denuncias sobre cambios en la manera como se manipuló la base poblacional que se utilizó con el fin de calcular el número de diputados en las circunscripciones existentes.

Por su parte, en términos de registro de votantes, se observa que el Registro Electoral venezolano posee las deficiencias propias de los Padrones en otras latitudes. Sin embargo, tal como se señaló en el Informe Preliminar de la Misión de Estudio UCAB-IDEA Internacional (2015c), existen críticas sobre la poca información y promoción que hace el CNE para que los ciudadanos conozcan los lugares para registrarse en el padrón electoral o cambiar su residencia. Adicionalmente, el registro electoral no ha sido auditado desde 2005, y el archivo de venezolanos cedulados no se audita desde 2003. En relación al registro de partidos, se ha observado la negativa del CNE a inscribir nuevas agrupaciones partidistas. En el 2015 se rechazó la inscripción de 9 organizaciones políticas, utilizando como argumentos restricciones no contempladas en la Ley.

En resumen, todas fases consideradas por el *Electoral Integrity Project* para el período preelectoral han sido sistemáticamente minadas, lo que, en consecuencia, ha derivado en una pérdida importante de la integridad electoral durante esta etapa.

III.2. Integridad electoral durante la campaña electoral

La segunda etapa del ciclo electoral considerada por Norris et al. (2016), es la campaña en sí misma, siendo las dimensiones que la componen: campaña en medios y financiamiento de campaña. En relación a la dimensión campaña en medios, esta contiene los aspectos vinculados con el comportamiento de los medios de comunicación y periodistas durante la campaña, el acceso equitativo y justo de los candidatos partidos a los medios y la publicidad, y el uso de las redes sociales como mecanismo para denunciar el uso de recursos públicos con fines electorales.

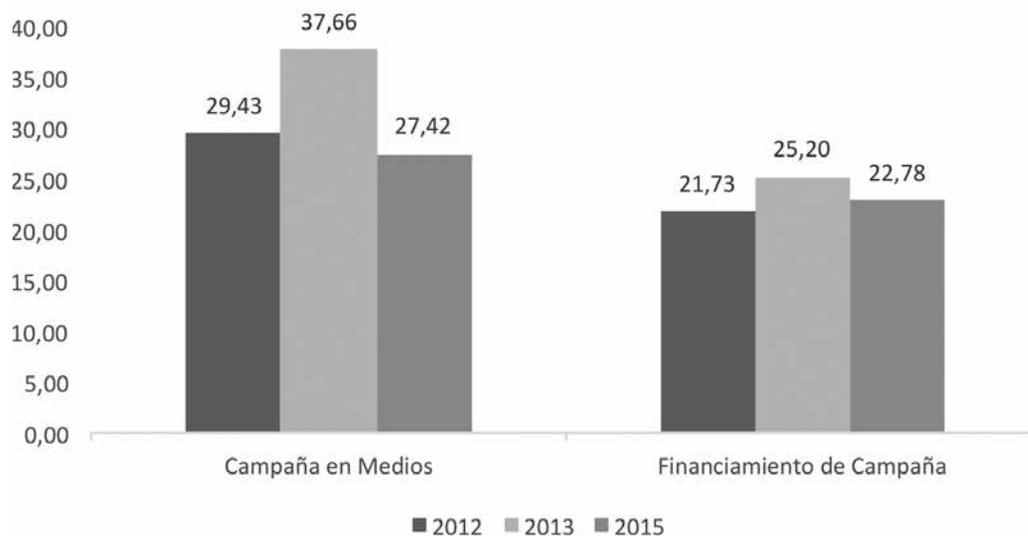
La dimensión financiamiento de campaña aborda elementos relativos a si los partidos y candidatos tuvieron acceso equitativo a subsidios públicos y/o donaciones políticas, también sobre si fueron transparentes en su rendición de cuentas, la influencia de los ricos en las elecciones o el uso indebido de recursos del Estado durante la campaña.

Los resultados mostrados en el Gráfico 4 apuntan a que la dimensión campaña electoral es la más baja. Esto obedece a que es precisamente durante la campaña electoral donde se han observado los mayores desequilibrios durante el ciclo

electoral. Si en algo han coincidido la mayoría de las misiones de estudio o informes de observadores nacionales es en que existe un conjunto de malas prácticas durante la campaña que brindan una importante ventaja competitiva al gobierno frente a sus adversarios (Arriagada & Woldenberg, 2012; Centro Carter, 2013; Observatorio Electoral Venezolano, 2015; Universidad Católica Andrés Bello & IDEA Internacional, 2015a, 2015b). Estas malas prácticas se resumen en el uso indebido de los recursos públicos por parte del partido de gobierno, y algunos de oposición con posiciones en gobiernos subnacionales, para favorecer a sus candidatos u organizaciones partidistas. Asimismo, se observa la monopolización de los medios públicos por parte del PSUV, y el uso indiscriminado de las transmisiones obligatorias de radio y televisión en señal abierta para la promoción de actos de campaña o inauguración y entrega de beneficios sociales por parte del presidente y candidatos del gobierno. Del mismo modo, los medios públicos y privados tienen una cobertura desequilibrada durante las elecciones, favoreciendo a alguna de las parcialidades. Este hecho está particularmente acentuado en los medios públicos de comunicación.

Un aspecto que también es necesario destacar es la ausencia de mecanismos reales de rendición de cuentas por parte de los partidos políticos. Mientras el partido de gobierno utiliza recursos y fondos públicos durante la campaña electoral, lo cierto es que en el seno de los partidos opositores hay poca transparencia en el origen de los fondos.

Gráfico 4. Percepción de Integridad Electoral en la etapa de campaña en las elecciones celebradas en Venezuela entre 2012 y 2015



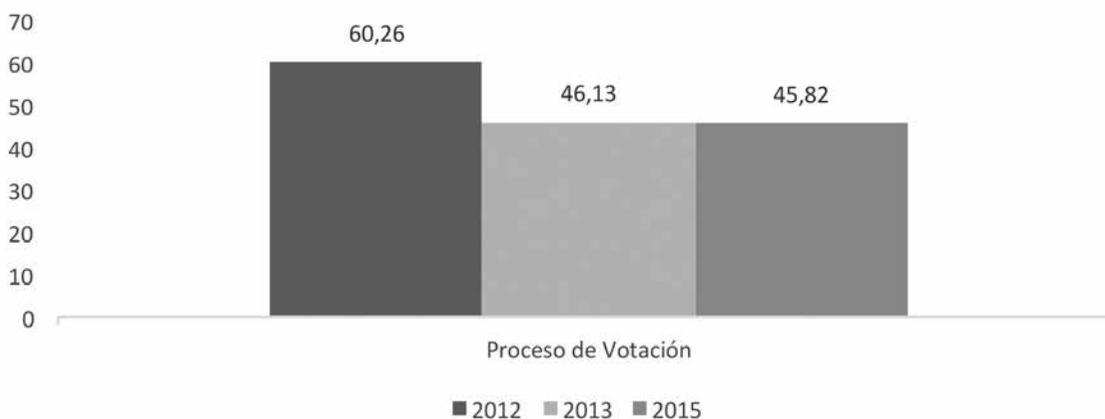
Fuente: Elaboración propia a partir de Norris et al. (2016) *Perceptions of Electoral Integrity*, (PEI-4.0).

III.3. Integridad durante el día de la elección

La tercera etapa del ciclo electoral corresponde al día de elección siendo, como se dijo, el proceso de votación la fase central de esta etapa. En este contexto, los indicadores fundamentales tomados en consideración por Norris et al. (2016) son la existencia o no de violencia o amenazas durante la elección, la existencia de votos fraudulentos, la facilidad para votar, la existencia de opciones genuinas a la población, la presencia de voto a través de correo postal o internet, facilidades para quienes tienen algún tipo de discapacidad y la oportunidad que se les da para votar a quienes residen en el extranjero.

Los resultados de esta etapa muestran que la fortaleza del sistema electoral venezolano está precisamente en su sistema de votación, aunque la calidad del mismo también ha tenido un retroceso entre la elección presidencial de 2012 y la de 2013, manteniéndose casi igual en la elección legislativa de 2015. En este orden de ideas, durante la jornada electoral, el proceso de votación es sencillo y relativamente rápido. Sin embargo, los retrocesos más importantes se encuentran en el aumento de amenazas a los votantes durante el día de votación, las dificultades que tienen los ciudadanos en el exterior para el ejercicio de su derecho al sufragio y las denuncias sobre el uso indebido del voto asistido, lo que viola el secreto del voto de algunos electores que, en consecuencia, no pueden elegir libremente el partido o candidato de su preferencia.

Gráfico 5. Percepción de Integridad Electoral en la etapa del día de votación en las elecciones celebradas en Venezuela entre 2012 y 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de Norris et al. (2016) *Perceptions of Electoral Integrity*, (PEI-4.0)

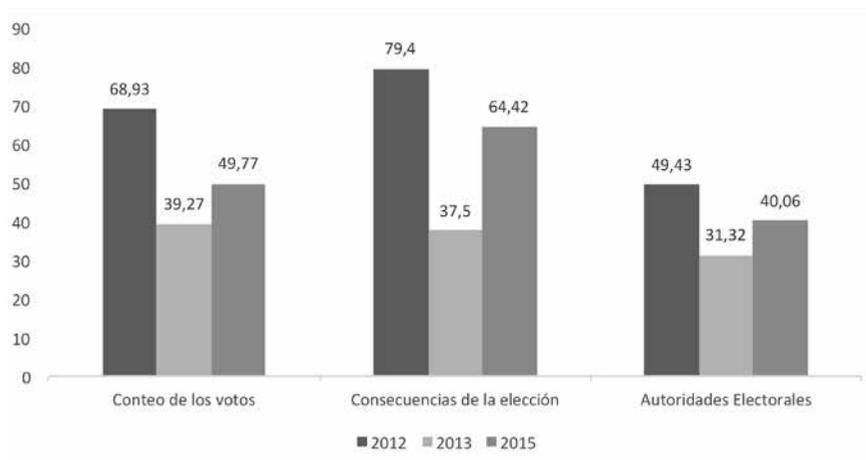
III.4. Integridad electoral en el período poselectoral

La última etapa del ciclo electoral de Norris (2014) es la que ocurre luego de que se cierran las mesas de votación. Tres fases componen el período poselectoral, a saber: el conteo de los votos, las consecuencias del mismo y la evaluación que se hace a las autoridades electorales. En relación al conteo de los votos se evalúa la seguridad de las urnas de votación, la emisión de resultados sin retardos, el conteo justo de los votos y la restricción o no los observadores nacionales e internacionales. Sobre las consecuencias de la elección, se evalúa si el resultado llevó a alguno de los partidos políticos a impugnar la elección, también si dicho resultado derivó en protestas pacíficas o violentas, y si las disputas se resolvieron mediante los mecanismos legalmente establecidos. Con respecto a las autoridades electorales, el *Electoral Integrity Project* evalúa la imparcialidad de su actuación, la información proporcionada a los ciudadanos, si permitieron el escrutinio público de su desempeño, y si este fue bueno o no.

Así pues, el Gráfico 6 revela que los datos provistos por Norris et al. (2016) muestran que la elección de 2013 es la que peor desempeño ha tenido luego de la jornada electoral. En lo relativo al conteo de los votos, la elección en la que se adjudicó la presidencia a Nicolás Maduro es en la que hay una percepción más negativa sobre el conteo de los votos. Vale la pena recordar que, en dicha elección, la diferencia entre Maduro y Capriles fue de 1,5%, y el candidato de la Mesa de la Unidad pidió una auditoría que fue negada por las autoridades del CNE.

Esta situación se refleja en los dos indicadores siguientes: por un lado, las consecuencias del reclamo hecho por Capriles y la negativa del CNE a hacer una auditoría completa de cuadernos y urnas de votación condujeron a protestas tanto pacíficas como violentas, lo que supuso una desmejora significativa en la percepción sobre la integridad electoral de dicho proceso. Por otro lado, las omisiones del CNE para castigar el uso indebido de recursos públicos, la toma de decisiones favorables al partido de gobierno, la negativa a realizar una auditoría integral de dicho proceso, supuso también una evaluación negativa de su actuación, lo cual mejora en la elección de 2015 aun cuando sigue siendo baja en términos generales.

Gráfico 6. Percepción de Integridad Electoral en la etapa poselectoral en las elecciones celebradas en Venezuela entre 2012 y 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de Norris et al. (2016) *Perceptions of Electoral Integrity*, (PEI-4.0).

IV. Percepciones ciudadanas sobre el sistema electoral venezolano

Una de las dimensiones relevantes sobre las cuales tiene impacto la manera como son administrados los procesos electorales es la percepción que tienen los ciudadanos sobre el proceso electoral. Por un lado, la percepción ciudadana sobre el funcionamiento de las elecciones es una consecuencia de su experiencia del mismo, así como la información que es proporcionada por los medios de comunicación y partidos políticos (Norris, 2014). Por otra parte, estas percepciones tienen consecuencias sobre la confianza de los ciudadanos hacia a las autoridades electorales, los candidatos o partidos electos; así como la legitimidad misma del sistema político.

El Proyecto Integridad Electoral Venezuela (PIEV) realizó varios estudios de opinión, cuyo propósito era indagar las percepciones ciudadanas hacia el sistema electoral venezolano. En 2014, el PIEV³ realizó un primer estudio cuantitativo cuyo objetivo fue indagar percepciones, actitudes, orientaciones y expectativas de la

3 Centro de Estudios Políticos (2014). Proyecto Integridad Electoral Venezuela: Percepciones ciudadanas del Sistema Electoral Venezolano. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello. Ficha Técnica. Consultora: Delphos, Cobertura Geográfica: Nacional, Universo en Estudio: Personas de 18 años y más, inscritos en el RE, Método de Medición: Entrevistas directas en el hogar, Período de Levantamiento.: 17 de septiembre al 05 de octubre de 2014, Tipo y Clase de Muestreo: Semiprobabilístico superior. Muestreo Estratificado Trietápico, Tamaño de la Muestra: 1.200 entrevistas, Precisión de las Estimaciones: +/- 2,0%, Confianza: 95%.

ciudadanía en torno al sistema electoral venezolano. Entre las preguntas incluidas en el cuestionario se incorporaron algunas utilizadas por el *Electoral Integrity Project* contenidas en las Encuesta Mundial de Valores (WVS, por sus siglas en inglés), con adaptaciones a la realidad electoral venezolana. En la Tabla 2 se muestra la batería de preguntas en las que se indagó sobre las percepciones de los ciudadanos sobre la integridad electoral, clasificándolas según la etapa del ciclo al que corresponde, según lo expuesto por Norris (2014).

Tabla 2. Percepciones ciudadanas sobre la integridad del sistema electoral Venezolano (2014)⁴

Etapa del Ciclo	Pregunta. Según su punto de vista, ¿qué tan frecuentemente ocurren...?	Mucho o algo	Poco o nada
Pre-electoral	Se impide que se postulen candidatos de oposición en las elecciones en Venezuela	46.9%	53.1%
	Las autoridades electorales son justas en las elecciones en Venezuela	53.9%	46.1%
	Los ricos compran las elecciones en Venezuela	42.7%	57.3%
Campaña Electoral	Las noticias de TV favorecen al partido de gobierno en las elecciones en Venezuela	66.8%	33.2%
	Los periodistas proveen cobertura justa de las elecciones en Venezuela	65.7%	34.3%
	A los votantes se les ofrece un proceso transparente en las elecciones	66.3%	33.7%
Jornada Electoral y Poselectoral	Los votos son contados de manera justa en las elecciones en Venezuela	57.7%	42.3%
	Los votantes son sobornados en las elecciones en Venezuela	50.8%	49.2%
	Los votantes son amenazados con violencia en las mesas de votación en las elecciones en Venezuela	33.2%	66.8%

Fuente: Centro de Estudios Políticos (2014), a partir de Norris (2014).

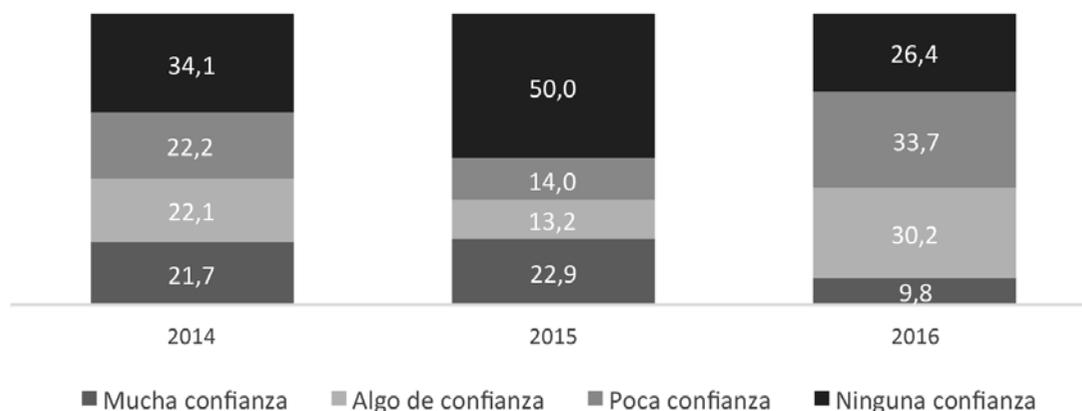
Para 2014 los datos muestran la existencia de una percepción bastante crítica sobre las diferentes etapas del proceso electoral venezolano. En relación a los ítems sobre la etapa preelectoral, el resultado de la encuesta indica que 46% de las encuestas cree que hay limitaciones a candidatos de oposición para que se postulen a las elecciones, un porcentaje similar cree poco o nada que las autoridades electorales son justas, y 42% que los ricos compran las elecciones. Respecto a la etapa de campaña electoral, 66% considera que las noticias de la televisión informan favoreciendo al partido de gobierno; aunque en lo relativo a la cobertura periodística 65% cree que es justa y 66% cree que las elecciones son transparentes. Finalmente, para las etapas jornada electoral y poselectoral, los datos muestran que 53% cree que los votos son contados

4 La escala de respuesta de las preguntas es (1) Mucho, (2) Algo, (3) Poco (4) Nada.

de manera justa, frente a 42,% que considera que esto no es así; 59% cree que se soborna a los votantes en el país, mientras que únicamente un 33% cree que se amenaza a los electores en las mesas de votación.

Otra manera de observar los niveles de integridad del proceso electoral es midiendo el nivel de confianza de los ciudadanos hacia el órgano electoral. En este orden de ideas, en los estudios de percepciones ciudadanas sobre el sistema electoral venezolano realizados por el Proyecto Integridad Electoral Venezuela en 2014; 2015⁵ y 2016⁶, se preguntó: ¿Cuánta confianza tiene usted en el Consejo Nacional Electoral?

Gráfico 7. Confianza ciudadana en el Consejo Nacional Electoral en 2014, 2015 y 2016



Fuente: Elaboración propia de la encuesta de Percepciones Ciudadanas del Sistema Electoral Venezolano (2014,2015, 2016).

Los datos del Gráfico 7 muestran que el CNE ha perdido la confianza de los ciudadanos. En 2014, 22% de los encuestados manifestaba mucha confianza en el CNE, mientras que 34,9% indicaba ninguna confianza en el órgano electoral.

5 Centro de Estudios Políticos (2015). Proyecto Integridad Electoral Venezuela: Percepciones ciudadanas del Sistema Electoral Venezolano. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello. Ficha Técnica. Consultora: Delphos, Cobertura Geográfica: Nacional, Universo en Estudio: Personas de 18 años y más, inscritos en el RE, Método de Medición: Entrevistas directas en el hogar, Período de Levantamiento.: 10 de septiembre al 25 de septiembre de 2015, Tipo y Clase de Muestreo: Semiprobabilístico superior. Muestreo Estratificado Trietápico, Tamaño de la Muestra: 1.200 entrevistas, Precisión de las Estimaciones: +/- 2,0%, Confianza: 95%.

6 Centro de Estudios Políticos (2016). Proyecto Integridad Electoral Venezuela: Percepciones ciudadanas del Sistema Electoral Venezolano. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello. Ficha Técnica. Consultora: Delphos, Cobertura Geográfica: Nacional, Universo en Estudio: Personas de 18 años y más, inscritos en el RE, Método de Medición: Entrevistas directas en el hogar, Período de Levantamiento.: 5 de marzo al 20 de marzo de 2016, Tipo y Clase de Muestreo: Semiprobabilístico superior. Muestreo Estratificado Trietápico, Tamaño de la Muestra: 1.200 entrevistas, Precisión de las Estimaciones: +/- 2,0%, Confianza: 95%.

Para 2015, el porcentaje de quienes tenían mucha confianza en el árbitro se mantuvo casi invariable, pero casi 50% de los encuestados manifestaba ninguna confianza en el organismo electoral. Para 2016, el porcentaje de quienes tenían mucha confianza en el CNE se redujo a 10%, al tiempo que los que manifestaban ninguna confianza se redujo a 27%.

Así, para 2014, quienes tenían mucha o algo de confianza en el CNE eran un 44%, para 2016 se redujo a 40%. En el caso de quienes manifiestan poca o ninguna se incrementó de 56% a 60%. En todo caso, es importante señalar que en los tres años en los que se ha realizado esta medición quienes desconfían del CNE son mayoría, lo que supone que el órgano electoral lejos de ganarse la confianza de la ciudadanía la ha ido perdiendo sistemáticamente desde 2014.

V. Integridad electoral y reforma electoral

En las líneas anteriores se ha discutido sobre los niveles de integridad electoral en Venezuela, en este punto se debe reconocer que existen importantes problemas sobre la manera como se administran las elecciones en Venezuela. Expertos y ciudadanos coinciden en que existen relevantes falencias en todas las etapas del ciclo electoral. Sin embargo, la evidencia muestra que la etapa preelectoral y la campaña son las etapas en donde se han hallado el mayor número de deficiencias.

Así, las reglas de juego y las condiciones de la campaña electoral son aspectos que minan los principios de equidad, justicia y libertad que deben caracterizar los procesos electorales, motivo por el cual las propuestas de reforma que se desglosan a continuación tienen un fuerte acento en lo relativo a cambios que reduzcan la incertidumbre sobre la aplicación de los reglamentos y leyes por parte del órgano electoral, así como también que mejoren la manera como se resuelven los conflictos poselectorales. Sin embargo, también es necesario reconocer que los procedimientos automatizados de votación son la fortaleza del sistema electoral venezolano, aunque sigue siendo necesaria la revisión y adecuación del marco jurídico a dicho sistema.

Como se ha dicho, es imprescindible una reforma electoral integral que ofrezca garantías a todos los actores políticos de que el Estado de Derecho será respetado, que las condiciones de la competencia son equitativas y que el resultado de la elección será acatado por las instituciones y actores políticos en el país.

En este sentido, es pertinente traer a colación algunas de las conclusiones del Seminario Claves para una Reforma Electoral Exitosa, organizado por la Asamblea Nacional el 28 de abril de 2016. En dicho evento se señaló que, a partir del estudio de *Percepciones Ciudadanas del Sistema Electoral de 2016*, la ciudadanía está de acuerdo en acometer reformas electorales de manera inmediata.

En este sentido el estudio arrojó que 61,9% de los entrevistados se mostró partidario de realizar cambios a la legislación electoral vigente, frente al 29% que no cree que esto sea necesario. En relación a los elementos que deben ser modificados destaca que

1. 91% cree que se deben establecer normas para que todos los candidatos y formaciones políticas tengan acceso equitativo a los medios de comunicación.
2. 89,4% considera necesario establecer controles al uso de los recursos públicos en las campañas electorales.
3. 84,7% aboga por establecer normas para reducir el ventajismo durante la campaña electoral.
4. 88,1% está de acuerdo con establecer que el proceso de totalización de votos sea transmitido al público en vivo.
5. 86,3% está de acuerdo con que el cierre de mesas solo debe extenderse en los centros donde hay electores en espera para ejercer su derecho al sufragio.
6. 86,2% considera que el CNE debe permitir observación internacional en todas las elecciones.
7. Finalmente 59,5% considera que hay que establecer legalmente que la mitad de los candidatos de los partidos deben ser mujeres.

Con este breve diagnóstico presente, las propuestas de reforma que se muestran a continuación tienen como propósito corregir las malas prácticas electorales que existen en el proceso electoral venezolano. Algunas de estas prácticas provienen de un marco jurídico deficiente, contrario a la Constitución, pero también con inmensos vacíos legales e innecesarias delegaciones legislativas que abren la puerta a la discrecionalidad del CNE en términos de reglamentación, ejecución e incluso aplicación de la normativa electoral. Al mismo tiempo, las deficiencias del marco jurídico venezolano se traducen en desequilibrios en las condiciones de la competencia, ofreciendo a los partidos de gobierno (nacional o subnacional), ventajas sobre el resto de los partidos políticos.

■ Capítulo 2: Institucionalidad electoral en Venezuela

I. Importancia del marco jurídico para la integridad electoral

Un aspecto clave para observar la integridad de los procesos electorales es el marco normativo que los regula. En este orden de ideas, según IDEA Internacional y la Fundación Kofi Annan (2012, p. 23),

la integridad de las elecciones depende del imperio estricto del Estado de derecho, es decir, de capacidades y normas que garanticen por ley la rendición de cuentas de los gobiernos, la igualdad de los ciudadanos ante la ley, la inexistencia de arbitrariedad en la promulgación y en el cumplimiento de las leyes, y el respeto de los derechos humanos.

De manera que, el marco jurídico y su aplicación justa y equitativa tienen una incidencia trascendental sobre la manera como se administran los procesos electorales, los resultados que arrojan y la confianza de los ciudadanos hacia los mismos. De allí que la legislación electoral debe evitar la manipulación de cualquier etapa del ciclo electoral en favor de determinados intereses políticos. Por el contrario, las normas electorales deben ser la primera línea de defensa frente a los intentos de los diversos grupos políticos, económicos o de otra naturaleza para tomar ventajas indebidas en los procesos electorales, las cuales pueden resultar en la tergiversación de la voluntad de los ciudadanos, o bien en la existencia de condiciones inequitativas en la competencia electoral.

Son las leyes las que rigen la manera como se organizan las elecciones, la composición de los órganos electorales, el tipo de sistema electoral y postulación de cargos, los requisitos para el registro de votantes, partidos y candidatos, así como el sistema de votación y escrutinio de los votos, así como los mecanismos institucionales para la resolución de conflictos en el marco de todo proceso electoral. En este punto cabe resaltar la importancia de que el marco institucional y las leyes electorales sean claras, justas y apegadas a los principios básicos del proceso electoral, como lo son: la eficiencia, igualdad, competitividad, transparencia, etc. Asimismo, es fundamental para el buen funcionamiento del proceso electoral que

estén claramente establecidas las competencias, límites y principios que rigen la Administración electoral.

En este sentido, en el marco de la idea de integridad electoral asumida por el Proyecto Integridad Electoral Venezuela, las leyes y procedimientos electorales son aspectos fundamentales durante todas las etapas del proceso electoral, es decir, período preelectoral, la campaña electoral, el día de la elección y el período poselectoral.

II. Legislación electoral

II.1. Breve aproximación al marco jurídico del proceso electoral venezolano

El proceso electoral venezolano se encuentra regulado por un marco jurídico en el que se integran normas de diferente orden y jerarquía; así, consigue regulación primaria en la Constitución venezolana de 1999, la cual establece, en primer lugar, las premisas fundamentales del sistema democrático de gobierno (Artículo 6) y de la soberanía popular, la cual se ejerce indirectamente mediante el sufragio y directamente a través de los medios de participación ciudadana dispuestos en la Constitución y la Ley (Artículo 5).

Asimismo, en segundo lugar, es la Constitución la que expresamente recoge los derechos constitucionales al sufragio activo, al sufragio pasivo, a la asociación con fines políticos y a la participación ciudadana (Artículos 62, 63, 65, 67 y 70).

En tercer lugar, tiene asidero constitucional el ámbito orgánico o institucional del proceso electoral plasmado en el Poder Electoral que, a partir del año 1999 adquirió el rango de Poder Público Nacional, bajo la rectoría del CNE (Artículos 292 y siguientes).

En cuarto lugar, la Constitución asume, también, la determinación de las aristas procedimentales o formales del proceso electoral y sus principios rectores (Artículo 293).

Finalmente, en quinto lugar, incluye las bases del control judicial de los órganos electorales y sus actuaciones, al crear una jurisdicción contencioso-electoral que será ejercida por el Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales que determine la Ley (Artículo 297).

Ese completo marco constitucional recoge, entonces, los aspectos orgánicos, sustantivos y adjetivos fundamentales del proceso electoral venezolano. Aspectos que son, luego, desarrollados especialmente en dos Leyes: LOPRE y la LOPE. La

primera de estas tiene por objeto, como lo indica su nombre, regular los aspectos fundamentales del proceso electoral y del ejercicio del derecho al sufragio, y la segunda regulará la organización y funcionamiento del Poder Electoral, tanto de su ente rector (el CNE), como de sus órganos subordinados y organismos subalternos.

Pero no culmina allí la regulación jurídica electoral venezolana. Junto al marco constitucional y legal hay que tomar en consideración las normas dictadas por el mismo CNE, muchas de ellas contenidas en el Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales⁷ y otras tantas recogidas en instructivos y normas especiales que el órgano electoral dicta con ocasión de cada proceso electoral en Venezuela⁸.

Esta regulación sublegal o administrativa del proceso electoral no es, ni mucho menos, residual; por el contrario, puede decirse que, en la actualidad, la mayoría de los aspectos del proceso electoral y del ejercicio del derecho al sufragio en Venezuela están contenidos en el Reglamento General y demás normas que dicta el CNE, lo cual es una práctica perniciosa que choca con el principio de reserva legal –materias que, debido a su importancia, por mandato constitucional deben ser reguladas por Ley– y que aporta gran inseguridad jurídica, pues implica la modificación constante de las reglas del juego electoral, con el agravante de que, en muchas ocasiones, esa modificación de las normas obedece a razones políticas y se traduce en un ventajismo electoral evidente de unos actores políticos sobre otros. Limitar esa reglamentación administrativa y reivindicar a la Ley como norma básica que desarrolle y regule los principios fundamentales del proceso electoral es, precisamente, uno de los cambios que ha de acometer la reforma electoral en Venezuela.

II.2. Principios fundamentales del proceso electoral venezolano

El proceso electoral se rige por un conjunto de principios que, en algunos casos ,tienen rango constitucional, es decir, que están definidos en la Constitución –como referíamos en páginas anteriores– o bien en tratados internacionales. En otros casos, es la Ley la que reconoce y desarrolla los principios que sustentan el proceso electoral. Unos y otros serán los que moldeen el proceso comicial y servirán de patrón al momento de interpretar y aplicar las normas electorales. Puede señalarse que los principios constitucionales que sirven de base del proceso electoral venezolano son los siguientes:

7 Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales dictado mediante Resolución N° 130118-0005 de 18 de enero de 2013, publicado en la Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela N° 15 Extraordinario de 21 de febrero de 2013.

8 El texto de la mayoría de esas normas puede consultarse en el portal web del Consejo Nacional Electoral (www.cne.gob.ve).

II.2.1. El derecho y principio constitucional a la participación política

La Constitución venezolana concibe su sistema político como una democracia participativa, es decir, un sistema democrático en el cual los ciudadanos no solo eligen a sus gobernantes mediante sufragio universal, secreto y directo sino que, además, cuentan con el derecho a la participación directa en los asuntos públicos y en la formación, ejecución y control de la gestión pública, como manifestaciones de la soberanía popular. Los modos de ejercicio de ese derecho a la participación son los que recoge la Constitución, básicamente en sus Artículos 62 y 70, además de los dispuestos en la Ley y cualquier otro modo que surja por iniciativa ciudadana siempre que no sea contrario al ordenamiento jurídico y respete los principios de libertad, pluralismo político e igualdad de participación.

La participación política es, en la Constitución venezolana, no solo un derecho constitucional sino, además, un principio fundamental y transversal de todo su texto, lo que implica que es un elemento esencial del gobierno de la República y de las entidades políticas que la componen, según recoge el Artículo 6 de la Constitución (Casal, J. M., 2014, pp. 15 y ss.).

II.2.2. El derecho al sufragio

El derecho constitucional al sufragio, derecho político por excelencia, cuenta con dos vertientes o atributos fundamentales: sufragio activo o derecho de todo ciudadano a elegir a sus gobernantes de manera periódica, directa, secreta y universal mediante el ejercicio del voto; y sufragio pasivo o derecho de todo ciudadano a ser postulado para el ejercicio de cargos de elección popular, con las solas limitaciones establecidas en la Constitución y la Ley.

Ese derecho fundamental es la piedra angular de los sistemas de democracia representativa y, en definitiva, de los Estados democráticos de Derecho, pues es la legítima expresión del principio de soberanía popular⁹. Precisamente por ello el fin último de todo proceso electoral ha de ser facilitar el ejercicio del derecho al sufragio y garantizar que el mismo se ejerza mediante elecciones libres, universales, directas y secretas, como exige el artículo 63 de la Constitución de 1999.

9 La Constitución de 1999 incluyó el modelo de democracia participativa, lo que implica que la soberanía popular se ejerce no solo mediante el sufragio sino además a través de distintas maneras de participación ciudadana en los asuntos públicos. Por ello, debe entenderse que esa democracia participativa no desplazó, ni mucho menos, a la democracia representativa; por el contrario, la piedra angular del sistema democrático venezolano sigue siendo el derecho al sufragio y a él se añaden las formas de participación ciudadana directa para reforzar la soberanía popular. Brewer-Carías (1999, p.121); Combellas (2004, pp. 67 y ss.).

II.2.3. Principios formales del proceso electoral

Según antes se señaló, el artículo 293 de la Constitución de 1999 hace referencia a un conjunto de principios procedimentales que deben ser garantizados cada vez que los órganos del Poder Electoral organicen procesos electorales o de referendo. Tales principios son los de igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia. Por ende, las leyes electorales deben, en todo caso, diseñar procesos electorales y regular cada una de sus fases tomando en cuenta tales principios. Por otra parte, toda actuación de la Administración electoral deberá observar y respetar esas premisas constitucionales.

Asimismo, dichos principios resultan de suma importancia al momento de interpretar y aplicar las normas jurídicas electorales, lo que quiere decir que la correcta interpretación y aplicación de las Leyes y reglamentos que regulan procesos electorales y de referendo, ha de ser aquella que aporte mayor igualdad entre los actores –electores y candidatos– del proceso electoral, así como mayor confianza del electorado en el proceso electoral y sus fases; imparcialidad del árbitro electoral en la conducción de procesos electorales, en el ejercicio de su potestad sancionatoria y en la resolución de conflictos; máxima transparencia en relación a los trámites procedimentales y especialmente respecto de los resultados e información electoral, y, finalmente, mayor eficiencia, celeridad y eficacia del proceso comicial.

II.2.4. Principios de personalización del voto y representación proporcional

Estos dos principios se han concebido como rectores del sistema electoral venezolano y no solo del proceso electoral, en atención a los cuales el modo de elección de los representantes que integrarán a todos los cuerpos colegiados o deliberantes del Estado (nacional, estatal y municipal) deberá garantizar la representación proporcional de las fuerzas políticas y de la sociedad misma¹⁰, sin menoscabar la personalización o carácter nominal del voto.

De allí que se le considere un sistema electoral dual o mixto, en el que se conjugan dos principios que, de entrada, parecen incompatibles o contradictorios pero que con un buen desarrollo legislativo y una correcta praxis electoral logran coexistir (Matheus, 2010, pp. 41 y ss.).

Por su parte, la legislación electoral vigente en Venezuela la LOPRE dispone en su artículo 3 lo siguiente: *“El proceso electoral se rige por los principios de democracia, soberanía, responsabilidad social, colaboración, cooperación, confiabilidad,*

10 Así, tal principio de representación proporcional apunta a garantizar el pluralismo político en los órganos deliberantes del Poder público, pluralismo que es valor superior del Estado democrático y social de Derecho en Venezuela según el Artículo 2 de la Constitución de 1999.

transparencia, imparcialidad, equidad, igualdad, participación popular, celeridad y eficiencia, personalización del sufragio y representación proporcional". De este modo, contiene una apretada enumeración de diversos y disímiles principios del proceso electoral, algunos coincidentes con los que recoge el Texto constitucional, otros que en realidad son fundamentos generales del Estado de Derecho, como sucede con los principios de democracia y soberanía y otros que no son por naturaleza inherentes a la materia electoral, como el de responsabilidad social.

Por ello, una reforma electoral es buena oportunidad para clarificar, ordenar, priorizar y desarrollar los principios fundamentales del proceso electoral, tanto más cuando en Venezuela la práctica administrativa electoral de los últimos años refleja diversos ejemplos en los que queda en entredicho la confiabilidad, transparencia e imparcialidad de los procesos comiciales, entre otros aspectos, tal como recogen estudios de opinión citados en el Capítulo 1 de este documento, e informes de seguimiento elaborados por la Misión de Estudio IDEA-UCAB respecto de las últimas elecciones efectuadas. Muy especialmente esa reforma es necesaria a fin de establecer un sistema electoral, que en efecto, garantice el principio de personalización del voto y representación proporcional, como se explica en las siguientes páginas, evitando prácticas perniciosas que en las últimas elecciones parlamentarias venezolanas han permitido una "sobrerrepresentación" de grupos mayoritarios, contraria a la proporcionalidad que exige la Constitución.

II.3. Reforma legislativa y principios rectores del proceso electoral en Venezuela

Una reforma de la legislación electoral es ocasión propicia para afianzar los principios fundamentales del proceso electoral antes referidos, tanto en su ámbito orgánico, material como formal; y desarrollar otros que, si bien implícitos en nuestro ordenamiento jurídico, requerían de reconocimiento y desarrollo expreso; todo ello a la luz de las premisas constitucionales que lo rigen, previamente expuestas.

Así, es importante reafirmar que son principios rectores del sistema electoral venezolano la personalización del sufragio y la representación proporcional, desarrollando posteriormente, en la misma Ley, un modelo que garantice el respeto a esos dos principios al momento de elegir los miembros de cuerpos parlamentarios y deliberantes. Por otra parte, reafirmar, también, que el proceso electoral se rige por los principios de confiabilidad, transparencia, publicidad, competitividad, imparcialidad, integridad, igualdad de condiciones, eficacia, proporcionalidad, automatización, democracia, preservación de la voluntad del elector, libertad y secreto del voto. De modo particular, es recomendable que la Ley desarrolle los siguientes principios:

II.3.1. Institucionalidad de la administración electoral

Resulta fundamental establecer, en la Ley, el ámbito orgánico o institucional de la Administración Pública Electoral, conformada por el CNE en su cúspide, los órganos electorales subordinados y los organismos electorales subalternos. Ello es relevante no solo para determinar con precisión cuáles son los órganos que la conforman sino, además, porque en la medida en que se entienda que los órganos electorales son Administración pública, sus actuaciones deberán regirse por los principios y limitaciones constitucionales y legales que informan a esta: el principio de legalidad y el deber de servir con objetividad a los intereses generales, además de los principios propios de la actividad administrativa y de los procedimientos administrativos, recogidos en la Constitución y las leyes.

Se debe afirmar, además, que todas las actuaciones de esa Administración electoral tendrán como norte garantizar el efectivo ejercicio del derecho constitucional al sufragio, dentro del marco de la legalidad electoral.

II.3.2. Carácter automatizado del proceso electoral

Conviene establecer que la regla general del proceso electoral venezolano en sus diferentes fases será la automatización, la cual tendrá por finalidad facilitar el ejercicio del derecho al sufragio y aportar eficiencia al proceso. Ahora bien, debe aclararse que la automatización no tiene un fin en sí misma, solo ha de implementarse en la medida en que aporte eficiencia al proceso sin menoscabar la confianza del elector.

Asimismo, por seguridad jurídica y para garantizar esa confianza al elector, los cambios e innovaciones en el sistema automatizado deberán realizarse antes de la convocatoria oficial al proceso electoral en el que tales cambios se aplicarán, no siendo posibles modificaciones tecnológicas sobrevenidas durante las distintas fases del proceso comicial. Finalmente, en la automatización de cada acto o fase del proceso electoral deberá garantizarse siempre la posibilidad de verificación técnica de la operación regular de las máquinas y dispositivos electrónicos, con el fin de asegurar la confiabilidad, veracidad y exactitud de los resultados que produzcan, antes, durante y después del proceso.

Con tales precisiones en la Ley, respecto del alcance del sistema automatizado, se pretende dar una justa medida a la automatización y evitar que la misma sea, en ocasiones, causa de desconfianza del elector en el proceso electoral o bien factor de lentitud en el desarrollo de ese proceso.

II.3.3. Carácter cívico del proceso electoral y mantenimiento del orden público durante la jornada electoral

Resulta fundamental establecer, en la Ley, que el proceso electoral venezolano es eminentemente cívico, es decir, que debe ser llevado a cabo por los órganos de la Administración pública electoral y los ciudadanos. No obstante, a fin de resguardar el orden público, la Fuerza Armada prestará apoyo al Poder Electoral y a los organismos electorales subalternos, resaltando que ese apoyo se dará en todo caso con subordinación temporal a los órganos y organismos electorales y con las limitaciones previstas en esta Ley.

De este modo, se busca dar justa medida al papel de la Fuerza Armada durante la jornada electoral y evitar que esta se exceda en el ejercicio de sus funciones de control del orden público, pretendiendo tener injerencia en el desarrollo de las distintas fases del proceso electoral.

II.3.4. Límites a la potestad normativa y a la discrecionalidad del órgano electoral

El poder electoral cuenta, como toda Administración pública, con competencias que le permiten dictar normas jurídicas que desarrollen y complementen las leyes electorales, a fin de regular aspectos concretos del proceso electoral. Ahora bien, la vigente LOPRE tiende a delegar en el CNE la regulación normativa del proceso comicial, otorgando excesiva discrecionalidad en la determinación de aspectos claves para el ejercicio del sufragio, lo que trae como consecuencia inseguridad jurídica, desconfianza y mutabilidad de las reglas de juego de forma sobrevenida, como exponíamos con anterioridad.

Por ello, se debe establecer expresamente que la regulación del proceso electoral corresponde a la Ley, no a la Administración electoral, es decir, es materia de la reserva legal, remitiendo al Reglamento la ordenación de determinados y puntuales aspectos de ese proceso comicial. Con ello se pretende lograr un marco jurídico de reglas electorales claras, proporcionando transparencia al proceso y confianza al ejercicio del voto.

II.3.5. Derecho a la participación y vigilancia electoral

La Constitución venezolana, según antes se señaló, recoge el derecho constitucional a la participación ciudadana, que es, en definitiva, una manifestación del derecho a participar libremente en los asuntos públicos y que es la piedra angular de la democracia participativa que se estableció en la Constitución de 1999. Tal derecho a la participación y vigilancia se manifiesta especialmente en

los asuntos electorales, permitiendo al ciudadano presenciar y actuar como testigo, como miembro de mesa o como observador electoral durante todas las etapas del proceso electoral, de modo que los comicios no tienen como único fin la elección de los gobernantes, sino también, ser un modo de participación ciudadana en los asuntos públicos.

El reconocimiento expreso de ese derecho en la legislación fomentará su ejercicio y no dejará dudas acerca del alcance de la participación ciudadana durante los procesos electorales: esa participación, control y observación ciudadana no es una concesión del órgano electoral, no puede este disponer discrecionalmente de ella, pues se trata del ejercicio de un derecho constitucional de todo ciudadano.

II.3.6. Principio de transparencia

El principio constitucional de transparencia, si bien recogido en la legislación electoral vigente, requiere de mayor precisión en su configuración legal: antes, durante y luego de la jornada electoral cualquier interesado tiene derecho a acceder a la información y el material electoral, el cual deberá ser respetado por el CNE y demás órganos de la Administración electoral. Asimismo, el CNE deberá dar publicidad a todos los resultados electorales incluso en tiempo real. De ese modo se pretende garantizar, también, el derecho a controlar y revisar los actos y resultados electorales, a través de los medios de impugnación que determine la ley.

II.3.7. Ejercicio del derecho al sufragio durante estados de excepción

Dadas las múltiples suspensiones de garantías decretadas por el Poder Ejecutivo Nacional en Venezuela en los últimos doce meses¹¹, resulta conveniente establecer

11 En los últimos doce meses el Ejecutivo Nacional venezolano ha decretado los siguientes estados de excepción: (i) Decreto Presidencial N° 1950, publicado en Gaceta Oficial N° 6194 extraordinario de 21 de agosto de 2015 y Decreto N° 1969 publicado en Gaceta Oficial N° 40.735 de 31 de agosto de 2015, mediante los cuales se declara el estado de excepción y cierre de fronteras en varios Municipios del Estado Táchira, posteriormente prorrogados en octubre de 2015; (ii) Decreto Presidencial N° 1989, publicado en Gaceta Oficial 40.740, de 7 de septiembre de 2015 y Decretos N° 2013, 2014, 2015 y 2016 publicados en Gaceta Oficial N° 40.746 del 15 de septiembre de 2015, mediante los cuales se declara **el Estado de Excepción** y cierre de fronteras en varios Municipios de los Estados Zulia y Apure, posteriormente prorrogados en noviembre de 2015; (iii) Decreto Presidencial N° 2071, publicado en Gaceta Oficial N° 40773, de 23 de octubre de 2015, mediante el cual se declara el estado de excepción y cierre de fronteras en el Municipio Atures del Estado Amazonas, posteriormente prorrogado en diciembre de 2015. (iv) Decreto Presidencial N° 2.323, publicado en Gaceta Oficial N° 6227, de 13 de mayo de 2016, mediante el cual se declara el Estado de Excepción y de Emergencia Económica. Tal declaratoria ha implicado la suspensión de garantías de los derechos fundamentales a la inviolabilidad del hogar, inviolabilidad de comunicaciones privada, libre tránsito, reunión, manifestación pacífica y libre actividad económica.

ciertas premisas que garanticen la libertad y secreto del voto durante estados de excepción y protejan, también, el ejercicio de libertades públicas fundamentales durante períodos electorales.

Ha de establecerse así, que la declaratoria de un estado de excepción no podrá afectar el normal desarrollo de los procesos electorales. En esta circunstancia, el órgano electoral deberá garantizar el efectivo ejercicio de los derechos constitucionales al sufragio, reunión y manifestación pública, libre tránsito, así como a la asociación con fines políticos en todas las fases del proceso electoral. Asimismo, el cierre de fronteras del territorio nacional debe ser una medida excepcional y de restringida procedencia durante el proceso electoral, debiendo decretarse únicamente cuando haya temor cierto y fundado de desestabilización del orden público en la zona fronteriza, siendo, en todo caso, una medida excepcional y temporal.

II.4. Breve aproximación al alcance de la reforma legislativa propuesta

La reforma propuesta en esta oportunidad es una reforma parcial de la LOPRE y la LOPE. En el caso de la LOPRE, la reforma es, si se quiere, coyuntural, es decir, no pretende una modificación del modelo de proceso electoral venezolano, el cual mantiene su naturaleza de proceso automatizado, conservando, además, su misma estructura y fases. De este modo, la reforma persigue el afianzamiento e incorporación de ciertos principios fundamentales y el cambio de algunos aspectos concretos –pero de primer orden– de ese proceso comicial, a fin de dar más garantía a los atributos de los derechos constitucionales al sufragio y a la participación ciudadana; y más confianza al ejercicio de esos derechos, a la par de eficiencia y transparencia al proceso electoral.

Así, el acontecer político y social venezolano de las últimas décadas ha demostrado la relevancia del ejercicio del derecho al sufragio y la conciencia colectiva de que los conflictos pueden y deben solucionarse democráticamente. Tal premisa se ha visto reflejada en los altos niveles de participación ciudadana en los recientes procesos electorales realizados en el país¹². Ahora bien, frente a esa tendencia creciente hacia el ejercicio del derecho al sufragio y la efectiva participación ciudadana en asuntos electorales, la percepción ciudadana generalizada se ha caracterizado por la desconfianza que genera el sistema electoral venezolano actual. Desconfianza fundada, primero, en la apreciación de la falta de imparcialidad del árbitro electoral; segundo, en la carencia de transparencia del proceso electoral y su automatización, con la consecuente desconfianza generada sobre el carácter

12 Durante las elecciones parlamentarias de 2015, la participación fue mayor al 74% del electorado, lo que implica un aumento de 7,7% en comparación con el proceso electoral anterior. Los datos de participación pueden consultarse en http://www.cne.gob.ve/resultado_asamblea2015/r/0/reg_000000.html.

secreto del voto; tercero, en las limitaciones al acceso a la información y material electoral, especialmente proveniente de aquellos quienes pretenden impugnar actos o procedimientos electorales; cuarto, la falta de equidad durante las campañas electorales; quinto, la desconfianza acerca de la veracidad de la data del registro electoral; y sexto, la ausencia de vías efectivas de resolución de conflictos por parte de órganos administrativos y judiciales imparciales, como principales razones.

En consecuencia, resulta impostergable acometer la reforma de la legislación de procesos electorales, a fin de contar con normas justas, claras y estables, que generen confianza en el electorado y garanticen las condiciones necesarias para el efectivo ejercicio del derecho al sufragio y el derecho a la participación ciudadana en los asuntos electorales, antes, durante y después del proceso electoral, por parte de todos los actores directa e indirectamente involucrados en ese proceso.

En lo que se refiere a la LOPE, la propuesta de reforma también resulta parcial. El Poder Electoral cumple una función cardinal dentro del sistema democrático, como es la garantía del efectivo ejercicio del derecho constitucional al sufragio activo y pasivo y el derecho constitucional a la participación ciudadana en los asuntos electorales, lo que conduce a la escogencia de quienes ejercerán los cargos de elección popular en los órganos del Poder público nacional, estatal y municipal, así como los representantes a organismos deliberantes de competencia internacional o supranacional.

En atención a esa función constitucional, los órganos que integran el Poder electoral se rigen por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización, imparcialidad, participación ciudadana y descentralización de la administración electoral, en los términos del artículo 294 de la Constitución de 1999.

Ahora bien, el cumplimiento de tales principios constitucionales solo se alcanza si los órganos electorales están conformados por funcionarios rigurosamente seleccionados sobre la base de criterios de especialización, no militancia político-partidista y dedicación exclusiva. Es, precisamente, para garantizar tales exigencias, que se propone la acometida de puntuales reformas a la LOPE, en especial la modificación del régimen jurídico de selección de los Rectores del Consejo Nacional Electoral.

Por tanto, se insiste, la propuesta de reforma de la LOPRE y la LOPE presentada en esta oportunidad no persigue un cambio de modelo del proceso electoral venezolano, sino alcanzar ciertos ajustes coyunturales en algunas de sus fases y, especialmente, en el afianzamiento e incorporación de algunos principios fundamentales dentro del marco constitucional. Evidentemente, ello no implica descartar que a mediano y largo plazo se active un debate jurídico y político que traiga como resultado la propuesta del cambio de modelo del proceso electoral

venezolano o de alguno de sus componentes, como sería, por ejemplo, del sistema electoral o del registro electoral.

III. Institucionalidad electoral

III.1. La Administración electoral: el Consejo Nacional Electoral

Sin duda que uno de los aspectos de mayor trascendencia para el logro de la propuesta de reforma aquí planteada, con los objetivos y propósitos ya delineados, requiere de una institucionalidad de la Administración electoral acorde con tales fines. Y es que debe tenerse en cuenta que los cambios sugeridos al marco legal, pasan necesariamente por contar con una institucionalidad que disponga de imparcialidad además de eficacia y eficiencia en los medios y, sobre todo, de la disposición y voluntad para ponerlos en ejecución.

Por ello, el tema de la introducción de cambios en la regulación de la integración y funcionamiento del Poder Electoral, comenzando por los Rectores del CNE, ha sido objeto de especial atención, habida cuenta de que si no se logra contar con una organización administrativa realmente comprometida con los valores democráticos y constitucionales, que se reflejan en esta propuesta, el resto de los planteamientos y recomendaciones pueden resultar inaplicados o desvirtuados en la práctica (Cuevas García, 2014, pp.265-293).

De allí que, en el Capítulo I del Título II, del Consejo Nacional Electoral, la propuesta de reforma de la LOPE busca adecuar el régimen legal de los Rectores a las pautas constitucionales, a la vez que mejorar la redacción y técnica legislativa en aras de una mayor claridad de los dispositivos legales, por un lado; y por el otro, con el fin de promover la viabilidad de la aplicación de las reformas contenidas en este documento. Para ello propone las siguientes modificaciones:

III.1.1. El objeto de la Ley Orgánica de Procesos Electorales

En ese sentido, e iniciando las propuestas en este apartado, aunque se sugiere mantener inalterado el precepto que fija cuál es el objeto de la Ley (regular la organización y funcionamiento del Poder Electoral), seguidamente se propone un cambio en el principio fundamental, buscando evitar la grandilocuencia del texto vigente¹³ es por ello que se pretende precisar la función del Poder Electoral en el desarrollo de las normas constitucionales, a saber: ser garante de la realización

13 Que dispone en su Artículo 2: “El Poder Electoral, como garante de la fuente creadora de los poderes públicos mediante el sufragio”.

de los procesos comiciales para la escogencia de quienes ejercerán los cargos de elección popular en los órganos del Poder público nacional, estatal y municipal, así como los representantes a organismos deliberantes de competencia internacional o supranacional. Seguidamente, y con el fin de armonizar esta regulación con la LOPRE, la propuesta incluye detallar, con mayor claridad que la redacción vigente¹⁴, que la actuación del Poder Electoral se fundamenta en la libertad y secreto del voto, como caracteres fundamentales de este, así como en la preservación de la voluntad de los electores expresada mediante el sufragio.

III.1.2. Los principios que rigen la actividad del Poder Electoral

En ese mismo orden de razonamiento, en la propuesta de reforma se plantea ampliar la lista de principios por los que se rige el Poder Electoral, pues en el texto vigente faltan varios de especial importancia (Casal, 2014, pp. 25-43), a saber: confiabilidad, transparencia, publicidad, competitividad, imparcialidad, igualdad de condiciones, eficacia y automatización de los procesos electorales, así como la aplicación de los principios de personalización del sufragio y la representación proporcional¹⁵.

III.1.3. Período de los rectores del Consejo Nacional Electoral

En lo atinente al régimen de los Rectores del CNE, ubicado en el Capítulo I del Título II, de la vigente LOPE, la reforma busca una mayor adecuación de este a las pautas constitucionales. Así pues, se propone establecer que el plazo de ejercicio del cargo de rector será de siete (7) años, que es el contemplado en el Artículo 296 constitucional¹⁶. Lapso que además resulta más que razonable para que, durante el mismo, el titular del cargo desempeñe adecuadamente sus funciones, sin posibilidad de “reelección”, pues la experiencia ha demostrado que esta ha llevado, en muchos casos, a que la actuación de los rectores del Poder Electoral hayan estado más preocupados por satisfacer a mayorías parlamentarias coyunturales que por cumplir

14 Que dispone en la parte final del referido Artículo que “las actuaciones del Poder Electoral se fundamentan: en la preservación de la voluntad del pueblo, expresada a través del voto en el ejercicio de su soberanía”.

15 En la redacción del artículo 4 de la Ley vigente la enumeración no contempla todos, pues se limita a señalar: igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficacia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional.

16 Se propone un cambio en la redacción, que podría ser la siguiente: **Integración.** El Consejo Nacional Electoral está integrado por cinco (5) miembros, denominados Rectoras o Rectores Electorales, cuyo único periodo de ejercicio en sus funciones es de siete (7) años. Son designadas o designados por la Asamblea Nacional con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes. Tienen diez (10) suplentes designadas o designados de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y esta Ley (negrillas añadidas).

sus cometidos constitucionales sobre la base de los principios que a tal efecto impone la Carta Fundamental.

III.1.4. Régimen de designación de los rectores del Consejo Nacional Electoral

En lo concerniente a los requisitos para ser rector, la reforma sugiere algunas modificaciones puntuales, como la de sustituir el término “no vinculación con organizaciones políticas” recogido en el texto legal vigente¹⁷, por la mucho más precisa de “no ejercicio de militancia político-partidista”, dado que es poco realista esperar que los postulados a rectores, que por su propia trayectoria se habrán desempeñado en su carrera profesional o académica en el área electoral o afines, no hayan tenido algún vínculo, así sea circunstancial o temporal, con ese tipo de organizaciones. Se ha considerado, pues, que ese es el sentido lógico que debe dársele a la mención contenida en el Artículo 296 constitucional, puesto que es tarea de la ley especificar y aclarar, en un lenguaje preciso y técnico, los términos generales –y a veces no del todo apropiados– que establece la Constitución.

Adicionalmente, el cambio luce necesario puesto que la Ley vigente se refiere a “organizaciones políticas”, término mucho más genérico e impreciso (y por tanto mucho más sujeto a criterios interpretativos coyunturales –o peor aún, sesgados–) que el de “organizaciones con fines políticos”, que es el empleado en la Constitución¹⁸. Se propone extender esta modificación, también, a los diversos cargos administrativos de importancia que según la legislación, hasta ahora vigente, contienen una exigencia análoga¹⁹; ya que se quiere evitar que se comprometa la autonomía e independencia del Poder Electoral, con militantes de organizaciones políticas ejerciendo la dirección de este y que, por tanto, respondan a intereses ajenos a los de la institución; como ha sucedido hasta ahora en muchos casos.

Sin embargo, el realismo en la propuesta no impide que, en cambio, se pretenda evitar el indeseable fenómeno acaecido repetidamente en los últimos años, atinente a que reconocidos militantes de organizaciones políticas, incluso parlamentarios y altos funcionarios gubernamentales, pasen a incorporarse al CNE renunciado a su militancia política justo antes del inicio del proceso de selección. De allí que se decidió proponer que se incluya la prohibición de candidaturas de quienes han sido militantes políticos-partidistas durante los 7 años previos.

17 Dispone el Artículo 9.4 de la Ley vigente, entre los requisitos para ser rector del Consejo Nacional Electoral: “No estar vinculada o vinculado a organizaciones con fines políticos”.

18 Artículos 67, 293.6 y 293.8.

19 Casos del secretario General del Consejo Nacional Electoral (Artículo 40.3 LOPE) y del director de la Oficina Regional Electoral (Artículo 42.4 LOPE).

III.1.5. Integración y funcionamiento del Comité de Postulaciones Electorales

Pero, sin duda, las más trascendentes modificaciones en cuanto a la organización y funcionamiento del Poder Electoral se plantean en cuanto al procedimiento para la designación de los rectores; comenzando por la propuesta de modificación del actual Capítulo II del Título II, que introduce importantes innovaciones en la regulación del Comité de Postulaciones Electorales.

Se inicia proponiendo la necesaria despartidización de este órgano, recogiendo la verdadera naturaleza que a este le atribuye el Artículo 295 constitucional²⁰. De allí que el Comité de Postulaciones pasaría a estar integrado por ciudadanos representantes de los diversos sectores que conforman la sociedad civil, y no por Diputados (ni por quienes hayan sido militantes políticos durante los 7 años previos), cuyo papel en la escogencia de los rectores se mantiene en sus justos términos, es decir, en las fases posteriores de selección definitiva de los Rectores²¹.

Por consiguiente, se plantea una reforma integral en cuanto a la forma de designación y al régimen de funcionamiento del Comité de Postulaciones Electorales, presidida por los principios de autonomía, independencia, imparcialidad, publicidad, transparencia, participación ciudadana, eficiencia, celeridad y meritocracia²². Ello con el fin de rescatar la intención de la Carta fundamental, al darle una adecuada intervención a la sociedad civil en las primeras fases de selección de los rectores del CNE, para que luego la institución política representativa por excelencia, es decir, la Asamblea Nacional, concluya tal proceso electivo²³. Consecuencia de esta premisa, la reforma propone lo siguiente:

-
- 20 El cual dispone: El Comité de Postulaciones Electorales de candidatos o candidatas a integrantes del Consejo Nacional Electoral estará integrado por **representantes de los diferentes sectores de la sociedad**, de conformidad con lo que establezca la ley (negritas añadidas).
 - 21 Conforme al Artículo 19 de la vigente LOPE: El Comité de Postulaciones Electorales está integrado por veintiún (21) miembros, de los cuales once (11) son diputados designados por la plenaria de la Asamblea Nacional con las dos terceras (2/3) partes de los presentes, y diez (10) serán postulados por los otros sectores de la sociedad. Con esa mayoría de diputados en el Comité de Postulaciones Electorales, se desnaturaliza la finalidad constitucional del mismo, que es incorporar la participación de diversos sectores de la sociedad en la selección de los Rectores del Consejo Nacional Electoral, en una primera etapa, para que posteriormente la decisión estrictamente política, corresponda, ahora sí, al Parlamento.
 - 22 Se trataría de un añadido totalmente novedoso, pues en la Ley vigente no se contemplan los principios que deben presidir la actuación del Comité de Postulaciones Electorales.
 - 23 Como señala Cuevas García (2014, p.276): “No es admisible el argumento a favor de la legitimación de los Diputados por ser representantes del pueblo, pues, el hecho cierto es que la Constitución configuró al Comité de Postulaciones Electorales como una instancia de participación ciudadana directa, y con esta norma inconstitucional se secuestra ese espacio dejando una franca mayoría del Comité en manos de un poder constituido como es el órgano legislativo”.

-
1. Eliminación de la Comisión preliminar, integrada exclusivamente por diputados y encargada de la “preselección” de los candidatos a integrar el Comité de Postulaciones Electorales²⁴, dado que se trata de una instancia establecida al margen de la Constitución y que atenta contra los principios de transparencia y participación. En su lugar, se establece una Comisión especial, que solo tendrá por función recibir las postulaciones y excluir a quienes tengan prohibición legal expresa para postularse, atenuando la discrecionalidad. Se añade la exigencia de quórum calificado y posibilidad de control judicial de tal exclusión, esto último para evitar dudas puesto que, en realidad, es un principio general.
 2. Inclusión de una serie de requisitos para el funcionamiento del Comité de Postulaciones, con el fin de promover que sus actividades estén presididas por los principios de publicidad y transparencia, tales como: elaboración, por parte del mismo Comité, de un reglamento interno y de un baremo para evaluar credenciales de los postulados a rectores; publicidad de las discusiones y de la toma de decisiones (que comprende las del funcionamiento interno así como las referidas a las selecciones de los postulados), incluso mediante su difusión en tiempo real tanto en los medios de comunicación audiovisuales como en los portales electrónicos oficiales de la Asamblea Nacional y del CNE; registro de un Diario de debates que también será público y en el cual se dejará constancia de las decisiones y de las votaciones de cada integrante del Comité, así como convocatoria para su integración en los órganos oficiales de publicidad; posibilidad de inscribirse para ser integrante del Comité, tanto personalmente como por vía electrónica, al igual que para presentar objeciones a las postulaciones, también, por ambas modalidades.
 3. Incorporación de un precepto en el cual se indiquen los principios de actuación por los que se regirá el Comité, y establecimiento de la obligación de los entes y órganos públicos así como de los particulares, de colaborar con el funcionamiento del mismo y de dar la información que este solicite, con sujeción a la ley, con el fin de contribuir con su adecuado funcionamiento. Asimismo, se propone que la Asamblea Nacional se encargue de proveer, al Comité de Postulaciones, los medios necesarios para su adecuado funcionamiento.

24 Regulada en los artículos 20 y 21 de la Ley vigente en estos términos: **Convocatoria Artículo 20:** Treinta (30) días continuos antes de la fecha en la cual deban seleccionarse las rectoras o los rectores electorales, la Asamblea Nacional convocará para la constitución del Comité de Postulaciones Electorales y nombrará la Comisión Preliminar integrada por once (11) Diputadas o Diputados. La convocatoria debe ser publicada por lo menos dos (2) veces en dos (2) diarios de circulación nacional. **Comisión Preliminar Artículo 21.** La Comisión Preliminar se encargará de recibir, preseleccionar y remitir a la plenaria de la Asamblea Nacional las postuladas o los postulados por los diferentes sectores de la sociedad para integrar el Comité de Postulaciones Electorales. Una vez designado dicho Comité las o los integrantes de la Comisión Preliminar pasan a formar parte del mismo.

III.1.6. Modificaciones en cuanto a los requisitos para ser postulantes de los candidatos a rectores del Consejo Nacional Electoral y a las consecuencias en el retardo en su selección

Ya en referencia a la regulación de los requisitos legales para ser rector del CNE, la propuesta plantea modificaciones, con el fin de ajustar el marco legislativo al Artículo 296 constitucional²⁵, y en ese sentido se propone eliminar la referencia contenida en el actual Artículo 25.3 de la LOPE respecto a que la organización postulante esté vigente y activa, pues se trata de términos imprecisos e innecesarios.

En ese mismo orden de ideas, en la propuesta se sugiere incluir una referencia expresa a que, en el caso de que se produzca retardo en la designación de los rectores por incumplimiento de los plazos y oportunidades legalmente previstos (en la Ley vigente en el Artículo 30), ello no implicará prórrogas en el vencimiento del plazo de su mandato²⁶.

III.1.7. Consulta popular en caso de imposibilidad de designación de los rectores por la Asamblea Nacional

En el punto del procedimiento para la designación de los rectores del CNE, la propuesta de reforma recomienda –una vez más– darle cabida al principio constitucional de participación ciudadana, al introducir un mecanismo novedoso en lo legal pero con base constitucional expresa (artículo 279)²⁷ para el caso de la

-
- 25 El cual establece: “El Consejo Nacional Electoral estará integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos; tres de ellos o ellas serán postulados o postuladas por la sociedad civil, uno o una por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales y uno o una por el Poder Ciudadano. Los o las tres integrantes postulados o postuladas por la sociedad civil tendrán seis suplentes en secuencia ordinal y cada designado o designada por las universidades y el Poder Ciudadano tendrá dos suplentes, respectivamente. La Junta Nacional Electoral, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, serán presididas cada una por un o una integrante postulado o postulada por la sociedad civil. Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral durarán siete años en sus funciones y serán elegidos o elegidas por separado: los tres postulados o postuladas por la sociedad civil al inicio de cada período de la Asamblea Nacional, y los otros dos a la mitad del mismo. Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral serán designados o designadas por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral escogerán de su seno a su Presidente o Presidenta, de conformidad con la ley. Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral serán removidos o removidas por la Asamblea Nacional, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia”.
- 26 Ello con el fin de evitar lo acaecido en el pasado reciente, respecto de lo cual ha señalado Cuevas Gacía (2014, p.277): “En la práctica, la Asamblea Nacional ha incumplido su deber de dar inicio al mecanismo para el nombramiento de Rectores Electorales, presentándose la irregularidad de que el órgano funcione con Rectores con periodos vencidos por lapsos incluso superiores a un año”.
- 27 El cual establece en su encabezamiento: “El Consejo Moral Republicano convocará un Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, el cual estará integrado por representantes de

escogencia del Consejo Moral Republicano, que resulta perfectamente adaptable a la selección de los Rectores. Se trata de someter a consulta popular, en caso de que no se logre el quórum calificado de los diputados constitucionalmente exigido para la escogencia definitiva de los rectores. Ello con el fin de que sea el cuerpo electoral el que decida cuando sus representantes no logren el necesario consenso, dándole mayor legitimidad a una decisión que habrá resultado polémica al punto de no generar el acuerdo parlamentario habitual.

Por último, en lo atinente al régimen de los rectores del CNE, se procura una mayor precisión en la redacción de las causales de remoción de los rectores, intentando dotar de una mayor seguridad jurídica a un asunto de tanta trascendencia.

III.1.8. Competencias del Consejo Nacional Electoral

En el Capítulo IV del mismo Título de la LOPE, la reforma propone mantener la estructura básica de las competencias del CNE enunciadas en la Ley vigente, con algunas reformas que procuran su adaptación al nuevo régimen legal electoral, pero se precisa –en varias disposiciones– que el ejercicio de las potestades del órgano rector del Poder Electoral se hará siempre con sujeción a los términos establecidos en la Ley, vista la existencia del principio de legalidad como corolario necesario de la cláusula constitucional (Artículo 2) del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia. Ello puede ser innecesario desde el punto de vista de la técnica legislativa, pero parece necesario ser requerido dadas las malas prácticas del CNE en los últimos años, en cuanto a ejercer sus competencias sin considerar que hay un marco constitucional y legal que las define.

En ese sentido, se sugiere, además, un cambio en el establecimiento de las pautas de intervención del Poder Electoral en las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos, así como de organizaciones de la sociedad civil, por mandato del Artículo 293.6 constitucional²⁸, con el fin de armonizar el ejercicio de las potestades que en esta materia ostenta el CNE y la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, vista la trascendencia, para la colectividad, de

diversos sectores de la sociedad; adelantará un proceso público de cuyo resultado se obtendrá una terna por cada órgano del Poder Ciudadano, la cual será sometida a la consideración de la Asamblea Nacional. Esta, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, escogerá en un lapso no mayor de treinta días continuos, al o a la titular del órgano del Poder Ciudadano que esté en consideración. **Si concluido este lapso no hay acuerdo en la Asamblea Nacional, el Poder Electoral someterá la terna a consulta popular**” (negritas añadidas).

28 El cual establece: “El Poder Electoral tiene por funciones: 6. Organizar las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley. Así mismo, podrán organizar procesos electorales de otras organizaciones de la sociedad civil a solicitud de estas, o por orden de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia. Las corporaciones, entidades y organizaciones aquí referidas cubrirán los costos de sus procesos electorarios”.

las funciones que algunas de estas organizaciones desempeñan, con la naturaleza no estatal, y en algunos casos estrictamente privada, de las mismas, enfatizando el respeto a la autonomía de tales entidades²⁹. Ello, en atención a lo planteado previamente, por la doctrina (Urosa Maggi, 2014, pp. 383-384).

Por otra parte, se recomienda incluir, como potestad del CNE, la de administrar las cesiones obligatorias de espacios en medios audiovisuales de comunicación social, ahora propuestas en la reforma de la legislación electoral. Se sugiere además, modificar la redacción del actual Artículo 33.20 para eliminar una potestad reglamentaria “autónoma” del CNE, señalando que, en materia de campaña y publicidad electoral y financiamiento de estas, la actuación del CNE se sujeta a la Ley y a su Reglamento³⁰. Con ello se persigue aclarar cuál debe ser el sentido del Art. 293.3 constitucional³¹.

Con relación a la competencia del CNE para supervisar las finanzas de las organizaciones con fines políticos y grupos de electores, se propone hacer la referencia expresa a que la LOPE será el marco regulador del uso de los fondos y se recomienda aclarar que tal competencia de supervisión se limita a la campaña y publicidad electoral³².

29 El Artículo 33.2 de la LOPE vigente establece esa competencia en estos términos: “Organizar las elecciones de sindicatos, respetando su autonomía e independencia, con observancia de los Tratados Internacionales suscritos por Venezuela sobre la materia, suministrándoles el apoyo técnico y logístico correspondiente. Igualmente las elecciones de gremios profesionales, y organizaciones con fines políticos; y de la sociedad civil, en este último caso, cuando así lo soliciten o cuando se ordene por sentencia firme de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia”. Se propone un cambio en la redacción, que podría ser la siguiente: organizar los procesos electorales de los sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos, siempre respetando la autonomía de esas entidades y con sujeción al ordenamiento jurídico. A tal fin, de común acuerdo con los directivos y autoridades electorales de cada organismo, establecerá los lineamientos a seguir en el respectivo reglamento electoral, que deberá ser aprobado por ambas partes. Asimismo, podrá prestar la asesoría técnica para la celebración de procesos electorales, tanto a los referidos entes, como a organizaciones de la sociedad civil, en ese último caso a solicitud de estas, o por sentencia definitiva de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia.

30 La redacción del vigente Artículo 33.20 atribuye como competencia al Consejo Nacional Electoral: Establecer las directrices vinculantes en materia de financiamiento y publicidad político-electoral, y aplicar sanciones cuando estas directrices no sean acatadas. Se propone un cambio en la redacción, que podría ser la siguiente: Cumplir y hacer cumplir las previsiones de esta Ley y de su Reglamento en materia de campaña y publicidad electoral y financiamiento de estas, y ejercer la potestad sancionadora cuando corresponda. A tal fin, el Consejo Nacional Electoral podrá emitir directivas vinculantes en materia de financiamiento y publicidad político-electoral, con sujeción a la presente Ley.

31 El cual establece: “El Poder Electoral tiene por funciones: 3. Dictar directivas vinculantes en materia de financiamiento y publicidad político electorales y aplicar sanciones cuando no sean acatadas”.

32 La redacción del actual Artículo 33.25 establece la competencia del Consejo Nacional Electoral para: “Velar por el cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento jurídico en relación con el origen y manejo de los fondos de las organizaciones con fines políticos. Se propone un cambio en la redacción, que podría ser la siguiente: Velar por el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y el ordenamiento

Por otra parte, se hace necesario considerar la eliminación el Artículo 33.21, el cual regula de manera poco idónea las competencias del CNE en la actividad interna de los partidos políticos y sus métodos democráticos³³. Ello por cuanto: 1) Ya previamente debió haberse establecido cuáles son las competencias del órgano rector del Poder Electoral en esta materia; 2) El verbo “garantizar” es omnicomprendivo y por tanto impreciso, además de poco realista; y 3) El CNE no tiene competencia para intervenir en el cumplimiento de normas estatutarias, salvo que contravengan el ordenamiento jurídico general.

Por último, en materia de atribuciones del órgano electoral, se propone incluir preceptos que precisen la competencia del CNE en materia de declaración de nulidad de elecciones y votaciones, enfatizando su sujeción a la Ley, para adaptar los a la propuesta de reforma que plantea establecer causales taxativas y claras para proceder a tal declaración (el punto será retomado en el capítulo correspondiente).

III.1.9. Convocatoria de elecciones

En la actualidad, el Artículo 42 LOPRE señala que la convocatoria de elecciones es una *potestad* del CNE, en los siguientes términos: “[l]a convocatoria a elecciones es el acto público mediante el cual el Consejo Nacional Electoral fija la fecha de elección para los cargos de elección popular, en concordancia con los períodos constitucionales y legalmente establecidos.”

El ejercicio de esta potestad se ha traducido en la discrecionalidad del CNE para decidir en qué momento convoca la elección, y cuándo esta debe realizarse. Como consecuencia de ello, en los recientes procesos electorales la incertidumbre sobre su convocatoria ha sido la regla. Un caso que evidencia la amplísima discrecionalidad del CNE en el ejercicio de la potestad de convocatoria de elecciones, fue el de las elecciones presidenciales de 2012. Al respecto, Salamanca (2014, p. 177, nota 34) reportó lo siguiente:

Un tema que despierta suspicacia debido a la evolución posterior a la elección del 7-O de 2012 es la fijación de la fecha de la elección presidencial con 3 meses de anticipación a la fecha de toma de posesión. ¿Se fijó el día de votación en octubre y no en diciembre en virtud de la evolución de la enfermedad de Hugo Chávez?.

Para evitar situaciones como esta, se plantea como solución que el CNE deba fijar y hacer pública, tanto en la Gaceta Electoral como en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, con al menos seis meses de anticipación

jurídico en relación con el origen y manejo de los fondos de las organizaciones con fines políticos que se empleen en campañas y publicidad electoral”.

33 La norma vigente la asigna al Consejo Nacional Electoral la atribución de “garantizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y estatutarias referidas a la conformación, y democratización del funcionamiento de las organizaciones con fines políticos”.

a la fecha de las elecciones. Las elecciones, siguiendo la tradición electoral que se ha tenido en Venezuela desde 1958 hasta antes de la LOPRE, se realizarían un domingo de la primera quincena del mes de diciembre del año inmediatamente anterior a la finalización del período constitucional correspondiente –salvo en los supuestos de terminación anticipada de un mandato–. En todo caso, las condiciones de la convocatoria establecidas por la ley no pueden ser modificadas por el CNE.

III.2. La Administración electoral: organismos electorales subalternos

El Artículo 91 de la LOPRE dispone que los organismos electorales subalternos de la Junta Nacional Electoral son cinco: las juntas regionales electorales, las juntas metropolitanas electorales, las juntas parroquiales electorales, y las mesas electorales. La competencia de cada uno de estos organismos electorales subalternos, según el Artículo 92 de la LOPRE, es asumir la ejecución y la vigilancia de los procesos electorales en la circunscripción territorial respectiva.

En correspondencia a la trascendencia de la función de los organismos electorales subalternos, es preciso establecer un perfil de sus integrantes que atienda al principio de imparcialidad del Poder Electoral. Por ello, sería útil que en la LOPRE se incluya el texto del Artículo 36 de su Reglamento, según el cual los integrantes de los organismos electorales subalternos deberán ser electores, no ejercer cargo de dirección en ninguna organización con fines políticos o grupos de electores, y no estar vinculados directamente a candidatos postulados a cargos de elección popular.

III.2.1. Selección de los integrantes de los organismos electorales subalternos

En la actualidad, el Artículo 96 de la LOPRE solo establece una exigencia de domicilio para integrar los organismos electorales subalternos. Esta disposición señala que “[l]os o las integrantes de los organismos electorales subalternos serán electores y electoras y deberán estar inscritos e inscritas para votar en el estado, distrito, municipio y parroquia, que corresponda al organismo electoral al cual se adscribe.” Al respecto, para asegurar el principio de eficiencia en la prestación del servicio electoral, se considera pertinente requerir, además, una instrucción mínima y un rango de edad para integrar los organismos electorales subalternos. La instrucción mínima sería la de bachiller, y la edad comprendida entre los 18 y 65 años.

Otra dificultad práctica ha sido que los electores tienen la carga de verificar si han sido o no seleccionados para integrar algún organismo electoral subalterno (Urosa Maggi, 2014, p. 333). Por ello, en atención del principio de transparencia,

sería recomendable que el CNE publique en su portal oficial de internet, la base de datos de los electores que deben prestar el servicio electoral, en formato electrónico descargable y procesable. Es necesario advertir que esta base de datos se obtiene de un sorteo público que, en forma automatizada, realiza el CNE dentro del primer trimestre de cada año, tomando como base al corte del registro electoral publicado de manera inmediatamente anterior a la organización del citado sorteo (Artículo 97, LOPRE). Además, se sugiere adicionar una disposición que prevea la realización de un sorteo complementario cuando no sea posible la notificación efectiva de quienes hayan sido seleccionados en el sorteo público como integrantes de los órganos electorales subalternos.

Con relación a las condiciones del sorteo, es relevante incorporar las reglas previstas en el Artículo 49 del Reglamento de la LOPRE, aunque haciendo algunos ajustes con respecto a la publicidad de sus resultados. El citado artículo expresa que

[e]l sorteo de las o los integrantes de los Organismos Electorales Subalternos lo hará la Junta Nacional Electoral en acto público, debidamente convocado, estableciendo cuáles organismos electorales serán sorteados; en las locaciones que esta determine para tal efecto”, (...) “[l]os resultados del sorteo se publicarán en la Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela de la República Bolivariana de Venezuela.

Con la finalidad de asegurar el principio de transparencia, se sugiere que los resultados se publiquen, también, en el portal oficial de internet del CNE en formato electrónico descargable y procesable, así como por cualquier otro medio que garantice el derecho de acceso a la información.

Por otra parte, resulta clave asegurar la efectiva notificación de los electores sobre su selección como integrantes de los organismos electorales subalternos, con la finalidad de que se presenten a los centros de educación electoral para cursar los programas de formación. Por ello, en consonancia con el texto del Artículo 53 del Reglamento de la LOPRE, sería pertinente que la notificación se haga de la siguiente manera: (i) publicación de la lista de electores seleccionados como integrantes de los organismos electorales subalternos en la Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela; (ii) publicación de esta lista en el portal oficial de internet del CNE, indicando el nombre, apellido, número de cédula de identidad, organismo para el cual el elector resultó seleccionado, y el centro de educación electoral en el cual deberá presentarse para recibir la formación correspondiente; (iii) publicación de la lista en las carteleras electorales de las oficinas regionales electorales y las oficinas de registro civil, en los centros de votación, y en cualquier otro espacio público que garantice la difusión de la información, según las particularidades de la localidad; (iv) sin perjuicio de la publicación de las listas anteriores, el CNE debe

efectuar la notificación de los electores designados a través de los mecanismos que defina para ese fin.

Por último, es necesario restringir la discrecionalidad del CNE en el nombramiento de los miembros accidentales de las juntas electorales, previendo que en caso de producirse la ausencia de sus integrantes principales y suplentes, la Junta Nacional Electoral deberá convocar a un sorteo público entre los electores que hicieron el programa de formación, para designarlos como integrantes accidentales, y así, completar el quórum reglamentario. Asimismo, al desaparecer las causas que motivaron su designación, los electores designados como miembros accidentales deben cesar en sus funciones.

De manera complementaria, se estima prudente añadir una regla que establezca que al transcurrir tres sesiones ordinarias sin que se hubiera presentado el presidente, o el miembro o los miembros principales o suplentes en la junta electoral correspondiente, cuya inasistencia pueda constatarse en actas, los miembros accidentales incorporados deben pasar a ser miembros principales. En la actualidad, el Artículo 41 del Reglamento de la LOPRE, se limita a señalar que “[e]n caso de producirse la ausencia de los integrantes principales y suplentes de una Junta Electoral, que afecte el funcionamiento del Organismo Electoral Subalterno; la Junta Nacional Electoral podrá designar integrantes accidentales, a fin de completar el quórum reglamentario”, y que “[l]as personas designadas cesarán en sus funciones al desaparecer las causas que motivaron su designación, a juicio de la Junta Nacional Electoral”. Como se observa, esta disposición es contraria al principio general de la LOPRE, según el cual la selección de los miembros de los organismos electorales subalternos debe hacerse por sorteo público (Urosa Maggi, 2014, p. 333).

III.2.2. Suspensión, impugnación o excepción de los integrantes de los organismos electorales subalternos

Uno de los aspectos menos transparentes sobre el régimen de los integrantes de los organismos electorales subalternos es la regla contenida en el Artículo 101 LOPRE. Esta disposición legal otorga la potestad discrecional a la Junta Nacional Electoral para “cauteladamente suspender a cualquier integrante de los organismos electorales subalternos, cuando existan razones que hagan presumir que el desenvolvimiento del proceso electoral, o alguna de sus fases están en riesgo de ejecución”. Con la finalidad de suprimir esta potestad de la Junta Nacional Electoral, sería necesario estatuir que la suspensión de los integrantes de los organismos electorales solo puede proceder cuando se encuentren en alguna de las causales de impugnación contempladas en el Artículo 100 LOPRE las cuales son: (i) tener

alguna incapacidad mental, de salud o legal, certificada por las autoridades competentes; (ii) ser candidato a cargo de elección popular; (iii) ejercer un cargo de dirección en una organización con fines políticos; (iv) cumplir en el desarrollo de sus funciones, directrices e instrucciones de una organización con fines políticos o de un candidato; (v) haber manifestado, de manera pública, su preferencia a favor de una organización con fines políticos o de un candidato; o (vi) tener nexo o vinculación por su ocupación con un candidato.

Con respecto al procedimiento de impugnación de los integrantes de los organismos electorales subalternos, instado por cualquier interesado, se propone ampliar el plazo previsto en el Artículo 102 de la LOPRE, que pasaría de diez a veinte días hábiles. También, al revisar el régimen legal de este procedimiento, se advirtió la necesidad de incorporar una norma que disponga, a los fines del inicio del lapso de impugnación o excepción, que tenga como fecha cierta de la notificación, el día que se publique la selección en la Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela o en el portal oficial de internet del CNE, según lo que ocurra con posterioridad. Otro aspecto del procedimiento que debe ser modificado es la declaratoria de inadmisibilidad del escrito de impugnación por no haberse cumplido con los requisitos de forma expresados en del Artículo 103 de la LOPRE, en el sentido de que se sustituya por el principio de subsanación.

Además, con el fin de garantizar el derecho de acceso a la información pública, y en general, el principio de transparencia, sería justo establecer que la decisión que resuelve la impugnación deba ser publicada en el portal oficial de internet del CNE, aunque sin hacer referencia a la causal que dio lugar a la impugnación.

III.2.3. Formación y control de desempeño de los miembros de los organismos electorales subalternos

La formación de los integrantes de los organismos electorales subalternos ha sido una preocupación bastante común en los recientes procesos electorales. En este orden de ideas, Urosa Maggi (2014, p.338) ha destacado la relevancia de la formación “en los aspectos teóricos y prácticos fundamentales del proceso electoral en general y del acto de votación en particular”, de modo que los miembros de los organismos electorales subalternos conozcan sus competencias y las consecuencias jurídicas de su actuación.

Entre las recomendaciones relativas a la integridad del proceso electoral del 6 de diciembre de 2015, la Misión de Estudio UCAB-IDEA (2015c) en su *Informe preliminar* sobre las condiciones de esa elección, apuntó que uno de los temores estaba asociado a la capacitación –en específico– de los miembros de las mesas de votación, para evitar el abuso del voto asistido y los excesos de testigos,

coordinadores de los centros electorales, o efectivos militares del Plan República. De allí que la Misión de Estudio recomendara al CNE hacer mayores esfuerzos para la formación de los miembros de las mesas de votación, y de esta forma, evitar que otros actores del evento electoral se inmiscuyeran en sus funciones. En Además, Urosa Maggi (2014, p. 352) ha llamado la atención sobre la necesidad de que el CNE haga campañas informativas sobre las atribuciones y límites del Plan República, para que tanto los miembros de mesa como la ciudadanía sepan que los funcionarios militares no deben interferir en el desarrollo del acto de votación, sino cumplir con el deber de resguardar el orden público.

En el *Informe de Seguimiento sobre las condiciones del proceso electoral 2015*, la Misión de Estudio UCAB-IDEA (2015a) reportó declaraciones de la presidenta del CNE, dadas a la prensa una semana antes de los comicios, en las que hacía un llamado a los miembros de mesa para que acudieran a los centros de educación electoral, advirtiendo sobre las sanciones previstas en la LOPRE en caso de que no asistieran. También, la Misión de Estudio anotó que, para ese momento, no había información oficial sobre los miembros de mesa que habían sido capacitados. Luego, en el *Informe Poselectoral* sobre las elecciones del 6D, la Misión de Estudio UCAB-IDEA (2015b) advirtió que el CNE prolongó hasta el sábado 5 de diciembre el período de capacitación de los miembros de mesa, sin que se ofreciera un balance final sobre el número de miembros de mesa capacitados, ni cuántos habían cumplido con el servicio electoral.

Circunstancias como las expuestas requieren de algunas soluciones, en particular, para asegurar que el mayor número de personas elegibles para integrar un organismo electoral subalterno esté capacitado para prestar el servicio electoral. En este sentido, tomando como referencia el artículo 58 del Reglamento de la LOPRE, debe existir una previsión legal que disponga –además de la obligación de los electores seleccionados como miembros de los organismos electorales subalterno a cumplir el programa de formación para el desempeño de sus funciones– que todo elector que cumpla con los requerimientos mínimos para ser designado como miembro de un organismo electoral subalterno tenga derecho a participar en el referido programa de formación.

También, es conveniente señalar las obligaciones que debe instrumentar el CNE para asegurar la idoneidad y la accesibilidad de los espacios para el funcionamiento de los centros de educación electoral, y para ello, puede tomarse como referencia el Artículo 60 del Reglamento de la LOPRE, cuyo texto es el siguiente:

La Oficina Regional Electoral deberá remitir a la Junta Nacional Electoral la propuesta de ubicación de los espacios donde podrán funcionar los centros de formación para el desempeño de las funciones electorales. Estos espacios deberán ser seleccionados de forma tal que permitan la concurrencia de todas las

electoras y electores de los integrantes de los Organismos Electorales Subalternos en la respectiva zona geográfica.

Por último, resulta importante agregar ciertas reglas que permitan, en pro del derecho de acceso a la información pública y la transparencia, asegurar lo siguiente: (i) en primer lugar, la obligación del CNE de hacer seguimiento a la notificación, formación y desempeño de los electores seleccionados como integrantes de los organismos electorales subalternos, y asimismo, hacer pública esta información, tomando como referencia el Artículo 62 del Reglamento de la LOPRE; y (ii) en segundo lugar, la responsabilidad de las juntas municipales electorales de seguir y controlar la notificación, formación y acreditación de los electores seleccionados como integrantes de las mesas electorales, y publicar esta información, siguiendo la regla prevista en el artículo 63 del Reglamento de la LOPRE.

III.2.4. Mesas electorales: funcionamiento y competencias de sus autoridades

En primer lugar, se recomienda ratificar en la LOPRE que las mesas electorales son organismos electorales subalternos de la Junta Nacional Electoral, en las cuales los electores ejercen el derecho al sufragio. En segundo lugar, tomando como base el Artículo 105 del Reglamento de la LOPRE, se sugiere señalar que los integrantes de la mesa electoral (presidente, secretario y miembros principales), ejerciendo la máxima autoridad en ella, deben actuar de manera democrática; así entendido, el operador del sistema integrado designado y acreditado por el CNE para manejar la máquina de votación, está sujeto a la autoridad de la mesa electoral. De esta forma, debe expresarse en la LOPRE que la mesa electoral tiene, entre otras, las siguientes funciones: (i) regir el acto de votación; (ii) realizar el escrutinio de los votos; (iii) dirigir la auditoría de verificación ciudadana; (iii) y supervisar la actuación del operador del sistema integrado.

Ahora bien, una de las manifestaciones más evidentes de la amplísima discrecionalidad que ha ejercido el CNE en los recientes procesos electorales, ha sido su decisión de extender el horario de cierre de mesas electorales, contraviniendo el Artículo 121 de la LOPRE, cuyo texto señala que “[l]as mesas electorales funcionarán de seis de la mañana (6:00 a.m.), hasta las seis de la tarde (6:00 p.m.), del mismo día y se mantendrán abiertas mientras haya electores y electoras en espera por sufragar.” Con ocasión de las elecciones de diciembre de 2015, en el *Informe preliminar* de la Misión de Estudio UCAB-IDEA se planteó, entre las recomendaciones sobre la transparencia de los comicios, que el CNE instruyera con precisión a los miembros de las mesas de votación para que las cerraran siguiendo lo pautado por la LOPRE y su Reglamento, con el fin de contribuir con un ambiente de certidumbre en la jornada electoral. Sin embargo, en el *Informe poselectoral* de la

Misión de Estudio se reportó que el CNE anunció la extensión del horario de cierre de las mesas hasta las 7:00 p.m. Decisiones como estas se fundamentaron en el Artículo 118 de la LOPRE, cuyo texto dice que “[l]a Mesa Electoral se constituye para celebrar el acto de votación a las cinco de la mañana (5:00 a.m.) del día de la votación en el correspondiente centro de votación, y funciona ininterrumpidamente en el horario establecido por el Consejo Nacional Electoral.” Para evitar la extensión generalizada del horario, por parte del CNE, sería pertinente suprimir la última parte del artículo citado, ordenando que la mesa electoral se constituya para celebrar el acto de votación a las 5:00 a.m. del día de la votación en el correspondiente centro de votación, debiendo funcionar de forma ininterrumpida mientras haya electores inscritos en espera por sufragar.

Por último, se estima conveniente incluir la definición del concepto *jornada electoral*, como la fase del proceso comicial que comprende la distribución del cotillón electoral a los centros de votación, la instalación y constitución de la mesa electoral, así como los actos de votación, escrutinio y verificación ciudadana; además, se recomienda agregar a esta definición que, durante la jornada electoral, cualquier ciudadano puede acceder a los centros de votación, salvo que intente alterar el orden público y, asimismo, que durante el acto de votación solo pueden acceder a la mesa electoral sus miembros y los electores a quienes corresponda sufragar en ella.

III.2.5. Infraestructura de las sedes de los organismos electorales subalternos y personal de apoyo logístico

Es recomendable que se prescriba en la LOPRE que el CNE asegure que los espacios destinados para los organismos electorales subalternos sean accesibles e idóneos para el desempeño de las funciones electorales. Asimismo, es imprescindible indicar, a partir de determinados parámetros, cuántos y cuáles serán los centros de votación y las mesas electorales, y dónde se ubicarán, retomando de manera parcial la redacción de la derogada Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP). En este sentido, el CNE establecería el número y la ubicación de los centros de votación, procurando que estos se encuentren en instalaciones docentes o deportivas, y en ningún caso (i) en lugares apartados; (ii) de difícil acceso; (iii) en establecimientos correspondientes a entes u órganos del Estado; (iv) en establecimientos que correspondan a una determinada organización o tendencia política. Además, los centros de votación se identificarían con el nombre que determine el CNE, sin que pueda aludir a una determinada tendencia política. Así se evitarían situaciones como las ocurridas en las elecciones de diciembre de

2015, en las que varios centros de votación tenían nombres y eslóganes alusivos al chavismo³⁴.

Por otra parte, es importante incluir un artículo sobre el personal de apoyo logístico. En las mesas electorales, por ejemplo, este personal está constituido por los coordinadores de los centros electorales. En la propuesta se considera la posibilidad de que cualquiera de los organismos electorales subalternos cuente con este tipo de personal, que debe ser seleccionado por sorteo público.

IV. Sistema electoral venezolano

IV.1. Sistema de representación proporcional

El artículo 63 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela ordena que “[l]a ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional.” Al respecto, la exposición de motivos de la Constitución expresa que “[l]a 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”.

Asimismo, este documento, que sirve de pauta para la interpretación del sistema constitucional, señala que “el texto constitucional consagra los principios de la personalización de las elecciones y el de la representación proporcional, dejando a la ley la tarea de garantizar la presencia de estos principios que constituyen parte sustancial del sistema democrático”.

Como es conocido, la personalización del sufragio significa que el voto se emita a favor de un candidato identificado con nombre y apellido, mientras que la proporcionalidad exige que la distribución de escaños sea lo más parecida posible a la distribución del voto. Esta proporcionalidad no solo depende de la fórmula electoral aplicada sino también del tamaño de las circunscripciones. Mientras más alta sea la magnitud promedio de tales circunscripciones, mayor será la proporcionalidad; por el contrario, cuando las circunscripciones son pequeñas, porque eligen menos diputados, aumentan las posibilidades de sobrerrepresentación de los partidos grandes y, de forma correspondiente, que exista subrepresentación o exclusión de los partidos pequeños, e incluso, medianos. En términos generales, en Venezuela, una parte sustancial de los escaños se distribuye según el criterio mayoritario, y otra

34 Al respecto, puede consultarse un reporte de Martínez. (2015), disponible en <http://prodavinci.com/blogs/12-datos-sobre-estos-nuevos-centros-de-votacion-llamados-hugo-chavez-y-el-6-d-por-eugenio-martinez/>.

según el criterio de proporcionalidad, y por ello no puede asegurarse que el sistema atienda al principio de representación proporcional (Molina, 2014).

En efecto, tanto la práctica política como el desarrollo jurisprudencial y legal han conducido a la existencia de un sistema electoral paralelo –que según la Sala Constitucional no es incompatible al principio de representación proporcional–. En criterio de la Sala, contenido en la sentencia 74/2006, de 25 de enero, se garantiza este principio aunque solo una parte de los escaños se distribuya mediante una fórmula proporcional³⁵. En este sentido, los Artículos 8, 14 y 15, son la base legal del sistema electoral paralelo:

Art. 8, LOPRE: Para la elección de los integrantes de la Asamblea Nacional, de los consejos legislativos de los estados, de los concejos municipales, y demás cuerpos colegiados de elección popular, se aplicará un sistema electoral paralelo, **de personalización del sufragio para los cargos nominales y de representación proporcional para los cargos de la lista.**

En ningún caso, la elección nominal incidirá en la elección proporcional mediante lista.

Art. 14, LOPRE: Cuando el número de diputadas y diputados, legisladores y legisladoras de los estados y concejales y concejales de municipios y demás cuerpos colegiados de elección popular, sea igual o mayor a diez, **se elegirán tres cargos por lista, según el principio de representación proporcional. El número restante de cargos se elegirá en circunscripciones nominales según el principio de personalización.**

Art. 15, LOPRE: Cuando el número de diputadas y diputados, legisladores y legisladoras de los estados y concejales y concejales de municipios y demás cuerpos colegiados de elección popular, sea igual o menor a nueve, **se elegirán dos cargos por lista, según el principio de representación proporcional. El número restante de cargos se elegirá en circunscripciones nominales según el principio de personalización.**

35 En el fallo, la Sala Constitucional asevera lo siguiente: “El principio de personalización del sufragio está garantizado por la nominalidad y la representación proporcional por el voto lista, dejando a la iniciativa de los ciudadanos y de las organizaciones políticas el sistema de selección y postulación de sus candidatos, como un reflejo de la igualdad política; prueba de ello viene dada por la propia actuación desarrollada por la parte accionante, quien ha postulado sus candidatos bajo la misma fórmula electoral que hoy se cuestiona, por lo que no existe amenaza de violación a los principios democráticos en que se sustenta el régimen electoral en Venezuela. La cuestión del método matemático para la adjudicación de escaños o curules corresponden fundamentalmente a la competencia exclusiva del Poder Electoral y la regulación de la garantía de la personalización del sufragio y el sistema proporcional corresponden a la Asamblea Nacional, en cuanto técnica de la reserva legal a que alude la propia Constitución en su artículo 63. / (...) / 7. La Sala observa que la Constitución reconoce solo el principio de representación proporcional, sin calificar si se trata de mayorías o minorías, lo cual se reserva al ordenamiento jurídico infraconstitucional, según se desprende del Título Tercero, Capítulo Cuarto de la Ley Fundamental. Así se declara”.

De la aplicación de estas reglas para la elección a los diputados de la Asamblea Nacional en 2015, resultaron en 66 circunscripciones uninominales, 16 binominales y 5 trinominales, todas asignadas por mayoría simple. De las 24 listas, por entidad federal –según la ley, *proporcionales*–, 21 asignaron dos escaños, mientras que 3 asignaron tres escaños.

Como se observa de la lectura de los citados Artículos de la LOPRE, se considera que el principio de personalización del sufragio se cubre con las circunscripciones nominales (uninominales, binominales o trinominales), que atienden a una lógica mayoritaria. En todo caso, según Molina (2014), se trata de una personalización parcial, pues para la gran parte de los escaños, que se eligen según la fórmula mayoritaria, los electores votan por el candidato de su preferencia identificado con nombre y apellido, mientras que el voto no personalizado se emite por listas cerradas y bloqueadas, es decir, listas que no pueden ser alteradas por los electores porque los partidos han predeterminado los candidatos y su orden. Ahora bien, como fue advertido por la Misión de Estudio UCAB-IDEA en su *Informe preliminar sobre las condiciones del proceso electoral 2015*, la existencia de circunscripciones binominales y trinominales genera lo siguiente: casi todos los votos se emiten por los candidatos de un mismo partido, y así, por ejemplo, en las elecciones a la Asamblea Nacional de 2010, el partido, ganador de estos tipos de circunscripciones se adjudicó todos los escaños, y la diferencia promedio entre el número de votos correspondiente a los candidatos de un mismo partido, fue menor al 1%. Por esta razón, según la Misión de Estudio UCAB-IDEA, esas circunscripciones binominales y trinominales implican, en la práctica, que el sistema opere como un sistema de voto en bloque, el menos proporcional de todos los que existen.

Por otra parte, según la LOPRE, el principio de representación proporcional se satisface con la distribución de escaños asignados mediante voto por lista en cada entidad federal. Pero el tamaño de las circunscripciones no permite que exista proporcionalidad. Como ha ocurrido con frecuencia, en las circunscripciones de dos escaños, las grandes alianzas de gobierno y de oposición ganan un escaño cada una, mientras que en las de tres escaños, la alianza ganadora se adjudica dos escaños, y la perdedora, uno. También ha habido casos, en los que una de las alianzas, doblando en porcentaje de votación a la otra, se lleva todos los escaños en disputa. Los diputados de representación indígena, que se eligen en tres regiones, también son adjudicados según el sistema mayoritario. Como observó la Misión de Estudio UCAB-IDEA en el citado *Informe preliminar*, este sistema hace imposible que partidos de menores dimensiones puedan obtener algún escaño, a menos que formen parte de una alianza electoral.

A todo lo expuesto se agrega el problema de la sobrerrepresentación de las entidades federales menos pobladas, y la subrepresentación de las entidades

federales de mayor población, que tienen como causa el Artículo 186 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, según el cual todas las entidades federales debe elegir, como mínimo, tres diputados. Así, por ejemplo, en las elecciones a la Asamblea Nacional de diciembre de 2015, el estado Delta Amacuro, con 220.040 habitantes eligió cuatro diputados, dos nominales y dos por lista, mientras que el estado Carabobo, con 2.484.515 habitantes eligió siete nominales y tres por lista; en consecuencia, el promedio de habitantes por diputado en Delta Amacuro fue de 55.010, mientras que en Carabobo fue de 248.451.

Según la Misión de Estudio UCAB-IDEA, en el *Informe preliminar* sobre las elecciones de diciembre de 2015, la desproporcionalidad del sistema electoral previsto en la LOPRE impacta en dos sentidos: (i) es ventajoso para el partido que obtenga la mayoría, y (ii) beneficia a los partidos con mayor fuerza electoral en las entidades de menor población. Los resultados de las elecciones de 2010 y 2015 demuestran ese impacto, para favorecer a alguna de las grandes alianzas. En definitiva, para la Misión de Estudio UCAB-IDEA, en términos comparativos, el sistema electoral venezolano es de muy baja proporcionalidad; en apoyo de esta afirmación, según el índice de desproporcionalidad de Gallagher (1991), calculado por Gandrud (2015), las elecciones a la Asamblea Nacional de 2010, obtuvieron un índice de 9,6 (donde 0 corresponde a la proporcionalidad perfecta). Además, considerando los antecedentes electorales en Venezuela, según un estudio de Vaivads (2015), el índice de desproporcionalidad de las elecciones de 2010 duplicó el promedio de desproporcionalidad para las elecciones durante los años 1958-1988, de 4,24 (etapa de proporcionalidad pura), los años 1989-1998, de 4,28 (etapa de sistema electoral mixto), y mayor el de las elecciones de 2000, de 9,29.

IV.2. Aspectos fundamentales y diversas propuestas de cambio

Visto que el sistema electoral paralelo no es compatible con el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional, es necesario reflexionar sobre el diseño de un sistema electoral que cumpla con los requerimientos constitucionales –es decir, que sea representativo, proporcional y personalizado– y que sea viable en lo político, sin olvidar los efectos que tendría su implementación en la estabilidad o fragmentación del sistema de partidos –y en el contexto actual, los incentivos que puede o no generar para la formación de coaliciones o alianzas–. En cualquier caso, vale advertir que en la historia electoral venezolana, aun en la etapa en que el sistema fue considerado proporcional puro (1958-1988), la fuerza institucional del sistema presidencial de gobierno moderó la dispersión atribuible a la proporcionalidad en el número efectivo de partidos políticos (Vaivads, 2015, p.108).

Para la discusión de este tema, se presentan tres propuestas: la primera, es un sistema de listas abiertas, planteado por Luis Lander³⁶ (2016); la segunda, es un sistema mixto proporcional, propuesto por el Profesor José Enrique Molina Vega³⁷ (2014); la tercera, es el sistema mixto proporcional aplicado durante la vigencia de la LOSPP (1998) y el Estatuto Electoral del Poder Público (2000), aunque prohibiendo prácticas electorales como las *morchas*, que dieron lugar al sistema electoral paralelo vigente en la LOPRE.

IV.2.1. Sistema de listas abiertas (Lander, 2016)

El sistema electoral de listas abiertas tiene por objetivo asegurar que todos los diputados sean electos según el *principio constitucional de representación proporcional y de personalización del sufragio*. En criterio de Lander (2016, pp.115-116), no se trata de dos principios sino de uno aplicable a dos momentos: el momento en el que el elector sufraga (personalización del sufragio), y el momento de la asignación de los escaños (representación proporcional). En esta propuesta no se contempla, como en la LOPRE, el sistema mayoritario para la elección de cargos en órganos colegiados. Entonces, como no se trata de un sistema electoral mixto, tampoco tendrían lugar las denominadas *morchas*. En líneas generales, la propuesta operaría así: (i) se suman los votos de los candidatos de cada lista en cada región –que agrupa varias entidades federales–; (ii) se aplica la fórmula electoral para determinar el número de escaños por asignar a cada lista; y (iii) se asignan los escaños a los candidatos de cada lista en el orden de votación que hayan obtenido en cada circunscripción (en la entidad federal correspondiente).

Ahora bien, según este planteamiento, para las elecciones a la Asamblea Nacional, cada entidad federal se dividiría en circunscripciones de 3, 4 o 5 cargos a elegir. En la distribución, además, se debe garantizar que las entidades federales tengan el menor número de circunscripciones posibles. De esta forma, en aquellas entidades donde se elijan 5 o menos diputados, habrá una única circunscripción; en las que se elijan entre 6 y 10 diputados, dos circunscripciones; y en las que se elijan más de 10 diputados, tres circunscripciones. El elector tendría derecho a votar por un número de candidatos –identificados por nombre y apellido– no mayor al número de cargos a elegir en su circunscripción. Esto implica que pueda elegir a candidatos de diferentes listas.

36 Luis Lander es director del Observatorio Electoral Venezolano. Ingeniero Mecánico venezolano, con estudios de Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Profesor jubilado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES) de la UCV.

37 José Enrique Molina Vega, PhD. es Profesor de la Universidad del Zulia, con estudios de posgrado en las Universidades de Essex, de Londres.

El diseño propuesto de listas abiertas tendría varios cometidos, entre otros: (i) que el elector pueda votar por una moderada cantidad de candidatos, y no por la lista completa que correspondería a una entidad federal (así, por ejemplo, en el caso del estado Zulia, un elector no votaría por quince candidatos sino por cinco candidatos en alguna de las tres circunscripciones en que se dividiría el estado); (ii) el sistema pretende que no existan grandes diferencias en el número de opciones que pueden tener los votantes en cualquier parte del país; (iii) además, con esta modalidad se crearía un vínculo entre el votante de una circunscripción y los diputados allí electos.

Para totalizar los votos de las listas abiertas, las entidades federales se agruparían en regiones. Esta agrupación aseguraría un umbral de exclusión bajo. En efecto, el número de diputados a elegir en cada una de estas circunscripciones regionales sería superior a los 50, asegurando un umbral de exclusión inferior al 2%. De esta forma, un partido o alianza obtendría un diputado si alcanza ese porcentaje de votos en toda la región. Además, esta idea tiene otro propósito: fortalecer los partidos regionales. Sin embargo, una alternativa es que la totalización sea nacional y no regional. Sea que la totalización fuera regional o nacional, se busca mitigar los efectos del *malapportionment* causado por el mandato constitucional de otorgar una representación de 3 diputados como mínimo a cada entidad federal. El procedimiento para adjudicar los escaños sería el siguiente:

1. Se anota el total de votos válidos obtenidos por todos los postulados por cada organización con fines políticos, o grupos de electores o alianza. En el caso de la elección a la Asamblea Nacional, esta totalización se haría en cada circuito regional.
2. Cada uno de los totales se divide entre tantos números como escaños a elegir en cada circuito regional, si se aplica la fórmula D'Hondt; o cada uno de los totales se divide entre tantos cocientes impares consecutivos como escaños a elegir en cada circuito regional, en caso de aplicarse la fórmula Sainte-Laguë.
3. Se anotan los cocientes así obtenidos para cada lista en columnas separadas y en orden decreciente, encabezado por el total de votos de cada uno, seguido de tantos cocientes, como escaños a elegir en cada ámbito de totalización de votos.
4. Se forma luego una columna final, colocando en ella, en primer término, el más elevado entre todos los cocientes de las diversas listas y a continuación los que le sigan en magnitud, cualquiera que sea la lista a la que pertenezcan, hasta que hubiera en la columna tantos cocientes como cargos deban ser elegidos. Al lado de cada cociente se indica la lista a que corresponde, quedando así determinado el número de puestos obtenidos por cada lista.
5. Si resultan iguales dos o más cocientes en dos listas diferentes en concurrencia por el último cargo por proveer, se da preferencia a aquella organización con fines

políticos o grupo de electores que haya obtenido el mayor número de votos y, en caso de un nuevo empate, se decide por el candidato que haya sido postulado primero.

6. Los candidatos postulados por cada organización con fines políticos, grupo de electores o alianza, se ordenan de acuerdo al porcentaje de votos, sobre votos válidos, obtenidos por ellos en cada circunscripción de la entidad federal correspondiente.
7. Según ese orden, se adjudican los diputados por las diferentes organizaciones con fines políticos, grupo de electores o alianzas, respetando siempre el número de diputados por entidad federal.

En las elecciones a la Asamblea Nacional de 2010, el PSUV obtuvo en el voto lista por entidad federal el 46,53% de los votos, mientras que la oposición alcanzó el 47,17%. El PSUV ganó 96 escaños, mientras que la oposición alcanzó 64, y 2 el partido Patria Para Todos (PPT). A ello habría que sumar que 2 escaños de representación indígena fueron ganados por el PSUV, y 1 por la oposición. En una simulación preparada por Lander (2016), al aplicar la propuesta de listas abiertas, estos fueron los resultados –sin incluir la representación indígena: con la fórmula Sainte-Laguë, el PSUV hubiera obtenido 79 escaños, la oposición, 78, y PPT, 5; y con la fórmula D’Hondt, el PSUV, 79, la oposición, 80, y PPT, 3–. Según el sistema electoral previsto en la LOPRE, el índice de Gallagher para las elecciones de 2010 fue de 10,82 –considerando a la oposición como un bloque. Siguiendo la propuesta de Lander (2016), el índice es de 3,29 (con la fórmula D’Hondt)–.

Por su parte, en las elecciones a la Asamblea Nacional de 2015, la MUD obtuvo en la lista por entidad federal el 56,21% de los votos, y el Gran Polo Patriótico (GPP), 40,92%. La distribución de escaños fue esta: 109 para la MUD, y 55 para el GPP –a los que habría que sumar 3 escaños de representación indígena para la MUD electos por sistema mayoritario en circunscripciones regionales–. Lander (2016), al aplicar su propuesta obtuvo los siguientes resultados con la fórmula Sainte-Laguë: la MUD hubiera ganado 92 escaños, el GPP, 70, mientras que los partidos NUVIPA y MAS, 1 diputado cada uno; con la fórmula D’Hondt, la MUD, 94, y el GPP, 70, sin escaños para los otros partidos. Al calcular el índice de desproporcionalidad de Gallagher para estas elecciones según el sistema previsto en la LOPRE, el resultado es de 9,02, tomando en cuenta la votación obtenida en las listas de cada entidad federal por los partidos NUVIPA, MAS y otros. El índice, aplicando la propuesta de Lander (2016) con la fórmula D’Hondt es de 1,99.

IV.2.2. Sistema mixto proporcional (Molina, 2014)

Este planteamiento responde a la tradición electoral venezolana, estableciendo circunscripciones de votación uninominal y distribución proporcional de los escaños. En líneas generales, el elector tendría derecho a votar por un candidato en su correspondiente circunscripción electoral. Luego, se sumarían los votos de los candidatos de cada partido en cada entidad federal, y se aplicaría la fórmula electoral proporcional para determinar el número de escaños a asignar a cada partido o alianza. La asignación de escaños operaría así: en primer lugar, se deducen/asignan los escaños obtenidos por cada partido o alianza en las circunscripciones uninominales; y en segundo término, se asignan los escaños restantes a los mejores perdedores de cada partido, que se ordenan según el porcentaje de votación.

Ahora bien, la distribución de cargos en el ámbito territorial que corresponda operaría de la siguiente manera: por ejemplo, para las elecciones a la Asamblea Nacional, el número de circunscripciones uninominales en cada entidad federal será igual a la mitad de los escaños que corresponda elegir; y si el número de escaños es impar, el número de circunscripciones uninominales será igual a restar uno al número total de diputados que corresponda elegir, dividido entre dos. De esta forma, el número de circunscripciones uninominales es el equivalente a poco menos de la mitad de los cargos a elegir, favoreciendo una mejor distribución proporcional de los escaños.

Para la adjudicación de los cargos a elegir, se procedería de la manera siguiente:

1. Se anota el total de votos válidos obtenidos por todos los postulados por cada organización con fines políticos, grupos de electores o alianza. En el caso de la elección a la Asamblea Nacional, esta totalización se haría tomando como base el territorio de cada entidad federal.
2. Cada uno de los totales se dividirá entre tantos números como escaños a elegir en cada entidad federal, si se aplica la fórmula D'Hondt; o cada uno de los totales se divide entre tantos cocientes impares consecutivos como escaños a elegir en cada entidad federal, en caso de aplicarse la fórmula Sainte-Laguë.
3. Se anotan los cocientes así obtenidos para cada lista en columnas separadas y en orden decreciente, encabezado por el total de votos de cada uno, seguido de tantos cocientes como escaños a elegir en cada ámbito territorial de totalización de votos.
4. Se forma luego una columna final, colocando en ella, en primer término, el más elevado entre todos los cocientes de las diversas listas y a continuación los que le sigan en magnitud, cualquiera que sea la lista a la que pertenezcan, hasta que hubiera en la columna tantos cocientes como cargos deban ser elegidos.

Al lado de cada cociente se indicará la lista a que corresponde, quedando así determinado el número de puestos obtenidos por cada lista.

5. Cuando resulten iguales dos o más cocientes en dos listas diferentes en concurrencia por el último cargo por proveer, se da preferencia a aquella organización con fines políticos o grupo de electores que haya obtenido el mayor número de votos y, en caso de un nuevo empate, se decide por el candidato que haya sido postulado primero.
6. Ya definido el número de cargos que le corresponde a cada organización con fines políticos, grupo de electores, o alianza, los puestos de candidatos nominales se adjudicarán a quienes hayan obtenido la primera mayoría en la respectiva circunscripción electoral, de conformidad con los votos obtenidos por cada una de ellas.
7. El resto de los escaños se adjudicarán a los candidatos de cada organización con fines políticos, grupo de electores o alianza, que no hubieran ganado la votación uninominal, y si fuera necesario, con una lista adicional de candidatos que debe presentar cada una de estas organizaciones para la respectiva elección. A tal efecto, los candidatos postulados por cada organización, se ordenan de acuerdo al porcentaje de votos, sobre votos válidos, obtenidos por ellos en cada circunscripción.
8. A continuación, se suma el número de cargos uninominales obtenido por cada organización con fines políticos, grupo de electores o electoras, o alianza; si esta cifra es menor al número de cargos que le correspondan a esa organización, según el primer cálculo efectuado con base al sistema de representación proporcional en la adjudicación por cociente, se completa con el resto de los candidatos de esa organización con fines políticos, grupo de electores o electoras o alianza, y si fuera necesario con la lista adicional presentada por estos, en el orden de votación hasta la respectiva concurrencia.
9. Si una organización con fines políticos, grupo de electores o electoras, o alianza, no tiene, en su votación nominal, ningún cargo y por la vía de la representación proporcional obtiene uno o más puestos, los cubrirá con los candidatos postulados en el orden de votación.
10. Cuando una organización con fines políticos, grupo de electores o electoras, o alianza, 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 cargos establecido para cada cuerpo colegiado, se eliminará el último o últimos cocientes de los señalados en los apartados 3 y 4.

En el sistema propuesto no hay incentivos para el *gerrymandering* porque la suma de los votos obtenidos por cada organización política en las circunscripciones electorales de cada entidad federal es la que determina la distribución de todos los escaños. En cualquier caso, es necesario precisar que, según esta propuesta, en el diseño de las circunscripciones electorales debe tomarse en cuenta el promedio de electores en cada entidad federal, para evitar que, por motivos de parcialidad política, el CNE agrupe muchos electores en algunas circunscripciones y pocos en otras.

En una simulación preparada para este trabajo, con base en los resultados por circunscripción nominal de las elecciones de 2015, al aplicar el modelo de sistema mixto proporcional (Molina, 2014) con la fórmula D'Hondt, la MUD hubiera obtenido 90 escaños (contra 109), y el GPP, 74 (contra 55) –sin incluir los tres escaños de la MUD de representación indígena, que se eligen por sistema mayoritario en tres circunscripciones regionales–. El índice de desproporcionalidad de Gallagher que resulta de aplicar la propuesta de Molina (2014) es de 2,73 –tomando en cuenta la votación obtenida en cada circunscripción nominal por los partidos NUVIPA y MAS–.

IV.2.3. Sistema mixto proporcional (LOSPP, 1998; Estatuto Electoral del Poder Público, 2000)

El sistema mixto proporcional previsto en la LOSPP de 1998, y el Estatuto Electoral del Poder Público de 2000, está estructurado a partir de la siguiente lógica: voto nominal, en circunscripciones nominales, y voto lista (cerrada y bloqueada) en cada entidad federal –tomando como referencia la elección a la Asamblea Nacional–. El elector tendría derecho a votar por tantos candidatos como cargos nominales corresponda elegir en cada circunscripción electoral y, además, por una de las listas postuladas por las organizaciones políticas. A diferencia del sistema vigente en la LOPRE, el resultado del voto nominal incide en la adjudicación de la lista; la desventaja es el eventual uso de las *morochas*, que según esta propuesta estaría prohibida.

La distribución de los escaños por entidad federal podría ser alguna de las siguientes opciones: (i) el modelo de 1998, según el cual 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 corresponde a los diputados a ser electos de forma nominal, el resto se elegirá por lista, según el principio de la representación proporcional; (ii) el modelo de 2000, donde, en cada entidad federal, el sesenta por ciento (60%) de los representantes populares son elegidos en circunscripciones nominales, según el principio de personalización; y el cuarenta por ciento (40%) se elige por lista, según el principio de la representación proporcional.

El método de asignación de escaños sería el siguiente:

1. Se anota el total de votos válidos obtenidos por cada lista y se aplica la fórmula para determinar el número de escaños a asignar a cada partido o alianza (D'Hondt o Sainte-Laguë).
2. En cada entidad federal, se deducen/asignan los escaños obtenidos por cada partido o alianza en las circunscripciones nominales.
3. Se asignan los escaños de la lista en la respectiva entidad federal.

IV.3. Circunscripciones electorales

El diseño de las circunscripciones electorales ha sido uno de los temas más polémicos, debido a la amplísima discrecionalidad que ha ejercido el CNE. Como fue advertido por la Misión de Estudio UCAB-IDEA, en su *Informe preliminar sobre las condiciones del proceso electoral 2015*, el CNE no modificó las circunscripciones de votación con ocasión de estas elecciones a la Asamblea Nacional, pero sí la cantidad de diputados a elegir en algunas circunscripciones con base en criterios poblacionales cuestionados por diversas organizaciones de contraloría electoral. Así, con respecto a las elecciones de 2010, sumaron un diputado, el circuito 4 de Aragua, y los circuitos 1 de Guárico y Nueva Esparta; entre tanto, se restó un diputado al Distrito Capital, y otro al circuito 2 de Barinas que se trasladó al 1 del mismo estado; también, se restó un diputado al circuito 2 de Miranda para trasladarlo a su circuito 6. En este último caso, en la circunscripción 2 de esta entidad (conformada por los municipios Baruta, Chacao, El Hatillo y la parroquia Leoncio Martínez del municipio Sucre) el CNE eliminó a uno de los diputados nominales que se eligieron en 2010, para que fuera escogido entre los votantes de la circunscripción 6 de este mismo estado (integrada por los municipios Lander, Urdaneta, Simón Bolívar y Cristóbal Rojas). La crítica apuntó que el circuito 2 de Miranda tiene un comportamiento histórico proopositor, en contraste con el circuito 6, muy favorable al chavismo. Por este movimiento, en 2015, dado que las circunscripciones binominales y trinominales funcionan como un sistema de voto en bloque, aún sin cambio en la votación, el PSUV sumó un escaño más, en detrimento de la oposición que perdió uno de los dos que tenía en la circunscripción 2, según la distribución de cargos de 2010.

La causa de la situación expuesta, según un informe de la organización Súmate (2015) es que en 19 de las 24 entidades federales existieron modificaciones por exceso o por defecto en la proyección poblacional de diciembre de 2015 elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), utilizada por el CNE para el establecimiento de la tabla de cargos y las circunscripciones electorales de la Asamblea Nacional a elegir en 2015.

En concreto, se evidenciaron cambios por defecto en las proyecciones poblacionales de los estados Amazonas, Apure, Bolívar, Guárico, Mérida, Miranda y Nueva Esparta, en los cuales la población proyectada en el punto medio (diciembre 2015) es menor que la del punto de partida (junio 2015). Las manipulaciones por exceso, donde hay un crecimiento en la población proyectada en el punto medio que excede la proyección poblacional del punto final, se observaron en 12 entidades: Distrito Capital, Anzoátegui, Aragua, Barinas, Carabobo, Cojedes, Delta Amacuro, Falcón, Lara, Monagas, Táchira y Vargas. Por esta razón, el Distrito Capital perdió un diputado, y los estados Aragua, Guárico y Nueva Esparta ganaron uno cada uno. Además, según Súmate (2015), Amazonas hubiera tenido un diputado más de no haber ocurrido la manipulación.

Ante este escenario, resulta clave regular la competencia del CNE para cambiar el diseño de las circunscripciones electorales, y evitar que favorezca de manera arbitraria a alguna fuerza política. En la actualidad, el Artículo 11 LOPRE señala que

[s]e considera como población de la República Bolivariana de Venezuela y de sus diversas circunscripciones electorales, las que indique el último censo nacional de población con las variaciones estimadas oficialmente por los organismos competentes, una vez aprobado por la Asamblea Nacional.

La propuesta sería que debe considerarse como población de la República y de sus diversas circunscripciones electorales, la que indique el último censo nacional de población, con las variaciones producto de las proyecciones anuales de población al 30 de junio de cada año, elaboradas, después de cada censo, por el Instituto Nacional de Estadística; además, sería conveniente anotar que la actualización de las circunscripciones electorales solo pueda hacerse después de cada censo nacional de población. La ventaja de este planteamiento es que exista una fecha cierta para determinar la población del país, y que este dato demográfico no sea estático.

Con relación al diseño de las circunscripciones, el Artículo 19 de la LOPRE establece lo siguiente:

Para la elección de los cargos nominales a los cuerpos deliberantes, el Consejo Nacional Electoral conformará circunscripciones electorales que se registrarán por los lineamientos siguientes:

1. Para la elección de cargos nacionales y estatales, la circunscripción electoral podrá estar conformada por un municipio o agrupación de municipios, una parroquia o agrupación de parroquias, o combinación de municipio con parroquias contiguas y continuas de un mismo estado, a excepción de las circunscripciones indígenas las cuales no tendrán limitación de continuidad geográfica.

2. Para la elección de cargos municipales y demás cuerpos colegiados de elección popular, la circunscripción electoral estará conformada por una parroquia o agrupación de parroquias contiguas y continuas.

3. Para la elección de los cargos señalados en los numerales anteriores, en los municipios o parroquias de alta densidad poblacional, las circunscripciones podrán conformarse en comunidades o comunas, considerando la dinámica política, económica, social y cultural de dichos espacios.

4. Para la conformación de las circunscripciones electorales, se determinará un índice poblacional. A tales fines se establecerá la población general en los estados, Distrito Capital, municipios o ámbito territorial de conformidad con lo establecido en la Ley. Dicha población general se dividirá entre el número de cargos a elegir nominalmente, la cifra resultante será el índice de la población correspondiente.

5. A los fines de que en cada estado, distrito o municipio, los cargos nominales a elegir se correspondan con los índices poblacionales establecidos para la conformación de las circunscripciones electorales, se podrán agrupar municipios o parroquias contiguas y continuas, hasta alcanzar el índice correspondiente o múltiplo de este. De conformidad con lo establecido en la presente Ley, el Consejo Nacional Electoral establecerá las circunscripciones electorales, aplicando con mayor precisión posible los índices poblacionales.

Un primer aspecto a ser suprimido es el numeral 3 de este Artículo, debido a que no existe una delimitación geográfica de las comunidades ni las comunas. Otro aspecto fundamental, es reformar el encabezado del Artículo 19 de la LOPRE, planteando que el diseño de las circunscripciones electorales sea el resultado de un concurso público. De esta forma, se reduciría la discrecionalidad del CNE para conformarlas. Una propuesta es que se elija, para cada estado o municipio, la fórmula que aplique con mayor precisión posible los índices poblacionales. Además, se debe considerar que en una misma entidad, las circunscripciones no tengan una diferencia de electores mayor o menor del cinco por ciento con respecto al promedio de habitantes por circunscripción en la entidad federal respectiva, es decir, que exista balance poblacional entre las diversas circunscripciones. También, de ser necesario, deben considerarse otros criterios, y establecer un orden de prelación (por ejemplo, integridad municipal o parroquial, existencia de accidentes geográficos, etc.).

También, puede preverse la existencia de un comité técnico de especialistas, integrado por estadísticos y cartógrafos, como órgano asesor del CNE, que debe adoptar los anteriores criterios de evaluación a las propuestas que se presenten en el concurso público para el diseño de las circunscripciones electorales. El CNE tendría la obligación de poner a disposición del público los criterios metodológicos para evaluar las propuestas, así como la información demográfica y electoral necesaria

para diseñar las circunscripciones, y la herramienta de cálculo para generar el diseño. Asimismo, el CNE estaría obligado a exponer los argumentos para decidir a favor de una propuesta de diseño de circunscripciones electorales. Este planteamiento se hace en aras de concretar, en el diseño de las circunscripciones electorales, los principios de participación, transparencia y rendición de cuentas.

■ Capítulo 3: Condiciones esenciales para la competencia electoral

I. Equidad de condiciones como fundamento de la integridad electoral

Uno de los aspectos fundamentales para establecer la integridad de un proceso electoral es la equidad en la condiciones de la competencia, pues la existencia de inequidad en este sentido supone una amenaza para que las elecciones puedan ser consideradas en condiciones de igualdad. Según el *Informe para la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad* elaborado por la Fundación Kofi Annan e IDEA Internacional (2012, p. 14).

la igualdad política también requiere que se respete el derecho de cada ciudadano a postularse como candidato y que todos los candidatos y partidos políticos cuenten con igualdad de condiciones de competencia, incluido el acceso igualitario a los medios de comunicación, los foros para el debate público y el financiamiento político.

De manera que, la posibilidad de elegir no es suficiente para considerar que una elección es plenamente democrática. Si los partidos o candidatos no tienen acceso a un registro electoral de calidad; si existen barreras burocráticas, legales o judiciales que impiden que partidos o candidatos puedan participar en los comicios; si existen ventajas competitivas provenientes del hecho utilizar los recursos públicos para favorecer a ciertos partidos o candidatos, tener acceso privilegiado a medios de comunicación públicos y privados, o utilizar las potestades propias de un cargo de elección popular para hacer campaña electoral, entonces el principio de igualdad está siendo severamente lesionado.

II. El registro electoral

II.1. Conceptualización y regulación actual

Según lo establecido en la LOPRE: “El registro electoral es la base de datos que contendrá la inscripción de todas las ciudadanas y ciudadanos que conforme a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y a las leyes, puedan ejercer el derecho al sufragio”³⁸. De acuerdo con esa definición, el registro electoral es, en esencia, la base de datos de quienes pueden ejercer el derecho al sufragio.

Pero el registro electoral se ha considerado, además, como un derecho en sí mismo –el derecho al registro electoral– de los titulares del derecho al voto y a la participación ciudadana (González Lobato, E., 2014, p. 301). y de allí la necesidad de apertura y actualización permanente del registro electoral. En otros términos, quien tenga derecho al voto y a la participación ciudadana, tiene derecho a ser debida y oportunamente incluido en el registro electoral sin más limitaciones que las que sean necesarias y estén establecidas en la Ley.

La legislación venezolana vigente regula el registro electoral como condición previa al ejercicio del derecho al sufragio, de modo que quien no esté debidamente registrado no podrá ejercer ese derecho. Esa legislación asume, además, un modelo en el cual el CNE concentra tanto la competencia de dirección del registro civil como la competencia de registro electoral, de suerte que a la larga se logre una sola base de datos que sirva de matriz para ambos registros.

La inscripción de los votantes en el registro electoral se plantea, en Venezuela, como un acto voluntario, es decir, los ciudadanos que cumplan con los requisitos para ser electores deben acudir ante la Administración electoral y suministrar sus datos personales a fin de quedar registrados. De ese modo, los trámites realizados en el registro civil no implican automáticamente la incorporación o modificación del registro electoral, si bien –como se dijo– el CNE concentra las competencias de dirección de ambos registros. Es por ello que, en alguna oportunidad, se ha tildado al modelo venezolano como una suerte de sistema mixto de registro electoral (Antela, R., 2010, p. 74). y en otros se le ha incluido en el modelo de “registro electoral activo”, es decir, un sistema en el cual, para que el ciudadano esté registrado debe comparecer voluntariamente a registrarse, sin que esté contemplado el registro automático de votantes o “registro pasivo”³⁹.

38 Artículo 27 de la LOPRE.

39 Sobre los distintos métodos de formación del registro electoral vid. <http://aceproject.org/ace-es/topics/vr/vra/vra09> y https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/venezuela-2012-election-study-mission-final-rpt-spanish.pdf

En relación al procedimiento para la formación del registro electoral que servirá de base en cada proceso comicial, la Ley venezolana vigente distingue (i) registro preliminar, que es el que está formado por la data del registro de electores publicados dentro de los treinta (30) días siguientes a la convocatoria del proceso electoral y deberá ser entregado a los distintos actores del proceso electoral a fin de que puedan impugnarlo, mediante solicitud escrita, cuando contenga errores de data; (ii) registro definitivo, que será aquel que aprueba el CNE una vez que se haya actualizado y depurado el registro preliminar, debiendo luego publicarse en Gaceta Electoral, este sirve de base, como se dijo, para determinar quiénes podrán ejercer su derecho al voto en esa elección.

II.2. Principales cuestionamientos al registro electoral en Venezuela

Las críticas y reparos que se realicen respecto de la veracidad y exactitud del registro electoral le restan la confiabilidad necesaria para servir de base de datos del universo de electores. Cuestionamientos que, evidentemente, se trasladan a todo el proceso electoral, pues recuérdese que ese proceso es un conjunto sucesivo de actos o fases preclusivas y dependientes una de la otra, de suerte que los errores o vicios de una de ellas implicará errores y vicios en las fases subsiguientes (Hernández y Urosa Maggi, 1998, p.11 y ss.). Siendo la conformación del registro electoral la primera fase o eslabón de esa cadena, su inconsistencia influirá en la validez del proceso de votación y de los resultados electorales obtenidos.

Del mismo modo, la desconfianza que se genere en el registro repercute directamente en la desconfianza en todo el proceso electoral y en la veracidad de sus resultados, pues, se insiste, el registro electoral es el pilar básico sobre el que reposa el buen curso del proceso comicial. Es, si se quiere, condición electoral primaria, si se analizan las elecciones en su integralidad.

En la última década el registro electoral en Venezuela ha sido objeto de diversos cuestionamientos, al punto de que en alguna oportunidad se haya puesto en tela de juicio su fiabilidad. En síntesis, las principales objeciones al registro electoral han sido las siguientes:

II.2.1. Limitaciones al acceso de la data del registro electoral

El principio de publicidad es una de las aristas esenciales de todo registro electoral y así, incluso, lo reconoce la LOPRE, aunque de manera mucho más tímida que la LOSPP de 1998. Así, a partir de la legislación de 2009, se dispone que *“a fin de garantizar el derecho a la privacidad e intimidad de cada persona, el acceso a los*

datos relacionados con la residencia será limitado y solo podrá obtenerse a través de requerimientos de autoridades judiciales o administrativas” (Artículo 28.1).

Con fundamento en esa disposición, el CNE limita la información contenida en el listado general de electores que entrega a las organizaciones con fines políticos, grupos de electores, agrupaciones de ciudadanos, comunidades indígenas y candidatos que participan en un proceso electoral, a fin de que estos controlen la veracidad de la data que servirá de padrón para determinada elección. Concretamente, al mostrar ese listado, el Consejo Nacional Electoral excluye el dato concerniente a la residencia de los electores, lo que trae como consecuencia que dichas agrupaciones no puedan ejercer el debido control sobre el padrón ni eventualmente impugnarlo de ser el caso⁴⁰.

II.2.2. Dificultades para realizar trámites de inscripción y actualización de datos en el registro

Una segunda restricción advertida en materia de registro electoral en Venezuela, ha sido la dificultad de tramitar inscripciones o actualizaciones de datos del registro a causa del número limitado de centros de inscripción, en muchos casos de difícil acceso para quienes habitan en lugares apartados.

El número de oficinas del CNE mediante las cuales pueden realizarse trámites de registro electoral es ciertamente limitado, de modo que esa Administración electoral realiza operativos y coloca oficinas móviles para agilizar los trámites de registro. La ubicación y número de esos centros móviles de inscripción es determinada discrecionalmente por el CNE, lo que implica que eventualmente pueda responder a criterios políticos y de ventajismo electoral.

Ahora bien, tal como ha expresado el Centro Carter, ha de reconocerse el esfuerzo del CNE al realizar campañas en medios de comunicación a fin de dar a conocer esas oficinas móviles y crear conciencia acerca de la importancia y requisitos para registrarse para votar y facilitar el acceso al proceso de registro⁴¹. No obstante, sigue siendo necesario incrementar el número de centros de inscripción de carácter permanente, cercanos al ciudadano especialmente en zonas de difícil acceso, que coadyuven a los módulos temporales en la labor de registro.

40 El Centro Carter (2006, p. 40) se ha pronunciado en ese sentido, señalando incluso que la entrega de la información a las organizaciones políticas no solo debe incluir el dato del domicilio, sino que además debe hacerse en un plazo determinado. “Reflexiones y aportes para la reforma de la legislación electoral venezolana”. <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/estudioelectoralvenezuela1%20cartercenter.pdf>.

41 https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/venezuela-2012-election-study-mission-final-rpt-spanish.pdf

Ya, anteriormente, se señalaba que en Venezuela la inscripción o modificación de datos en el registro electoral debe hacerse de manera voluntaria, a instancia de parte interesada. No opera la inscripción automática a través del endoso de los datos del registro civil al registro electoral. En consecuencia, cobra especial importancia la tarea de facilitar el acceso del ciudadano a oficinas de registro electoral para poder efectuar su inscripción o actualización de datos.

II.2.3. Dudas sobre la veracidad y confiabilidad de la data del registro electoral

Posiblemente, el principal cuestionamiento de fondo al registro electoral en Venezuela, en la última década, ha sido en relación a su veracidad y consistencia, dado el aumento desproporcionado del número de nuevos electores inscritos en el registro electoral en comparación con el aumento de la tasa demográfica en los mismos años. Asimismo, se ha señalado que el registro no ha sido suficientemente purgado para eliminar personas fallecidas y personas que no tienen o perdieron la condición de electores. Según han explicado expertos en otra oportunidad:

desde el año 1998 hasta el 2012, el registro electoral, ha crecido un 74 por ciento, logrando que para el año 2012 el 97% de las personas con capacidad para votar estén inscritos. Sin embargo, a pesar del gran esfuerzo por parte del CNE al incluir a un significativo número de electores, el debate se centra en despejar las dudas acerca de si el registro electoral es fiel reflejo del universo de electores.

Dudas que se apoyan, además, en inconsistencias que arrojan estudios metodológicos y estadísticos que han analizado los datos propios del registro electoral y de desenvolvimiento demográfico venezolano (González Lobato, 2014, pp. 308-309). Ello afecta, evidentemente, la transparencia y confianza en el registro electoral y, en definitiva, la confianza en la veracidad de los resultados electorales que se obtendrán en el proceso electoral. De allí la necesidad de realizar evaluaciones y tomar los correctivos necesarios a través de la depuración del registro electoral.

II.2.4. Inconsistencias e insuficiencia de la data del registro

En sintonía con el cuestionamiento expresado en el literal anterior, se ha señalado, también, que el registro electoral no contendría toda la información legalmente exigida respecto de cada ciudadano inscrito, en especial que carece del dato de la huella digital respecto de más de millón y medio de electores (González Lobato, 2014, p. 310), lo cual debería traer como consecuencia la exclusión de los inscritos cuyas huellas digitales o datos esenciales no constaran debidamente.

En consecuencia, misiones internacionales de observación de la talla de la OEA, la UE y el Centro Carter han recomendado, en reiteradas oportunidades, una amplia

auditoría de la lista de votantes del registro electoral venezolano que abarque, tanto el cotejo de los datos del registro civil frente al registro electoral, como auditorías computarizadas que verifiquen la existencia y veracidad de los datos existentes y estudios de campo que permitan la exclusión de ciudadanos inscritos que no cumplen con las condiciones para ser electores, la inclusión de ciudadanos con derecho a inscripción y la actualización de datos de quienes ya están debidamente registrados. Auditorías, cabe acotar, que requieren del rigor metodológico necesario y de constante periodicidad, a fin de mantener actualizado el registro.

II.2.5. Limitaciones injustificadas en relación de la inscripción de venezolanos fuera del territorio nacional

Caso particular en el que se ha cuestionado el registro electoral ha sido el de la inscripción y actualización de datos de los venezolanos que residen o habitan fuera del territorio nacional quienes, como se sabe, tienen derecho al ejercicio del sufragio desde el exterior respecto de los procesos electorales y de referendo de alcance nacional.

Tales ciudadanos solo pueden acceder al registro electoral a través de las oficinas consulares de Venezuela, las cuales, como se sabe, existen solo en determinadas ciudades de aquellos países con los que se tienen relaciones diplomáticas o consulares, las cuales no siempre son de fácil acceso geográfico para los venezolanos que residen fuera del territorio nacional; quienes deben, además y en todo caso, presentar constancia de residencia legal en el país respectivo para ser incluidos en el registro electoral y posteriormente poder sufragar.

II.3. Reformas necesarias en materia de registro electoral

Dadas las inconsistencias denunciadas, se hace necesario abordar una serie de reformas que a corto y mediano plazo que permitan depurar el registro electoral y por ende dar mayor transparencia y confiabilidad a la información en él contenida como base del ejercicio del derecho al sufragio y participación política.

Evidentemente, otros cambios más a fondo, como sería el eventual replanteamiento del modelo de registro electoral vigente en Venezuela y su separación o no del registro civil, quedan pendientes como aspectos a ser sometidos a futuro debate y que podrían llevar, a largo plazo, a modificaciones de fondo del registro electoral. Las mencionadas reformas puntuales y corto y mediano plazo podrían ser las siguientes:

II.3.1. Optimización de los trámites de inscripción y actualización de datos del registro electoral

Es necesario que los trámites de registro y actualización de datos sean más accesibles para los ciudadanos. Para ello se requiere, en primer lugar, aumentar el número de centros de inscripción de carácter permanente, especialmente en lugares de difícil acceso, limitando la discrecionalidad del CNE en su establecimiento.

En segundo lugar, se propone permitir la inscripción y actualización de datos mediante el portal web del CNE. En este supuesto, el máximo órgano electoral debería desarrollar la plataforma tecnológica necesaria a los fines de que la inscripción electrónica incorporara las huellas dactilares y firma digitalizadas del elector al momento de su registro o actualización de datos. De esa manera se corregiría el problema actual de falta de registro o actualización de muchos venezolanos que, estando en el exterior del país, no tienen acceso a un centro cercano de registro electoral que esté continuamente operativo.

II.3.2. Limitación de la discrecionalidad del Consejo Nacional Electoral respecto de la facultad de creación de nuevos centros de inscripción y actualización de datos

Se propone establecer en la Ley que los requisitos para creación de nuevos centros, su ubicación y acceso deben estar expresamente establecidos en esta, con lo cual se pretende evitar arbitrariedades y desigualdades que rompan con el debido equilibrio y competitividad del proceso electoral.

En este sentido, uno de los criterios para la determinación de centros temporales de inscripción y actualización es la igualdad de condiciones y acceso para todas las localidades del país y sectores de la población, evitando la ubicación discrecional y discriminada de centros en zonas de una u otra tendencia política.

II.3.3. Reforzamiento de los principios de publicidad y acceso a la data del registro electoral

Es necesario establecer en la Ley que todas las personas, organizaciones con fines políticos y grupos de electores tienen derecho a acceder y a obtener la información contenida en el registro electoral, así como a la información relativa a la creación, número y ubicación de centros de votación, con las solas limitaciones que establezca la Ley. El ejercicio de este derecho adquiere especial relevancia cuando la data sea requerida a los fines de la impugnación y auditorías del registro electoral o bien impugnación de cualquier acto, actuación o resultado electoral.

Asimismo, es importante que la Ley disponga que el CNE garantice el ejercicio de este derecho, debiendo dar oportuna y adecuada respuesta a los requerimientos que se formulen en este sentido; el funcionario que incumpla con este deber incurre en falta grave.

Ahora bien, a fin de garantizar el derecho a la privacidad e intimidad de la persona, el acceso a los datos relacionados con la residencia del elector o electora será limitado. Por ende, el órgano rector electoral facilitará la data correspondiente a cada elección, incluida la información de residencia de los electores a las organizaciones con fines políticos y grupos de electores que así lo soliciten, para que estos puedan verificar el proceso de formación y actualización de datos del registro electoral. No obstante, esa información no podrá ser, en modo alguno, divulgada por las organizaciones receptoras, ni utilizada para fines diferentes a la verificación de la veracidad de los datos.

II.3.4. Depuración de la data del registro electoral

Resulta de suma importancia establecer en la Ley que el registro electoral estará sometido a revisión periódica a los fines de su constante depuración. A tal fin, el CNE deberá realizar auditorías bianuales sobre el registro electoral, en las cuales deberá comprobar la existencia de la información que debe integrar los archivos, veracidad de la información contenida en ellos y exactitud de los datos de los electores registrados, en especial los datos de inscripción, residencia, huella e inhabilitación política.

Asimismo, se debe señalar expresamente que las resultas de tales auditorías estarán regidas por los principios de publicidad, transparencia y acceso a la información y que las organizaciones con fines políticos, grupos de electores y los observadores electorales que participen en esta auditoría tienen el derecho a exigir cualquier dato importante para la revisión de la data del registro electoral y, de ser el caso, proceder a su impugnación.

Aunado a lo anterior, y buscando la excelencia en la depuración de esa data, se propone la incorporación de una modalidad de auditoría en la cual, cada tres años, se tome un muestreo significativo, en estudio de campo, de diferentes estratos socio-económicos que permita comparar sus resultados respecto de la data de electores inscritos en el registro electoral.

Finalmente, es necesario depurar, también, el registro civil, pues los datos de este sirven de base, como se dijo, para el registro electoral. Por ende, se propone establecer un plazo determinado a fin de que el CNE cumpla un proceso de revisión manual y exhaustivo del Registro civil en el que se verifique la certeza de los datos y documentos –actas de nacimiento, actas de defunción y huellas dactilares–

correspondientes a cada ciudadano inscrito, al menos, en la última década, para que de acuerdo a las resultas del mismo, se realice una depuración a fondo de ese registro y del registro electoral, todo ello, además, con observancia a los principios de publicidad y transparencia.

II.3.5. Modificación del régimen de registro electoral de los venezolanos en el exterior

Uno de los aspectos fundamentales a ser abordados en una reforma electoral es la de los venezolanos en el exterior, a fin de garantizar que ejerzan su derecho en igualdad de condiciones respecto de los venezolanos que están dentro del territorio nacional.

En este sentido, es necesario establecer que los venezolanos residentes en el exterior podrán inscribirse o actualizar sus datos en el registro electoral con la presentación de su cédula de identidad laminada o bien con el pasaporte venezolano original, el cual es su documento legal de identidad fuera del territorio nacional. Resulta una limitación excesiva, además de innecesaria, exigir la presentación de prueba de residencia legal para ejercer ese derecho y por ende esa exigencia debería eliminarse.

Asimismo, el órgano electoral debe establecer centros de inscripción y actualización del registro electoral y mesas electorales en el exterior siguiendo los mismos criterios legales de creación de centros de inscripción y centros de votación dentro del territorio nacional, no limitándose a los centros dispuestos en oficinas consulares.

III. Inscripción de partidos políticos y postulación de candidatos

III.1. Inscripción de partidos políticos

La Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones (LPPRPM), regula, entre otros asuntos, el registro o inscripción de los partidos políticos. Sobre la denominación de los partidos políticos, el Artículo 7 de la LPPRPM indica, en primer lugar, que “[l]os partidos políticos adoptarán una denominación distinta de la de otros partidos políticos debidamente registrados.” En segundo lugar, expresa:

Dicha denominación no podrá incluir nombres de personas, ni de iglesias ni ser contraria a la igualdad social y jurídica, ni expresiva de antagonismo hacia naciones extranjeras, ni en forma alguna parecerse o tener relación gráfica o fonética con los símbolos de la Patria o con emblemas religiosos.

Como se observa, esta regla circunscribe los motivos que pueden dar lugar a una negativa del uso de la denominación, y esto afecta su inscripción. Según el Artículo 19 de la LPPRPM:

Hecha la inscripción del partido o negada esta el Consejo Nacional Electoral procederá a comunicarla a los interesados e interesadas y a publicarla en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela dentro del lapso previsto en el artículo anterior.» Además, esta regla señala que «[e]n caso de negativa de la inscripción, el Consejo Nacional Electoral expresará las razones que tuvo para ello.

Al respecto, la Misión de Estudio UCAB-IDEA, en su *Informe preliminar sobre las condiciones del proceso electoral 2015*, reportó que el 13 de mayo de 2015, el CNE publicó en el número 748 de la Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela, varias resoluciones en las que se decidió “negar el uso de la denominación provisional” a diversas “organizaciones con fines políticos”. Estas organizaciones fueron Frente de Entendimiento Nacional (FEN)⁴², Movimiento por la Democracia Directa (MDD)⁴³, Nueva Integración Grupo Unido (NINGUNO)⁴⁴, Partido Democrático Nacional (PDN)⁴⁵, Partido Nueva Solución Democrática (SOLUCIÓN)⁴⁶, Marea Socialista (MS)⁴⁷, Unión Nacional Organizada (UNO)⁴⁸, Vente Venezuela (VENTE)⁴⁹, y Tolerancia Democrática (TOLERANCIA)⁵⁰. En el sumario de la Gaceta Electoral se anuncia, también, la negativa de las denominaciones alternativas propuestas por cada una de esas organizaciones políticas.

Por ejemplo, en el caso de Marea Socialista (MS), una organización conformada por un grupo de personas que militaban en el PSUV, la Resolución N° 150226-070, en su último considerando, contiene las razones que fundamentan la negativa del Consejo Nacional Electoral:

Revisada la solicitud de la denominación provisional principal MAREA SOCIALISTA (MS) y sus alternativas SISTEMA ÓRGÁNICO DE MOVIMIENTOS SOCIALES (SOMOS) y MAREA SOCIAL (MS), se observa que **las mismas no pueden ser autorizadas, en virtud de que las propuestas de nombres presentadas,**

42 Resolución N° 150226-064.

43 Resolución N° 150226-065; se presentaron como alternativas los nombres *Plataforma de Cuadros* y *Plataforma Unitaria*. La solicitud fue realizada el 21 de julio de 2014, y en su momento, ante la falta de respuesta del CNE, los representantes de MDD –disidentes del partido de gobierno–, intentaron un amparo ante la Sala Constitucional, que fue declarado inadmisibile mediante sentencia 190/2015, de 11 de marzo.

44 Resolución N° 150226-066.

45 Resolución N° 150226-067.

46 Resolución N° 150226-068.

47 Resolución N° 150226-069.

48 Resolución N° 150226-070.

49 Resolución N° 150226-071.

50 Resolución N° 150226-072.

cada una de ellas, constituye una frase y no una denominación como tal, lo cual estudiado dentro del contexto de las denominaciones posee una naturaleza jurídica distinta de la que tienen las organizaciones con fines políticos, contraviniendo las disposiciones del artículo 7 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones.

Al contrastar este razonamiento del CNE con el contenido del Artículo 7 de la LPPRMP, se observa que el órgano electoral se fundamenta en un motivo distinto a los previstos en esa norma para negar el uso de la denominación de un partido, al calificar que *Marea Socialista* no es una *denominación* sino una *frase*, ajena a la “naturaleza jurídica” de las organizaciones con fines políticos. Por otra parte, es preciso advertir que el CNE recibió la solicitud el 28 de octubre de 2014, la resolvió el 26 de febrero de 2015, y no fue hasta el 13 de mayo de 2015 cuando la publicó en Gaceta Electoral. En razón de esta negativa, los representantes de Marea Socialista recurrieron el 28 de mayo de 2015 a la Sala Electoral. El proceso se encuentra en curso –en espera de sentencia–, bajo el expediente número 2015-000058⁵¹.

En el caso de *Vente Venezuela*, liderado por María Corina Machado –(destituida de forma arbitraria como diputada a la Asamblea Nacional, y luego inhabilitada para participar en los comicios parlamentarios del 6 de diciembre)–, la demora de la respuesta fue excesiva. La solicitud fue realizada el 25 de julio de 2012. Casi tres años después, el pronunciamiento fue negativo.

En efecto, como apuntó la Misión de Estudio UCAB-IDEA en el citado *Informe preliminar*, si bien la libertad de asociación política se encuentra regulada en el Artículo 67 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en la LPPRPM, la interpretación y aplicación de las normas regulatorias deben orientarse a favorecer el derecho a la participación política, y no como ocurrió en los casos comentados, a establecer interpretaciones incompatibles con el sistema democrático.

III.2. Postulación de candidatos

La postulación de candidatos supone el procedimiento por el cual aquellos ciudadanos que aspiren a un cargo de elección popular se registran en un órgano

51 Hasta el momento, el Juzgado de Sustanciación ha dictado los siguientes autos: 760/2015, de 1 de junio (solicitud de antecedentes e informes); 805/2015, de 9 de junio (recepción de antecedentes e informes); 818/2015, de 11 de junio (admisión); 915/2015, de 7 de julio (libramiento de cartel de emplazamiento); 1026/2015, de 29 de julio (apertura a pruebas); 1194/2015, de 5 de octubre (fijación de informes orales y designación de ponente); 1320/2015, de 19 de noviembre (diferimiento de audiencia); 36/2015, de 11 de enero (reconstitución de la Sala Electoral); 421/2015, de 14 de marzo (prórroga del lapso para dictar sentencia por un plazo de 15 días de despacho, debido a que “la complejidad y naturaleza del asunto bajo examen así lo exige”).

electoral a los fines de oficializar su candidatura. El artículo 43 de la LOPRE define las postulaciones como

el acto mediante el cual se presentan para su inscripción ante el Consejo Nacional Electoral a los y las aspirantes a ser elegidos o elegidas para los cargos de elección popular, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por Ley.

En este sentido, según el Artículo 44, el cronograma electoral establecerá el lapso previsto a tales fines, y las candidaturas registradas fuera de esa fechas serán consideradas extemporáneas. Sin embargo, el Artículo 46 de la LOPRE dispone que el CNE “*podrá* extender el lapso de postulaciones en un proceso electoral mediante resolución debidamente motivada, sin afectar las etapas subsiguientes del mismo.” Esta potestad discrecional del CNE afecta la equidad en el proceso electoral, y de hecho, se ha traducido en arbitrariedades. Por este motivo, es preciso que esta potestad se suprima.

Otro aspecto relativo a los postulantes y las condiciones para postularse que debe ser reformado es la reglamentación para crear grupos de electores⁵². En la actualidad, el Artículo 50 de la LOPRE estatuye, sin parámetros de referencia para el CNE, que “[e]l procedimiento para la creación e inscripción de los grupos de electores y electoras será establecido por el Consejo Nacional Electoral mediante reglamento emitido al respecto.” Esto debe complementarse indicando que el procedimiento debe ser expedito y antiformalista, y favorecer la creación de tales grupos. Así, se limitaría la discrecionalidad del CNE.

En este orden de ideas, también, resultaría importante restringir la discrecionalidad del CNE para verificar y certificar el número mínimo de firmas de respaldo exigido para las postulaciones por iniciativa propia. En el Artículo 54 de la LOPRE no se establece un plazo para esa verificación y certificación. Podría considerarse prudente que este plazo sea de cinco días.

III.2.1. Régimen de separación del cargo de funcionarios postulados

Es urgente reformar la LOPRE para solucionar los problemas de inequidad en la competencia electoral que genera el funcionario-candidato, en particular, en un contexto constitucional que permite la posibilidad de reelección sucesiva e ilimitada –o reelección indefinida–. Como afirma Salamanca (2014, pp.162-164), la reelección indefinida es una “falla constitucional estructural”, que puede resolverse, entre otras

52 Según el Artículo 49 de la LOPRE: “ Los grupos de electores y electoras son organizaciones conformadas por ciudadanos y ciudadanas debidamente inscritos o inscritas en el Registro Electoral, los cuales tienen como única finalidad postular candidatos o candidatas para un determinado proceso electoral, en el ámbito geográfico que corresponda”.

propuestas que se desarrollan en el apartado V de este mismo capítulo, con la separación del cargo del funcionario durante el lapso de la campaña electoral.

En primer lugar, se debería ampliar la hipótesis prevista en el Artículo 57 de la LOPRE, en el sentido que no solo deben separarse los funcionarios de la Administración pública desde el día en que inicie la campaña electoral, sino todos los funcionarios desde el día siguiente a la admisión de la postulación hasta el día de la elección. En segundo lugar, para dar una solución específica al problema del gobernante-candidato, es necesario suprimir el apartado del Artículo 58 de la LOPRE, que señala que “[L]os funcionarios y las funcionarias de elección popular que aspiren a la reelección en sus cargos, podrán permanecer en los mismos durante todo el proceso electoral”. De esta forma, se garantiza la igualdad de condiciones para todos los candidatos durante la campaña electoral.

III.2.2. Modificaciones y sustituciones en las postulaciones

El tarjetón electoral (o boleta electoral) es la representación física de las ofertas de candidatos y partidos en una elección dada, en el mismo se distribuyen los nombres e insignias de los ofertas políticas inscritas. En el caso del sistema automatizado, corresponde a la boleta electrónica en la que el elector selecciona el partido o candidato de su preferencia, a los fines de que el mismo quede registrado en la urna electrónica (LOPRE, Art. 133). Según Urosa Maggi (2014, p.334) el tarjetón electoral es

el medio de publicidad por excelencia de los candidatos postulados y las organizaciones y grupos que los apoyan, pues además resulta copia fiel del orden en que esos candidatos aparecerán en la boleta electrónica adjunta a la máquina de votación, en la cual cada elector seleccionará el candidato de su preferencia el día de la votación.

Atendiendo al principio de inalterabilidad del tarjetón electoral, este instrumento no debe ser modificado para evitar confusiones sobre su contenido. La posibilidad de modificar y sustituir candidatos en la LOPRE es una excepción al principio que debe ser reformada. En particular, los Artículos 62 y 63 de la LOPRE señalan que cuando el tiempo en que se realicen modificaciones y/o sustituciones resulte insuficiente para realizar el cambio en el instrumento electoral, los votos que se emitan en el mismo se acreditarán al candidato sustituto.

La aplicación de esta normativa ha generado problemas. Por ejemplo, la Misión de Estudio del Centro Carter para las elecciones presidenciales de octubre de 2012, advirtió en su *Informe final* que “los cambios de última hora en los apoyos partidarios no necesariamente se reflejan en [el] tarjetón”. Como muestra de ello, la Misión de Estudio reportó que “[d]urante el proceso electoral de 2012, cuatro de los 22 partidos

políticos [...] o bien retiraron o bien cambiaron su apoyo a [uno de los candidatos]”, y por tal motivo, “[e]s por lo tanto plausible que una porción del electorado no estuviese al tanto de tales cambios e inadvertidamente haya anulado su voto o haya elegido sin darse cuenta a un candidato distinto”.

También, en las últimas elecciones de 6 de diciembre de 2015 hubo algunos cambios luego de haberse divulgado el tarjetón electoral. Esta circunstancia se presentó en un contexto en el que, además, el tarjetón electoral inducía a otro tipo de errores, pues algunos partidos utilizaron nombres y colores similares. En aquel momento, la Misión de Estudio UCAB-IDEA observó tales problemas, y por ello, en aras de asegurar la integridad del voto, recomendó en su *Informe preliminar sobre las condiciones del proceso electoral 2015* que el CNE emprendiera, de manera urgente, una campaña para evitar la confusión entre los votantes sobre la oferta en el tarjetón electoral.

En consideración a lo expuesto, se propone que la sustitución o la modificación de postulaciones no procedan cuando no sea posible realizar el cambio en el tarjetón, para no inducir a error al elector, garantizando su derecho a estar informado sobre la oferta y la transparencia del proceso electoral. Además, con respecto a las sustituciones, debe corregirse lo pautado en el Artículo 64 de la LOPRE, que establece “Cuando el postulado sustituto o la postulada sustituta no sea un candidato o una candidata previamente admitido o admitida, deberá cumplir con los requisitos establecidos en la presente Ley y su Reglamento”; al respecto, se debe disponer que si el postulado sustituto no ha sido previamente admitido, debe cumplir con los requisitos previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la LOPRE, suprimiéndose la remisión de la norma vigente al Reglamento de la LOPRE, e incorporando los requisitos constitucionales.

III.2.3. Paridad de género

En el *Informe preliminar sobre las condiciones del proceso electoral 2015*, la Misión UCAB-IDEA reportó cómo se encontraba regulada la paridad de género en las postulaciones en Venezuela, así como el contexto en el que se planteó y desarrolló esa regulación, que generó condiciones de inequidad en la competencia electoral. El Artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP), promulgada en 1998, establecía una cuota del 30% para las postulaciones de mujeres, pero en marzo de 2000, el CNE suspendió la aplicación de ese precepto. A pesar de que durante los años siguientes diversas organizaciones de mujeres solicitaron al CNE que dictara una normativa sobre la paridad, no hubo respuesta.

En febrero de 2015, la organización Frente nacional de Mujeres hizo una nueva solicitud al CNE para que se dictara una resolución electoral sobre este tema,

proponiendo la paridad con alternabilidad en las listas de las candidaturas con un criterio de 50/50, o incluso 40/60. Cuatro meses después, el 25 de junio de 2015, el CNE aprobó los criterios de paridad y alternabilidad en las postulaciones⁵³, – Resolución n°150625-147, del 25 de junio de 2015–, cuando la alianza de oposición ya había realizado sus elecciones primarias, lo que supuso que las candidaturas resultantes de esas primarias no se ajustaran a esas exigencias. En contraste, el partido de gobierno no había realizado sus elecciones primarias, y por ello, no fue afectado por la regulación. Al final, unos arreglos de la alianza de oposición con el CNE hicieron posible que no se repitieran las primarias, pero la alternabilidad no se cumplió, pues la paridad se logró a través de las postulaciones de candidaturas suplentes. El 18 de agosto de 2015, el CNE informó que se habían rechazado 283 postulaciones por incumplimiento del reglamento de paridad y alternabilidad de género en las postulaciones. En este sentido, la Misión de Estudio UCAB-IDEA anotó –como resultado de entrevistas– que los partidos opositores no incluidos en la MUD fueron los más afectados.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, se propone incorporar en la ley fórmulas para el acceso equitativo de mujeres y hombres a los cargos de elección popular, de acuerdo con lo previsto en el Artículo 21 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En primer lugar, se sugiere dar rango legal al criterio de paridad previsto en el Artículo 133 del Reglamento de la LOPRE, aunque modificando su redacción para otorgarle carácter vinculante. El referido precepto reglamentario señala que

[l]as organizaciones postulantes *procurarán* establecer mecanismos en la selección de sus postuladas y postulados a los efectos de que sus candidaturas a los cuerpos deliberantes tengan una composición paritaria y alterna, de cincuenta por ciento (50%) para cada sexo.

En segundo lugar, se considera que la proporción de paridad sea de 40/60 –en lugar de 50/50 como propone el Reglamento–, con el objetivo de permitir mayor flexibilidad para su cumplimiento. Una tercera propuesta es que la evaluación del cumplimiento de este criterio tenga como base las postulaciones presentadas en la totalidad de circunscripciones que integran cada entidad federal. Además, se recomienda que en caso de listas cuyo número de postulaciones sea impar, la diferencia entre el total de mujeres y hombres no sea superior a uno.

En adición al criterio de paridad, es necesario incorporar la exigencia de alternabilidad, que consiste en que la posición y el orden de las postulaciones se distribuyan de forma sucesiva y alternativa entre mujeres y hombres o viceversa, hasta que se agote cada lista. La aplicación de esta propuesta garantizaría que tanto mujeres como hombres ocupen las primeras posiciones en las listas.

53 Resolución n° 150625-147, del 25 de junio de 2015.

Por último, es necesario regular que los postulantes, en un plazo razonable, tengan la oportunidad de subsanar las eventuales omisiones o faltas en el cumplimiento de los requisitos de paridad y alternabilidad, y así, solo en caso de que no haya tal subsanación, la lista se tenga como no presentada.

IV. Campaña electoral

Como se mencionó en el Capítulo I, la campaña electoral es una de las etapas del ciclo electoral que tiene fundamental importancia para la integridad electoral. La campaña electoral permite a los partidos y candidatos transmitir sus ofertas electorales con el fin de convencer a los electores que les confíen su voto. En este orden de ideas, la campaña es el período durante el cual se ofrece mayor cantidad de información para que los ciudadanos puedan tomar decisiones, por lo que la equidad durante la campaña es un aspecto fundamental para que los ciudadanos puedan hacer una elección bien informada.

Con estas ideas presentes, con relación al Título VI de la LOPRE, atinente a la campaña electoral, la propuesta de reforma plantea cambios sustanciales. Comienza por ampliar la definición de los intervinientes en la misma, al enumerar quiénes pueden hacer campaña, trascendiendo a las organizaciones políticas, grupos de electores y comunidades con el fin de darle operatividad en este asunto al principio constitucional de participación ciudadana en los asuntos públicos⁵⁴.

IV.1. Condiciones y límites de campañas

Seguidamente, en la propuesta de reforma se propone precisar los principios y derechos que deben informar a esta materia, para luego pasar a definir, con mayor claridad, qué se entiende por campaña electoral y qué tipo de mensajes no están comprendidos en ella, vinculando este concepto con el de campaña electoral.

En ese sentido, la propuesta comienza sugiriendo que se fije en el propio texto legal un plazo para hacer la convocatoria al proceso electoral⁵⁵, así como también para la duración de la campaña electoral⁵⁶, y por ende, se regrese a la regla general

54 Se propone un cambio en la redacción, que podría ser la siguiente: **Campaña electoral. Definición y duración.** Se entiende por campaña electoral las actividades de carácter público desarrolladas por los candidatos y candidatas, organizaciones con fines políticos, grupos de electores y electoras y comunidades u organizaciones indígenas que tengan como propósito captar, estimular o persuadir al electorado para que vote a favor de un candidato o candidata, o de una opción política dentro del lapso señalado por el Consejo Nacional Electoral.

55 Ver la referencia en el epígrafe correspondiente.

56 Se propone un cambio en la redacción, que podría ser la siguiente: La campaña electoral en los comicios presidenciales y de diputados y diputadas de la Asamblea Nacional, tendrá una duración de noventa (90) días continuos, y para el resto de los procesos electorales, de sesenta (60) días continuos.

de la LOSPP, en cuanto a que las votaciones deben hacerse en la primera quincena de diciembre, salvo el caso de terminación anticipada de mandatos. Con ello se elimina el vacío legal de la actual LOPRE que –injustificadamente, por obra de las carencias de controles instituciones y sobre todo del control judicial– ha dado pie para que el CNE fije los plazos de los procesos electorales de forma abrupta, poco transparente y unilateral, muchas veces respondiendo a coyunturas políticas, y sobre todo, permitiendo que los períodos constitucionales de los funcionarios de elección popular se prolonguen indebidamente.

Por otra parte, en la propuesta presentada se incluye una sugerencia para regular sucintamente el tema de la campaña en las primarias o elecciones internas, partiendo de lo dispuesto en los artículos 196 y 197 de la derogada LOSPP, pero dando aplicación preferente a la normativa interna de los partidos y grupos de electores; y en ausencia de ella, la del CNE⁵⁷. Todo ello con el fin de garantizar la autonomía organizativa de los partidos y grupos de electores en la escogencia de sus candidatos, en concordancia con la potestad constitucional del CNE en este asunto. No obstante, con el fin de extremar las precauciones en cuanto a que la información aportada por los partidos o grupos de electores no termine siendo empleada con propósitos cuestionables (v.g. Listas Tascón o Maisanta), se enfatiza que el registro de los electores que se encuentra en los diversos instrumentos estará siempre en poder de los órganos electorales internos⁵⁸.

IV.2. Principios que rigen a la propaganda electoral

En materia de propaganda electoral, se propone ampliar a los legitimados para hacerla, siempre y cuando cumplan con la obligación de registrarse, establecida en la Ley. En lo concerniente a la propaganda electoral prohibida, la reforma aminora

57 Se propone un cambio en la redacción, que podría ser la siguiente: **Campaña electoral en elecciones internas.** En los ciento ochenta (180) días previos a la fecha en que el Consejo Nacional Electoral realice la convocatoria (...), las organizaciones políticas, grupos de electores y los candidatos y candidatas podrán realizar campañas internas y actos preparatorios para la selección de sus respectivos candidatos y candidatas. Dichas actividades se regirán por lo dispuesto en las normas que a tal efecto dicten tales organizaciones y grupos, que serán públicas y deberán ser consignadas ante el Consejo Nacional Electoral, y supletoriamente, por la normativa que a tal fin emita este último, que en ningún caso podrá contravenir las normativas internas de las organizaciones con fines políticos.

58 Se propone un cambio en la redacción, que podría ser la siguiente: **Procesos electorales internos.** Para la realización de sus procesos electorales internos, las organizaciones con fines políticos podrán solicitar el apoyo técnico y logístico del Consejo Nacional Electoral, quien deberá prestarlo de forma gratuita. En tales casos, los datos que componen el registro electoral, los cuadernos de votación, así como cualquier otra información recogida en forma física o electrónica sobre los electores o votantes, estará siempre y quedará en poder de los órganos electorales internos de las organizaciones con fines políticos, y nunca del Consejo Nacional Electoral.

la lista actual, en atención al principio *favor libertatis*, manteniendo las restricciones que son necesarias pero mejorando su redacción actual⁵⁹.

Por otra parte, la propuesta de reforma parte de una noción restrictiva de propaganda electoral, limitándola a los mensajes electorales a favor o en contra de un candidato u opción, para adecuarla a la noción de campaña electoral⁶⁰.

No obstante, se permite que los entes privados hagan campaña y propaganda electoral únicamente para procesos referendarios distintos al revocatorio y a las elecciones de cargos públicos, con el fin de armonizar el derecho de participación política en los asuntos públicos con el hecho de que son los partidos y grupos de electores los que tienen como fin asumir la dirección política del Estado⁶¹.

IV.3. Lo que no es campaña electoral

En ese sentido, se ha considerado necesario incluir una referencia a lo que no debe considerarse como campaña electoral ni propaganda electoral, a saber: los mensajes de tipo institucional difundidos y expuestos por entes privados que no tengan por objeto persuadir al elector a que se pronuncie a favor o en contra de un candidato o candidata, partido u opción electoral, sino informar sobre la naturaleza y características del proceso electoral y el ejercicio libre del derecho al sufragio. Ello tiene como propósito limitar la discrecionalidad del CNE respecto a coartar o impedir las propaganda financiada por entidades de la sociedad civil (ONG) que han

59 El Artículo original es el 72 de la LOPRE. Se proponen cambios puntuales en la redacción de algunos apartados, que podría ser la siguiente: Núm. 6. Pleno respeto por el honor, vida privada, intimidad, propia imagen, confidencialidad y reputación de las personas. Se propone reducir la enumeración pues es algo redundante o, en el caso de la confidencialidad, no es un valor a proteger. En el Núm. 8. Respeto por las diferentes ideas y la promoción de la tolerancia, la transparencia, la convivencia pacífica, el pluralismo político, la democracia y la vigencia de los derechos humanos. Se sugiere suprimir la referencia a la transparencia por no ser la ubicación apropiada de esta, que es un principio de actuación de la Administración Electoral y está en las disposiciones generales de la LOPRE. Núm. 10. Igualdad de acceso a los medios de comunicación social. Se propone eliminar el término igualdad por equidad, ya que la regulación propuesta parte de una distribución equitativa, sobre parámetros que incluyen tanto a la igualdad como a la proporcionalidad.

60 Así pues, se propone un cambio en la redacción, que podría ser la siguiente definición: propaganda electoral como el conjunto de elementos y piezas publicitarias, difundidas y expuestas por todos los medios a su alcance que expresan los mensajes electorales a favor o en contra de un candidato o candidata u opción electoral, realizada por las organizaciones con fines políticos, los grupos de electores, las comunidades u organizaciones indígenas y los candidatos y candidatas a cargos de elección popular, durante el transcurso de una campaña electoral.

61 Se propone una redacción, que podría ser la siguiente: los entes privados no podrán hacer campaña ni propaganda electoral en los comicios para la escogencia de cargos de elección popular ni en los referendos revocatorios, pero sí en los demás procesos electorales referendarios. En este último caso, deberán identificar de forma claramente perceptible el origen de los fondos empleados para financiar los elementos y piezas publicitarias, y se someterán a lo regulado en este Título.

resaltado el carácter voluntario, libre y secreto del voto, como manera de persuadir al elector para que manifieste de forma espontánea y sin temor a represalias su preferencia política.

IV.4. Modificaciones en el régimen de prohibiciones de propaganda electoral

En lo que se refiere a la propaganda electoral prohibida, si bien se mantiene la estructura legal del vigente Artículo 75 de la LOPRE, se propone incluir ciertas precisiones, a saber:

1. Modificar la redacción del núm. 1, pues el lapso de campaña en la propuesta de reforma debe ser ahora legal y no lo establece el CNE, por lo que la prohibición de propaganda se extiende fuera del lapso que debe estar legalmente fijado.
2. Eliminar algunos conceptos del núm. 2 por su redundancia o por estar previstos en las Disposiciones Generales de la Ley propuesta⁶².
3. Aclarar expresamente en el caso del núm. 4, que la prohibición de la propaganda que promueva la desobediencia a las leyes, no puede coartar el análisis o crítica de las leyes, como estaba en la LOSPP.
4. Eliminar la prohibición de propaganda que desestime el ejercicio del voto (Núm. 7), por cuanto el ejercicio del voto no es obligatorio conforme al marco constitucional vigente, por lo que no puede prohibirse la promoción de una conducta permitida.
5. Suprimir la referencia en el actual Núm. 8 a la prohibición de propaganda que contenga expresiones “denigrantes”, pues puede prestarse a censura, e incluir que no puede interpretarse como prohibición de crítica a la gestión de un servidor público. Se propone mantener, en cambio, la prohibición respecto a propaganda con contenido obsceno.
6. Agregar, en el Núm. 10, que la prohibición aplica para la propaganda que use indebidamente los símbolos patrios o los colores de la bandera nacional, para armonizarla con las disposiciones de la Ley de Bandera, Escudo e Himno Nacionales, que a su vez remite a un Reglamento para el uso de la bandera.
7. Eliminar la prohibición contenida en el Núm. 16, atinente a la propaganda que “atente contra la salud mental de los ciudadanos”, por su redacción en extremo genérica e indeterminada, lo que puede dar lugar a censura previa.

62 El Artículo 75.2 establece como propaganda prohibida, aquella que “atente contra el honor, vida privada, intimidad, propia imagen, confidencialidad y reputación de las personas”. La redacción propuesta señala: Atente contra el honor, vida privada, intimidad y propia imagen de las personas.

IV.5. Financiamiento de campañas electorales

Ahora bien, el cambio más importante propuesto en este Título VI de la LOPRE, se encuentra en el Capítulo III, relativo a la propaganda electoral en los medios de comunicación social. Dentro de tal regulación, se sugiere incluir un mecanismo de financiamiento a las campañas electorales (y no a los actores políticos)⁶³. Por ende, se propone el establecimiento de cesiones obligatorias, por parte de los medios audiovisuales de comunicación social, de espacios para que los actores electorales difundan su propaganda electoral.

Esta cesión (que se nutre –sin limitarse a la mera copia– de experiencias de la legislación comparada de países con afin cultura electoral al nuestro) habrá de distribuirse bajo criterios equitativos entre los participantes en el proceso comicial de que se trate, y tiene como fin promover que los electores ejerzan adecuadamente su derecho al sufragio y a la participación ciudadana en los asuntos públicos en el marco del pluralismo, al conocer y formarse opinión sobre los mensajes y programas electorales⁶⁴.

A tal fin, la forma de distribución de los espacios se inspira parcialmente en los criterios de la LOSPP para la distribución del financiamiento de los actores políticos, pero combinándose con otro parámetro más igualitario para todos los participantes, a los fines de permitir la incorporación de nuevas organizaciones políticas o grupos de electores⁶⁵. De igual forma, en la propuesta se incluyen los

63 Más allá de que la tendencia es precisamente la contraria a la adoptada por la Constitución venezolana, que prohíbe el financiamiento público a las organizaciones políticas, toda vez que más bien, tiende a establecerse ese financiamiento –sin perjuicio de los aportes privados–, tanto de los partidos políticos como de las campañas, aparejado con los debidos controles. Véanse, entre otros: Álvarez (2014, pp. 208-214); Zovatto (2014, pp. 749, 757, 760-772).

64 Sobre el punto de la campaña y propaganda electoral, véase entre otros: Álvarez (2014, pp. 203-205).

65 Se propone una redacción, que podría ser la siguiente: **Distribución de espacios en los medios de comunicación audiovisuales.** Con el fin de promover que los electores y electoras ejerzan adecuadamente su derecho al sufragio y a la participación ciudadana en los asuntos públicos en el marco del pluralismo, al conocer y formarse opinión sobre los mensajes y programas electorales, durante el lapso de cada campaña electoral el Consejo Nacional Electoral gestionará y administrará treinta (30) minutos de difusión, en los medios de comunicación audiovisuales y radiofónicos, tanto públicos como privados, de propaganda gratuita en los procesos electorales, con sujeción a lo dispuesto en la presente Ley y de conformidad con las normativas que establezca al efecto. A tal fin, los espacios en los referidos medios se distribuirán en un cincuenta por ciento (50%) a partes iguales entre todos los candidatos y candidatas, organizaciones con fines políticos u opciones políticas participantes en el respectivo proceso electoral, y cincuenta por ciento (50%) proporcionalmente a la votación obtenida por cada candidato o candidata, organización con fines políticos o grupo de electores y electoras en los comicios inmediatamente anteriores destinados a la escogencia del mismo cargo o cargos públicos. En el caso en que ninguno de los candidatos y candidatas, organizaciones con fines políticos o grupos de electores y electoras haya participado en el proceso electoral inmediatamente anterior destinados a la escogencia del mismo cargo o cargos públicos, o de que este no tenga antecedentes, la distribución

parámetros de distribución según se trate de procesos electorales nacionales, estatales o municipales⁶⁶.

No obstante, esas cesiones no deben impedir que los actores políticos contraten con sus propios recursos espacios adicionales de propaganda, hasta un límite propuesto de cuatro (4) minutos diarios en cada medio contratado, que se distribuirán en mensajes de treinta (30) segundos sin fracciones, por cada candidato o candidata, organización con fines políticos, grupo de electores y electoras o comunidad u organización indígena.

En todo caso, la reforma propone que el Consejo Nacional Electoral deberá reunirse con los actores políticos y medios audiovisuales de comunicación social antes de que inicie cada campaña, con el fin de discutir lo que serán las directrices que habrán de fijarse en este asunto de conformidad con la Ley, aunque la decisión final corresponde al primero, dado que se trata del ejercicio de atribuciones legales indisponibles⁶⁷.

Consecuentemente con tales regulaciones, se propone igualmente establecer que, a los efectos de los cómputos de los límites máximos para la distribución del tiempo entre candidatos u opciones electorales por cesiones obligatorias o por contratación privada de espacios adicionales de propaganda, las alianzas se consideran una única opción electoral.

se hará enteramente a partes iguales entre todas las que compitan en el proceso electoral de que se trate. En el supuesto de que solo hayan participado en el proceso electoral inmediatamente anterior uno o varios de los candidatos y candidatas, organizaciones con fines políticos o grupos de electores, la distribución se hará en un cincuenta por ciento (50%) a partes iguales entre todos los candidatos y candidatas, organizaciones con fines políticos o grupos de electores y electoras, y a los que hayan participado previamente les corresponderá el otro cincuenta por ciento (50%) conforme a lo establecido en el encabezamiento de este artículo.

66 Se propone una redacción, que podría ser la siguiente: el cumplimiento del deber de hacer las cesiones obligatorias a que se refiere el artículo (...) se realizará de la siguiente forma: 1. En los procesos electorales nacionales, corresponderá a los medios de comunicación social televisivos de alcance nacional y a todos los medios radiofónicos de comunicación social, tanto públicos como privados. 2. En los procesos electorales estatales, corresponderá a los respectivos medios de comunicación social audiovisuales y radiofónicos, públicos y privados, de alcance regional, estatal, municipal y local. 3. En los procesos electorales municipales, corresponderá a los respectivos medios de comunicación social audiovisuales y radiofónicos, públicos y privados, de alcance municipal o local.

67 Se propone una redacción, que podría ser la siguiente: **fijación de directrices por el Consejo Nacional Electoral.** Durante los quince (15) días inmediatamente anteriores al inicio de la campaña electoral, el Consejo Nacional Electoral realizará reuniones con las organizaciones con fines políticos, grupos de electores y electoras y agrupaciones de ciudadanos y ciudadanas que se hayan registrado para participar en el proceso electoral, así como con los medios audiovisuales de comunicación social, que servirán como insumo para fijar las directrices que habrán de seguirse en la aplicación de lo establecido en este Capítulo. Las opiniones y recomendaciones que surjan de tales reuniones serán consideradas por el Consejo Nacional Electoral, pero no serán vinculantes, por lo que este último tendrá la potestad de apartarse de ellas exponiendo motivadamente sus razones en los considerandos de las normas correspondientes.

Por otra parte, también se propone que en los medios públicos, en el último día de campaña transmitan simultáneamente mensajes de igual duración de los candidatos, para el caso de elecciones y referendos nacionales⁶⁸.

IV.6. Prohibiciones, a los órganos y entes públicos y a los servidores públicos, de realizar actividades de campaña o propaganda electoral

Como contrapartida a estas obligaciones legales, la propuesta de reforma impone serias y precisas restricciones a los órganos y entes públicos en esta materia, al igual que a los funcionarios y servidores públicos, con el fin de limitar el uso desproporcionado y tergiversado de sus competencias en materia de difusión de mensajes institucionales y de información de la gestión de gobierno, con fines proselitistas⁶⁹. Práctica esta que se ha generalizado en épocas recientes, agravándose aún más con el uso desmedido de los mensajes “en cadena”, de obligatoria difusión simultánea para los medios de comunicación social nacionales; todo lo cual contraviene los principios constitucionales en materia electoral, atenta contra la equidad en la campaña e, incluso, perjudica la gestión comercial de esos mismos medios, dada su desproporción en cuanto a frecuencia y duración.

En ese orden de ideas, se comienza proponiendo la inclusión en el Capítulo V, del contenido del Artículo 222 del Reglamento General de la LOPRE, para darle mayor rango normativo a este y limitar la discrecionalidad del CNE atiende a la prohibición para los entes públicos de hacer propaganda y publicidad electoral así como emplear bienes públicos a tal fin. También se incorpora el Artículo 223 del Reglamento General de la LOPRE, que permite difundir información concerniente a

68 Se propone una redacción, que podría ser la siguiente: **cesión obligatoria para los medios audiovisuales de comunicación social públicos**. El último día de la campaña electoral, todos los medios audiovisuales de comunicación social estatales o públicos deberán transmitir simultáneamente a las seis y cinco minutos de la mañana (6:05 am), doce y cinco minutos del mediodía (12:05 m) y seis y cinco minutos de la tarde (6:05 pm), un espacio para campaña electoral de una duración de diez (10) minutos, tiempo que se distribuirá a partes iguales entre todos los candidatos y candidatas u opciones electorales, en el caso de elecciones y referendos de alcance nacional, sin perjuicio de los espacios que, con sujeción a lo dispuesto en esta Ley, puedan contratar adicionalmente con sus recursos propios las organizaciones con fines políticos, grupos de electores y electoras o los candidatos y candidatas.

69 Y es que como señala: “Sin establecer regulaciones específicas al partido gubernamental prohibiendo de manera concreta el uso de los variados y gigantescos recursos del Estado, esta norma es un incentivo a la desigualdad de los participantes en favor del titular del cargo, pues, si no hay frenos a su eventual conducta ventajista y dada la cultura política del aprovechamiento de los recursos de cargo, cualquier partido que detente el poder, tenderá a tomar ventajas adicionales a los otros en su afán por obtener la victoria” (Salamanca,2014, p.162). Un panorama de las irregulares prácticas del partido de gobierno en materia de uso y abuso de los recursos públicos y de presión a los servidores públicos en las campañas electorales en Venezuela puede verse en Torrealba Sánchez (2015, pp. 499-509), así como en la bibliografía allí citada.

obras públicas, siempre que no tengan contenidos de propaganda electoral, pero se redacta una propuesta más restrictiva. Ello encuentra apoyo en ejemplos de otros países vecinos, toda vez que resulta muy difícil separar la propaganda electoral de la mera difusión de inauguraciones de obras públicas. Asimismo, se sugiere la inclusión de una serie de prohibiciones y limitaciones a los funcionarios públicos y al contenido de los mensajes y alocuciones oficiales durante la campaña electoral, con el fin de contribuir con la equidad y limitar el potencial ventajismo de los partidos de gobierno.

En la misma línea de limitar las actividades proselitistas por parte de funcionarios públicos, se recomienda retomar la prohibición contenida en el Artículo 215 de la LOSPP (num. 1)⁷⁰ así como incorporar en la Ley las otras contenidas en el Reglamento General de la LOPRE, con el fin de limitar la discrecionalidad del CNE en esta materia. Adicionalmente, se sugiere añadir como prohibición de “instar” a funcionarios subalternos, mediante sugerencia o coacción, para que realicen actividades proselitistas prohibidas.

De la misma manera, la propuesta considera adecuada la regulación vigente en cuanto al tipo de propaganda electoral prohibida, para lo cual propone incorporar el contenido del 257 del Reglamento General de la LOPRE⁷¹, dándole rango legal, debido a la importancia del asunto que conviene quede recogido en la Ley y no sujeto a los cambios de criterios del CNE, además de que se trata de materias que –al ser prohibitivas– deben estar previstas en normas de tal rango. Adicionalmente, se plantea incluir la prohibición de imponer aportes para la campaña electoral a los funcionarios públicos descontando salario o sueldo, práctica deplorable que se ha generalizado en los últimos años en la Administración pública venezolana.

70 El cual establecía: “Los empleados y obreros de la Administración Pública Nacional, Estadal y Municipal, están obligados a mantener imparcialidad política en el ejercicio de sus funciones, en consecuencia no podrán abandonar sus funciones normales de trabajo con el objeto de participar en actividades electorales, de partidos políticos, grupos de electores o candidaturas a cargos de elección popular u ostentar propaganda electoral en las dependencias donde laboran de conformidad con lo señalado en esta Ley”.

71 Según el artículo 257 del Reglamento General de la LOPRE: “No se permitirá el financiamiento de la campaña electoral con recursos provenientes de: 1. Donaciones o aportes anónimos. 2. Donaciones, aportes o subsidios de organismos o entes públicos. 3. Compañías extranjeras o con casa matriz en el extranjero. 4. Empresas concesionarias de obras o servicios públicos. 5. Gobiernos, organismos o personas extranjeras no residentes. 6. Organizaciones nacionales que reciban aportes de organismos o Estados extranjeros. 7. Actividades ilícitas, calificada así por el ordenamiento jurídico nacional. 8. Fundaciones de carácter público o de carácter privado que reciban recursos del gobierno nacional o de Estados u organismos extranjeros. 9. Aportes, contribuciones o donaciones que se efectúen mediante depósitos o transferencias a través del sistema financiero o cualquier otro método, que haga difícil o imposible la identificación del contribuyente”.

IV.7. Encuestas y sondeos de opinión

Por otra parte, la propuesta plantea, además de mantener la regulación vigente en cuanto a la prohibición de divulgación de encuestas y de estudios de sondeos de opinión durante la semana previa al acto de votación, implantar un Sistema Nacional de Registro de Encuestadoras (previsto reglamentariamente en la actualidad, pero que pasaría a tener rango legal para darle mayor realce y seguridad), así como establecer los datos mínimos que como ficha técnica deben divulgarse junto con la encuesta o sondeo de opinión, que podrían ser como mínimo: 1. Tamaño de la muestra; 2. Fecha de campo; 3. Porcentaje de error muestral; 4. Cobertura geográfica específica; 5. Método de selección de la muestra; 6. Cliente que ordenó la realización del estudio; 7. Propietario del estudio; 8. Empresa que realiza el estudio.

IV.8. Eliminación de la prohibición de difundir resultados electorales

En contraste con lo anterior, lo que sí se propone modificar sustancialmente es la prohibición actual de difundir resultados electorales por cualquier medio de comunicación social antes que el CNE emita su primer boletín, a los fines de armonizarla con el régimen propuesto en el Capítulo que regula el acto de votación y escrutinio en el cual, ahora, se dispondría que la información relativa a la votación y los resultados de las actas de escrutinio deben ser difundidos por el CNE en tiempo real en la medida en que los va recibiendo.

IV.9. Información financiera electoral y contabilidad electoral

Por otra parte, además de precisar y adaptar una serie de disposiciones en materia de campaña electoral, la propuesta plantea adoptar y mejorar la regulación, hasta ahora reglamentaria, en cuanto al Registro de Información Financiera Electoral, confiada a la potestad del CNE de hacer análisis y auditorías⁷² así como al Sistema Automatizado de Rendición de Cuentas, mecanismos que coadyuvarán en mejorar el control de los recursos empleados por los actores políticos en las campañas electorales, y por tanto, en una mayor transparencia en cuanto al financiamiento de estas.

En ese mismo asunto del control sobre el financiamiento de las campañas electorales, se propone incluir un precepto que tiene como propósito reforzar tal

72 Se propone un cambio en la redacción, que podría ser la siguiente: **potestad de hacer investigaciones, análisis y auditorías**. La Comisión de Participación Política y Financiamiento, en ejercicio de su potestad de controlar el origen, uso y destino de los recursos económicos utilizados en la campaña electoral, podrá ordenar la realización de investigaciones financieras, análisis contables y auditorías sobre el manejo de las operaciones económicas y financieras de la campaña electoral.

control a través de hacer pública la contabilidad llevada a cabo por los actores políticos. Esta previsión tiene su base en los Artículos 141, 293 y 294 constitucionales (principio de transparencia)⁷³.

IV.10. Mejoras en el régimen de averiguaciones administrativas en materia de propaganda electoral

En materia de averiguaciones administrativas sobre propaganda electoral, se mejora el régimen legal vigente en los siguientes aspectos:

1. Se incorporarían y simplificarían los requisitos de la denuncia regulados en el Reglamento, para limitar la discrecionalidad del CNE.
2. Se dispondría que el incumplimiento de los requisitos obliga al funcionario a advertir al denunciante para que corrija, y se establecería un plazo breve para la corrección de la denuncia, puesto que no tiene sentido y es contrario a la Constitución desestimar una denuncia por razones formales cuando el procedimiento puede iniciarse, incluso, de oficio.
3. Se establecería que en caso de que no se haya subsanado, la desestimación la emite la Comisión de Participación Política, salvo que por la gravedad de los hechos denunciados se decida iniciar de oficio la averiguación.
4. Se plantearía que la tendencia fuera a que el procedimiento se haga electrónico conforme a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
5. Se fijarían plazos brevísimos de remisión de la denuncia, de inicio de la averiguación o de desestimación de aquella, dada la necesaria brevedad tratándose de una campaña electoral. Se enfatizaría, también, la posibilidad de control jurisdiccional de la desestimación de la denuncia.
6. Se reducirían los plazos y se simplifica la tramitación. Prevista en la actual LOPRE. Se enfatizaría nuevamente la posibilidad de control judicial.

73 Se propone una redacción, que podría ser la siguiente: **publicidad del financiamiento y contabilidad de los gastos de campaña.** Será pública y de libre acceso toda la información contenida en el Registro de Información Financiera Electoral y en el Sistema Automatizado de Rendición de Cuentas llevados por el Consejo Nacional Electoral, así como la información contenida en cualquier otro mecanismo o medio que instrumente este para supervisar el manejo de los recursos empleados por las organizaciones con fines políticos, grupos de electores y electoras, candidatos y candidatas o representantes de opciones electorales durante la campaña electoral. También serán públicos y de libre acceso los informes que elaboren los órganos del Poder Electoral en ejercicio de sus competencias contraloras sobre la información financiera electoral y la contabilidad de los gastos de campaña. La información a que se refiere este Artículo será pública y de libre acceso tanto en sus respaldos físicos como a través de medios electrónicos. A tal fin, el Consejo Nacional Electoral la incluirá en su portal oficial de internet, garantizando que quienes la consulten puedan copiar o descargar la misma según el caso.

IV.11. Medidas preventivas en materia de campaña y propaganda electoral

Aspecto de especial importancia es el de las medidas preventivas que puede dictar la Administración electoral durante el procedimiento de tramitación de la averiguación acerca de la licitud o no de una propaganda electoral. Por sus efectos, estas medidas pueden resultar determinantes para que una propaganda en particular se difunda o no, dado el escaso tiempo de duración de las campañas. Y es que ello puede llegar a implicar que una actuación ilegal tenga efectos definitivos, pudiendo resultar irreparablemente vulnerados los derechos políticos de la ciudadanía o bien de los actores políticos participantes. En ese sentido, se propone modificar el régimen vigente en estos aspectos:

1. Eliminar la referencia a que la medida puede dictarse en el auto de apertura del procedimiento por resultar inconstitucional y porque, si se trata de hechos graves, el CNE puede iniciar el procedimiento de oficio, notificar inmediatamente al interesado y decretar la medida.
2. Reducir los lapsos para tramitar la oposición a la medida preventiva, en la LOPRE, de 20 días hábiles (un mes), a 4 días continuos.
3. Consagrar el silencio administrativo positivo ante la falta de pronunciamiento sobre la oposición a la medida cautelar. Si no hay respuesta en el plazo, la propaganda puede volver a emitirse. Se prevé expresamente el control judicial del silencio administrativo.
4. Agregar que el CNE debe incluir tanto en el acto que decreta la medida como en la notificación de esta, que ella tendrá una duración de 4 días continuos, y que decaerá automáticamente vencido ese lapso salvo que se notifique de la existencia de otro acto que haya ordenado el mantenimiento de la medida preventiva.
5. Por último, calificar como falta grave el retardo o la omisión en tramitar denuncias, como manera de promover el eficaz ejercicio de las potestades sancionadoras que tiene, en esta materia, el CNE.

IV.12. Sanciones en materia de campaña y propaganda electoral

Sobre el particular, la propuesta plantea recoger las normas que, en la actualidad, se encuentran en el Reglamento General de la LOPRE, e incluirlas en el texto legal. Ello por dos razones; la primera formal: esta materia debe ser regulada por Ley, por

expresos imperativos constitucionales. En segundo lugar, porque su importancia requiere su inclusión en la propuesta.

Bajo esas premisas, como tendencia general, se propone eliminar la convertibilidad de las sanciones de multa en arresto, como está en el texto reglamentario, por su cuestionable constitucionalidad, así como los ilícitos que prohibían conductas que ahora estarían permitidas de seguirse los lineamientos de la propuesta; de igual manera se eliminaría el ilícito general que establecía sanción para el resto de las prohibiciones carentes de sanción expresamente prevista, dada su inconstitucionalidad. Por último, se recomienda incluir las sanciones de conductas ahora prohibidas en la reforma.

No obstante, la propuesta es consciente de que la reforma legal no bastará para garantizar la equidad en la campaña electoral si las instituciones destinadas a aplicarla no ejercen sus competencias respectivas. Por consiguiente, como se señaló, se recomienda la reformulación y simplificación de los procedimientos para el ejercicio de la potestad sancionadora preventiva del CNE ante la ocurrencia de contravenciones a las normas establecidas; así como establecer con mayor claridad las responsabilidades en que incurrir los funcionarios que omitan el ejercicio de sus atribuciones en este asunto, cuestiones de reserva legal que ameritaban de una regulación más adecuada.

■ Capítulo 4: Ejercicio del derecho al sufragio: la jornada electoral

I. La jornada electoral: aspectos generales y reformas necesarias

El proceso electoral consta de una serie de etapas y fases consecutivas dirigidas al efectivo ejercicio del derecho al sufragio. Dentro de esas etapas tiene especial relevancia la *etapa de votación o jornada electoral*, cuyo objetivo es la materialización del voto por parte de cada elector, el día determinado para ello en la convocatoria respectiva. Durante la jornada electoral, a pesar de su corta duración, se realizan una serie de actuaciones que pueden ordenarse en varias fases:

1. *Fase de votación*, la cual comienza con la constitución de las mesas electorales el día pautado para la elección y concluye una vez ejerza su voto el último elector en espera para votar o bien cuando se verifique la hora final de votación sin que existan ya electores esperando.
2. *Fase de escrutinio*, mediante la cual se cuentan los votos obtenidos en cada mesa electoral y se verifica, en la propia mesa, la coincidencia de datos y resultados electorales.
3. *Fase de totalización*, la cual comienza de manera inmediata a la finalización de la jornada electoral, esta fase tiene por objeto la sumatoria de los votos obtenidos en todas las mesas electorales para la determinación de los candidatos que resultaron ganadores, ello mediante la totalización de los votos, la adjudicación de cargos y la proclamación del o los candidatos ganadores.

Como se ha expuesto en otra ocasión, la etapa de votación o jornada electoral tiene, dentro de la integralidad del proceso electoral, una importancia de primer orden, pues en ella se materializa el voto del elector, por lo que es indispensable que, durante su desarrollo, el ciudadano cuente con garantías suficientes para que su derecho al sufragio sea ejercido de manera voluntaria, libre y secreta, sin temor alguno a expresar la opción política de su preferencia (Urosa Maggi, 2014, p. 360)..

Ahora bien, diversos informes realizados en el marco del proyecto de integridad electoral y reportes publicados por organizaciones de observación electoral⁷⁴, han diagnosticado una serie de problemas suscitados en la práctica de los últimos procesos electorales, en Venezuela, durante las fases de votación y escrutinio o jornada electoral, que ameritan ciertos cambios legislativos para dar mayores garantías al elector.

Así, de una parte se han planteado problemas relacionados con el sistema automatizado de votación, en la medida en que los cambios repentinos de ese sistema, la innecesaria automatización de ciertas actuaciones electorales y la falta de información suficiente al elector, acerca del funcionamiento del sistema automatizado, merman la confianza de los ciudadanos respecto de la garantía del secreto del voto (Centro Carter, 2006, p. 33)..

En segundo lugar, se han planteado necesarias modificaciones para afianzar las garantías del secreto y libertad del voto, a fin de reforzar las condiciones que impidan la coacción del elector al momento de votar, evitando así la mala práctica del llamado “voto asistido”, mediante el cual los electores son inducidos a ser acompañados por otra persona al momento de ejercer su derecho al voto; persona que, además, no es necesariamente de su confianza o su elección. Las denuncias de voto asistido han sido recurrentes en los últimos procesos electorales en Venezuela⁷⁵.

En tercer lugar, en las elecciones venezolanas se ha detectado una importante falla en relación con el mantenimiento del orden público durante la jornada electoral, en algunos casos por exceso –en la medida en que las fuerzas de seguridad pretenden asumir facultades que le corresponden a los miembros de mesa– y en otros casos por defecto, en tanto no se mantiene el orden público ni se impide el proselitismo político en las adyacencias de centros de votación⁷⁶.

En cuarto lugar, se hace necesario reforzar la garantía de participación sin coacción durante la fase de escrutinio y verificación ciudadana, así como determinar

74 Entre otros, pueden verse los siguientes estudios e informes: Centro Carter “Reflexiones y aportes para la reforma de la legislación electoral venezolana”. Informe preliminar de la ONG Asamblea de Educación en relación con las elecciones parlamentarias de 2015, y el Informe Poselectoral Misión de Estudio IDEA-UCAB sobre las condiciones del proceso electoral 2015.

75 Informe final “Misión de Estudio del Centro Carter Elecciones Presidenciales en Venezuela el 7 de Octubre de 2012 en https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/venezuela-2012-election-study-mission-final-rpt-spanish.pdf y el Informe final de esas mismas elecciones de Red de Observación Electoral de Venezuela en <http://redobservacionelectoral.info/wp-content/uploads/2012/10/INFORME-DEFINITIVO-PRESIDENCIALES-1.pdf>.

76 Así lo refiere el Centro Carter en su mismo Informe final “Misión de Estudio del Centro Carter Elecciones Presidenciales en Venezuela el 7 de Octubre de 2012”, antes citado; así como también en su Informe Preliminar a las elecciones presidenciales en Venezuela de 14 de abril de 2013, en https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/venezuela-pre-election-rpt-2013-spanish.pdf

con claridad el alcance y valor probatorio de esa revisión, mediante la cual los ciudadanos pueden ejercer su derecho a la participación electoral, observando el modo en que se realiza el escrutinio en la mesa electoral y verificando la correlación de los datos y resultados electorales obtenidos en la misma (Urosa Maggi, 2014, p. 367).

Detectadas tales inconsistencias, se proponen ciertas reformas legislativas que impulsen las garantías indispensables durante la jornada electoral, especialmente las garantías de secreto y libertad del voto, sin limitar la transparencia, eficiencia y celeridad del proceso electoral, a fin de generar la máxima confianza del elector en el sistema comicial.

II. Propuestas de reforma en relación con las garantías del derecho al sufragio y la jornada electoral

II.1. Propuestas en relación con la fase de votación

II.1.1. Sistema automatizado

Entre los principios fundamentales del proceso electoral venezolano, cuya propuesta de reforma se refirió en páginas anteriores, se encuentra el principio de automatización del proceso electoral, en virtud del cual la regla general será que la mayoría de las fases de ese proceso se realizarán a través de dispositivos y medios tecnológicos. Ahora bien, aun cuando esa automatización es la regla, esta debe tener por finalidad facilitar el ejercicio del derecho al voto y aportar eficiencia al proceso electoral. En consecuencia, se propone como reforma que si la automatización de determinado acto o fase del proceso electoral atenta contra la confianza, transparencia, secreto o libertad del voto, deberá evitarse y realizarse de manera manual.

Asimismo, se propone como reforma de Ley que todo cambio tecnológico del sistema de votación requiera de la previa consulta a los partidos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral y de una campaña institucional que informe oportuna y suficientemente al elector sobre su implementación, de modo que este conozca oportunamente qué cambios se realizan y cómo es su funcionamiento, en atención a los principios de confianza y transparencia del sistema electoral.

II.1.2. Horario de votación

Otra reforma legislativa sería la de reducción del horario de la jornada electoral. En la legislación vigente se dispone que esa jornada se cumplirá desde las seis de la mañana hasta las seis de la tarde; se propone limitarla hasta las cuatro de la tarde, manteniéndose abierta la mesa mientras haya electores inscritos en espera para votar.

Con ello se pretende evitar la nocturnidad que ha caracterizado los procesos electorales en Venezuela, así como los errores producto del cansancio de los miembros de organismos subalternos y testigos electorales, tomando en cuenta que las fases de escrutinio, auditoría de verificación ciudadana, recogida, entrega y traslado del material electoral en las respectivas mesas suele llevar varias horas adicionales, al igual que la totalización que corresponde a las Juntas Electorales según el tipo de elección.

Asimismo, se propone establecer que será competencia exclusiva de los miembros de la mesa electoral la verificación del cumplimiento de horario y declarar a viva voz que ha concluido el proceso de votación. En ningún caso podrá el Consejo Nacional Electoral ni otra autoridad distinta modificar sobrevenidamente el horario de inicio o cierre de mesas fijado en esta Ley. Con ello se pretende evitar que la Administración electoral, de manera discrecional, disponga durante la jornada electoral de una extensión o reducción de su horario, con fundamento en criterios políticos, arrogándose competencias que corresponden a los miembros de cada mesa electoral, situación que ha ocurrido en alguna oportunidad⁷⁷.

II.1.3. Voto asistido y garantías de ejercicio individual y voluntario del voto

Es relevante establecer expresamente en la Ley que el derecho al sufragio es voluntario. Ninguna persona puede ser obligada o coaccionada bajo ningún pretexto en el ejercicio de ese derecho. Asimismo, acotar que, se debe en caso de denuncias de coacción al ejercicio del voto, el órgano competente deberá iniciar de inmediato, sustanciar y decidir el correspondiente procedimiento sancionador, imponiendo las sanciones a que hubiere lugar. De ese modo se pretende hacer énfasis en que el oportuno y correcto ejercicio de la potestad sancionadora de los órganos electorales frente a conductas ilícitas de coacción al elector, es de obligatorio cumplimiento.

77 Durante las elecciones parlamentarias de 2015 el Consejo Nacional Electoral decidió, de manera sobrevenida y absolutamente discrecional, extender el horario de cierre de las mesas electorales, a pesar que de no habían ya electores en espera para votar. Al respecto vid. <http://www.vtv.gob.ve/articulos/2015/12/06/cne-extiende-a-las-7-00-de-la-noche-el-cierre-de-mesas-electorales-7570.html>, <http://eltiempo.com.ve/venezuela/elecciones-parlamentarias/extienden-horario-en-mesas-de-votacion-hasta-las-700-pm/203595>.

En relación con el voto asistido, la reforma de la legislación electoral ha de enfatizar que esa mala praxis, cuando no encuadra dentro de las excepciones establecidas en la Ley, implica una grave violación al secreto y libertad del voto y se traduce en una conducta ilegal sujeta a las sanciones previstas en la Ley. Los miembros de mesa y coordinadores de centros de votación no podrán, en ningún caso, asistir a los electores. En caso de denuncias de voto asistido, el órgano electoral competente para sancionar deberá iniciar de inmediato, sustanciar y decidir el correspondiente procedimiento, imponiendo las sanciones a que hubiere lugar.

De ese modo, se pretende insistir en el carácter inconstitucional e ilegal del llamado voto asistido, mediante el cual se pone en riesgo la libertad, voluntad y secreto del voto. Se enfatiza, también, en el carácter debido del ejercicio de la potestad sancionadora en caso de denuncias de voto asistido.

II.1.4. Garantías del carácter secreto del voto

Se propone incluir una norma legal que haga énfasis en la garantía del secreto del ejercicio del derecho al sufragio. El CNE deberá implementar óptimos mecanismos de resguardo de la máquina de votación y la boleta electrónica, a fin de que al momento de sufragar el elector vea garantizada la privacidad y secreto de su voto. El carácter secreto del voto deberá interpretarse siempre en beneficio del elector, no pudiendo exigírsele prueba alguna de cómo sufragó.

De ese modo, se pretende establecer el deber del CNE de implementar óptimos mecanismos de resguardo de la máquina de votación y la boleta electrónica, a fin de evitar que se viole el secreto del voto, tomando en cuenta que el sistema de parabanos de cartón, utilizado en las últimas elecciones en Venezuela, puede no ser un mecanismo suficientemente óptimo en este sentido⁷⁸.

II.1.5. Idoneidad y auditoría del material electoral

La reforma legislativa electoral debería establecer que el acto de votación solo podrá realizarse con el material electoral dispuesto para ello previamente por el CNE, recibido y constatado al momento de la instalación de la Mesa Electoral. En especial, conviene incluir que todo el material electoral a ser utilizado el día de la

78 Han sido recurrentes, en las últimas elecciones efectuadas en nuestro país, las denuncias que señalan la poca garantía que ese parabán de cartón, de escasa altura y longitud, otorga al elector en el momento de seleccionar la opción de su preferencia en la boleta electrónica y luego presionar la máquina de votación, a fin de que su voto sea efectivamente secreto. De ese modo, es fácil determinar por cuál candidato está votando, pues el tamaño del parabán permite identificar si el elector selecciona una opción de la parte superior o inferior de la boleta o tarjetón electrónico, para lo cual debe tomarse en cuenta, además, que esa boleta suele ser sumamente grande y por ende fácilmente identificables los movimientos del votante. Ver Urosa Maggi (2014, p. 347).

votación deberá ser objeto de auditoría con, al menos, cuarenta y ocho (48) horas de antelación a la fecha de dicho acto, de modo que pueda ser corregida cualquier irregularidad o deficiencia del mismo dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la auditoría.

De ese modo se pretende evitar que, al momento de la instalación de la mesa, cuando tradicionalmente se abre el “cotillón electoral” o caja que incluye el material a ser utilizado el día de la votación, se detecten irregularidades que ya no sean subsanables, como sería, por ejemplo, el tamaño inadecuado del cartón que hará las veces de parabán para resguardar al elector al momento de votar.

II.1.6. Transparencia y difusión de información electoral

Se propone la inclusión de una norma en la Ley que disponga que el CNE deberá dar difusión a toda la información concerniente al desarrollo de la jornada electoral. Tal información se emitirá en tiempo real, es decir, simultáneamente a su recepción, debiendo abarcar los datos relativos al número de mesas electorales instaladas, número de mesas constituidas, número de votantes que van concurriendo a los diferentes centros de votación durante la jornada electoral y resultados contenidos en las actas de escrutinio, en la medida en que sus datos van siendo recibidos en la sala de totalización de la junta respectiva. La publicación de tales datos se realizará, como se dijo, en tiempo real en el portal oficial de Internet del CNE y será del dominio público, sin perjuicio de que este pueda también difundirlos a través de otros medios de comunicación y redes sociales.

Con un precepto como ese se persigue dar mayor garantía al principio de transparencia y al derecho a la información de resultados electorales durante la jornada electoral y no únicamente, como ocurre en la actualidad, varias horas después de que se han totalizado los votos. Ello otorgará confianza a los electores y actores políticos respecto del efectivo desarrollo del proceso.

II.1.7. Cuadernos físicos de votación y resguardo físico del voto

La reforma legislativa electoral debería establecer que, a pesar de que la automatización del proceso sea la regla, el cuaderno de votación se tendrá en físico y será manualmente operado. En caso de que el CNE desarrolle la tecnología necesaria para la automatización de este instrumento, se mantendrá también su existencia y uso en papel. Con ello se pretende mantener un respaldo físico de la data de quiénes ejercieron su derecho al voto en cada mesa electoral, lo cual aporta confianza al electorado y facilita la revisión de datos electorales, de ser necesario.

Asimismo, conviene recordar que los interesados tendrán acceso a la información de los datos electorales contenidos tanto en el cuaderno físico como en el electrónico, ello en el marco del derecho al acceso a la información y al material electoral y con base en el principio de transparencia.

II.1.8. Movilización de electores el día de la elección

Se propone retomar la norma contenida en la LOSPP de 1998 la cual establecía que, en el día de la votación, queda prohibida la movilización de electores en vehículos oficiales. Con ello se pretende evitar la mala práctica denunciada en los últimos procesos electorales venezolanos, conforme a la cual se movilizaban electores en vehículos de uso oficial del Poder público nacional, estatal y municipal, lo que se presta a discriminaciones políticas y coerción al momento del ejercicio del derecho al voto de manera libre y voluntaria⁷⁹.

II.2. Propuestas en relación con la fase de escrutinio y conteo de votos

II.2.1. Publicidad y transparencia al momento del escrutinio

La reforma electoral debe reafirmar el principio general de que el acto de escrutinio es público y los miembros de la mesa electoral permitirán la presencia, en el local, de los electores y testigos electorales, sin más limitaciones que las derivadas de la capacidad física del local y de la seguridad del acto electoral.

Por tanto, para garantizar la eficacia de ese principio, en la selección de los locales donde se realizarán la votación y el escrutinio, privarán tanto las consideraciones de carácter técnico para el mejor desarrollo del proceso, como también aquellas tendientes a garantizar el fácil acceso y el carácter público reconocido en esta Ley.

De ese modo se retoma la norma establecida en la LOSPP de 1998, a fin de avalar los principios de publicidad y transparencia del proceso electoral y garantizar, también, el cabal ejercicio del derecho a la participación ciudadana en asuntos electorales y derecho a la vigilancia electoral.

79 Centro Carter (2012). La misma denuncia se realizó con motivo de la jornada electoral de 6 de diciembre de 2015, como lo reflejan el diario *El Nacional* http://www.el-nacional.com/tu_decides_2015/Usan-vehiculos-gobernacion-electores-Apure_0_751725084.html, y <https://operaciontransparencia.wordpress.com/>.

II.2.2. Precisiones necesarias acerca de la auditoría de verificación ciudadana

La verificación ciudadana es la auditoría prevista en la LOPRE cuya finalidad es que la ciudadanía constate los resultados electorales de determinada mesa, inmediatamente luego de realizado el escrutinio de los votos. Este control ciudadano, de suma importancia, carece, en la actualidad, de precisión suficiente respecto de qué datos electorales han de verificarse durante su realización y cuál es el valor y consecuencias jurídicas de tal verificación.

Por ello, en una reforma legislativa, convendría establecer que la verificación ciudadana del cierre de la votación, se efectuará mediante el contraste de los comprobantes de votación depositados en la urna electoral frente a los datos contenidos en el acta impresa por la máquina de votación o bien frente al acta de votación elaborada por los miembros de mesa, en caso de que la elección se realizase manualmente. Asimismo, se revisará que el número de comprobantes de votación coincida con el número de electores que sufragaron según el cuaderno de votación.

Con ello se persigue dar mayor seguridad jurídica y funcionalidad a esta auditoría, conociendo con precisión qué datos electorales se habrán de revisar. Asimismo, se propone la incorporación de una norma legal en la que se señale que durante los procesos judiciales de revisión de actos y resultados electorales, el acta de verificación ciudadana tendrá valor probatorio y podrá influir en la declaratoria de nulidad del acto electoral.

II.3. Propuestas en relación con la fase de totalización de resultados electorales

A fin de evitar diferimientos y retardos innecesarios, que resten transparencia y celeridad al proceso electoral, se debe establecer, en la Ley, que la data correspondiente a la totalización de los resultados electorales obtenidos deberá publicarse en el portal oficial de Internet del CNE, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al acto de totalización; ello sin perjuicio, claro está, de la publicación que en tiempo real deberá ir haciendo ese órgano electoral respecto de la data que vaya recibiendo de las diferentes mesas electorales, tal como antes se explicó.

Asimismo, tal publicación será oportuna y en formato electrónico descargable y procesable, a fin de facilitar su revisión por parte de cualquier persona u organización interesada.

III. Propuestas de reforma en relación con el mantenimiento del orden público durante la jornada electoral

La LOPRE no regula al detalle el mantenimiento del orden público durante la jornada electoral. Las únicas normas referentes al tema (Artículos 5, 129 y 167) disponen que la jornada electoral se llevará a cabo sin alteración del orden público, que ninguna persona podrá concurrir armada al acto de votación salvo los efectivos del Plan República y finalmente que la Fuerza Armada será el órgano responsable de la seguridad, guarda y custodia del material electoral utilizado en un proceso electoral.

Como consecuencia de esa escueta regulación legal, el funcionamiento del Plan República se ha regido tradicionalmente por “instructivos” del Poder Electoral, que asignan a dicho Plan funciones que van mucho más allá de las enunciadas en la LOPRE, al punto de que, en la práctica, la actuación del Plan República supone la militarización del proceso electoral y la conducción de dicho proceso por efectivos de la Fuerza Armada, en el marco del Comando Estratégico Operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (CEOFANB).

De allí que se propone la incorporación de un Capítulo en la Ley, denominado “Del mantenimiento del orden público durante la jornada electoral”, el cual, por primera vez, regule con rango legal el régimen del Plan República, sus funciones, deberes y límites, evitando así el abuso o extralimitación de su poder coactivo y otorgando seguridad jurídica frente al alcance de su actuación. Tal regulación propuesta puede resumirse de la siguiente manera:

III.1. Órganos de seguridad competentes durante la jornada electoral

Resulta necesario establecer en la Ley cuáles serán los órganos de seguridad competentes para mantener el orden público durante el acto de votación y sus días previos, y el alcance de las competencias que tendrán para tal fin. En este sentido, que disponga que la Fuerza Armada Nacional, a través del Plan República, garantizará el mantenimiento del orden público durante toda la jornada electoral, resguardando la seguridad de las electoras y electores, funcionarios del Poder Electoral y organismos electorales subalternos, observadores electorales y demás participantes en el proceso electoral, velando por el orden, custodia, traslado y resguardo del material e instrumentos electorales, con las limitaciones y en los términos previstos en esta Ley.

Importa destacar que en el ejercicio de tales labores, el Plan República queda subordinado y temporalmente sometido al Poder Electoral y a sus organismos

electorales subalternos, debiendo atenerse a las directrices y órdenes de estos, en la medida y según las competencias de cada uno de ellos.

Con tal regulación se busca dar justo término a las facultades del Plan República dentro de la mesa electoral durante la jornada de votación y reafirmar que los miembros de mesa son la máxima autoridad electoral dentro de su recinto y serán solo ellos quienes pueden requerir la presencia de miembros del Plan República portando sus armas reglamentarias, cuando el orden público así lo amerite. Asimismo, se pretende que esa regulación esté recogida en la Ley y no en instructivos del CNE, que son de rango normativo evidentemente menor, capaces de ser modificados con mayor facilidad y que carecen de óptima publicidad.

III.2. Límites y prohibiciones al Plan República

En segundo lugar, se considera fundamental establecer en la Ley cuáles son los límites del Plan República, señalando así que ese órgano de seguridad no podrá (i) tener injerencia alguna en el normal desenvolvimiento de las distintas etapas y actuaciones de la jornada electoral; (ii) impedir el ingreso de electores y electoras inscritos en el centro de votación; (iii) impedir el ingreso de cualquier ciudadano y ciudadana al centro de votación, salvo que este, manifiestamente, intente alterar el orden público; (iv) impedir el ingreso de observadores electorales nacionales o internacionales acreditados al centro de votación, u obstaculizar el trabajo realizado por estos; (v) impedir el ejercicio del derecho al sufragio a ningún elector; (vi) establecer condiciones o pautas respecto del horario y cierre de las Mesas electorales; (vii) realizar cualquier actuación que coarte el ejercicio del derecho al sufragio o sea contrario al carácter cívico del proceso electoral.

De ese modo, se pretende establecer, expresamente, cuáles son los límites y conductas proscritas a los efectivos del Plan República, lo que contribuirá a evitar el abuso o extralimitación de su poder coactivo.

III.3. Identificación y publicación del listado de efectivos del Plan República

A fin de otorgar mayor transparencia al proceso electoral y facilitar el control ciudadano y el ejercicio del derecho a la vigilancia electoral, se propone establecer una legislación en el sentido de que, días antes de la celebración de la jornada electoral, el CNE deberá publicar el listado de los efectivos militares a quienes corresponda la conducción del Plan República, indicando nombre y apellido, cédula de identidad del efectivo, fuerza en la que sirve, rango e identificación del centro o

junta donde prestará sus funciones. Tal identificación se hará constar también en el cotillón electoral que se distribuya en cada centro.

Dichos efectivos militares serán responsables de la actuación del Plan República en el centro o Junta al que estén adscritos, sin perjuicio de la responsabilidad individual de cada uno.

Asimismo, y en relación a su identificación, se propone establecer que durante toda la jornada electoral cada efectivo del Plan República deberá estar suficientemente identificado, a la vista de los ciudadanos. Con ello se persigue facilitar, de nuevo, el control ciudadano y las eventuales denuncias que puedan hacerse a fin de exigir la responsabilidad individual de los efectivos del Plan República.

III.4. Levantamiento de incidencias y denuncia a efectivos del Plan República

Siendo que los miembros de mesa son la máxima autoridad dentro del recinto de su mesa electoral, se propone establecer en la Ley que, en cualquier momento de la jornada electoral, los miembros de mesa podrán levantar un acta en la que dejen constancia de la extralimitación de atribuciones o de la conducta ilegal en la que incurra cualquier funcionario del Plan República.

Una vez finalizada la jornada y recibido en el CNE el material electoral, este tendrá la obligación de remitir tal acta de incidencias a los órganos competentes para que se tramite el procedimiento sancionatorio correspondiente al efectivo militar.

Con ello se busca dar garantía al principio de responsabilidad individual de los efectivos del Plan República a que se hacía referencia anteriormente y evitar extralimitaciones en el ejercicio de sus funciones.

III.5. Capacitación de los efectivos del Plan República y campaña institucional acerca de sus funciones y límites

Se propone establecer en la Ley el deber del CNE de realizar cursos de capacitación a los efectivos del Plan República, a fin de instruirlos debidamente en relación con los aspectos fundamentales del proceso electoral, el carácter cívico de este y en concreto sus funciones, deberes y límites como agentes de resguardo del orden público.

Con ello se persigue dar mayor institucionalidad y pericia a quienes cumplen funciones de mantenimiento de orden público durante el proceso electoral.

Asimismo, se propone disponer legalmente el deber del órgano rector de realizar campañas institucionales de información al electorado y miembros de los

organismos electorales subalternos acerca cuáles son las atribuciones y límites del Plan República, de manera que puedan ejercer efectivamente su derecho a la vigilancia electoral y, a la vez, puntualizar que los mismos no tienen injerencia alguna en el desenvolvimiento del acto de votación dentro de cada mesa, salvo el mantenimiento del orden público si llegase a ser necesario, a solicitud de los miembros de mesa.

IV. Propuestas de reforma en relación con el voto de los venezolanos fuera del territorio nacional

Uno de los aspectos en los que, sin duda, resulta imperante la reforma de la legislación electoral venezolana, es en lo que se refiere al ejercicio del voto por parte de los venezolanos que se encuentran fuera del territorio nacional. En la actualidad el ejercicio de ese derecho por quienes residen en el exterior es bastante limitado: únicamente pueden inscribirse y ejercer su derecho al voto quienes tengan residencia legal en el país de destino y solo es posible la inscripción y el sufragio en las sedes consulares, a pesar de que esas sedes sean, en muchos casos, sumamente alejadas de las ciudades donde habita un importante número de venezolanos. En general, los votos ejercidos en el exterior solo pueden ser contabilizados y totalizados una vez se tengan los resultados de las mesas electorales dentro del territorio nacional, de modo que los venezolanos en el exterior ven mermado su derecho a la vigilancia electoral y a la participación ciudadana en asuntos electorales.

Por ende, se propone la inclusión de un Título en la reforma de la LOPRE a fin de modificar el régimen vigente de votación de los venezolanos en el exterior y garantizar la igualdad de condiciones respecto del ejercicio de ese derecho por parte de los venezolanos residentes en el territorio nacional.

Las principales modificaciones en esta materia serían las siguientes:

1. Se debe permitir la inscripción en el registro electoral y el ejercicio del derecho al voto de los venezolanos que habitan fuera del territorio nacional con la sola presentación de su cédula de identidad venezolana laminada o bien de su pasaporte venezolano original, pues este es su documento legal de identidad fuera del territorio nacional. No debe ser necesario, por ende, la constancia de residencia legal, requisito que solo compete a las relaciones jurídicas entre el ciudadano venezolano y el país de emigración.
2. Es deber del CNE establecer centros de inscripción y actualización del Registro Electoral y mesas electorales en el exterior siguiendo los mismos criterios legales de creación de centros de inscripción y centros de votación dentro del territorio nacional –centros cercanos y de fácil acceso al ciudadano–, agregando que,

en aquellas ciudades del exterior en las que habiten un número aproximado de ochenta (80) electores venezolanos inscritos, sea que exista o no oficina consular en esa ciudad, deberán disponerse centros de votación suficientes.

3. Se establece que el escrutinio de los votos en el exterior se hará de manera inmediata, al concluir el acto de votación.

Con tales modificaciones se pretende suprimir las limitaciones arbitrarias que, en la actualidad, impiden a un importante número de venezolanos ejercer su derecho al voto fuera del territorio nacional⁸⁰, igualando sus condiciones, se insiste, respecto de quienes residen dentro de Venezuela.

80 Según asociaciones civiles independientes que promueven el voto en el exterior, en 2012 había 948.500 venezolanos fuera del país, de los cuales 569.100 eran mayores de edad y podrían haber ejercido el derecho al voto en los comicios presidenciales de ese año. No obstante, según los datos oficiales del CNE para esa elección solo estaban registrados en el exterior 100.495 votantes de los cuales terminaron sufragando 70.951. La cita y los datos son tomados de Martínez. (2014) “¿Los venezolanos que votan en el exterior pueden decidir unas elecciones?” (<http://prodavinci.com/2014/11/17/actualidad/los-venezolanos-que-votan-en-el-exterior-pueden-decidir-unas-elecciones-por-eugenio-g-martinez/>).

■ Capítulo 5: Garantías poselectorales del sufragio: resolución de conflictos, revisión y nulidad de actos electorales

I. Concepción de la revisión administrativa y judicial en materia electoral

Como ha señalado la doctrina:

El éxito de todo proceso electoral pasa por establecer condiciones claras y eficaces de los mecanismos de control del proceso mismo, bien en su totalidad, bien de los diferentes actos que se dicen durante su desarrollo. Ello abunda en la confiabilidad y transparencia de las elecciones. Estudios recientes demuestran cómo los electores valoran la posibilidad de solucionar conflictos y discrepancias con los resultados electorales mediante las vías administrativas y judiciales de revisión, lo que se traduce en mayor motivación para la participación ciudadana y el ejercicio del voto (Urosa Maggi, 2014, p. 373).

Bajo esa premisa, en cuanto al Título XX, de los Recursos Administrativos y la Jurisdicción Contencioso-Electoral, la reforma sugiere una revisión integral, toda vez que la regulación vigente deja mucho que desear, como se verá ha puesto de relieve la doctrina. En ese sentido, la reforma inicia en el Capítulo I de este Título, contenido de las Disposiciones generales, proponiendo se retome la distinción establecida en la legislación previa a la hasta ahora vigente, en cuanto a fijar un régimen especial para los recursos administrativos y el recurso contencioso-electoral frente a la actividad propiamente electoral, y remitiendo al régimen general de la legislación procedimental y procesal administrativa para el caso de la actividad no vinculada con la materia comicial, incluso la realizada por los órganos del Poder Electoral⁸¹. Esta reasunción obedece a que la especialización del régimen electoral obedece

81 Y es que como se ha señalado: “Debe recordarse que no todos los actos que dicta el CNE contienen resultados electorales, es decir, no todos sus actos son dictados en el marco de un proceso electoral. También se dictan actos de contenido funcional, actos en materia presupuestaria o propios del funcionamiento administrativo interno del CNE” (Urosa Maggi, 2014, p.377).

a la materia tratada, que es justamente la que justifica la existencia de un régimen especial frente al general.

De allí que se propone implantar los dos tipos de revisión, administrativa y judicial, a que se refiere la actual LOPRE, pero regresando a la distinción de la LOSPP entre actividad de contenido electoral y el resto de la actividad de los órganos electorales. La revisión administrativa y judicial de la primera se rige por la LOPRE, y la de la segunda por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (en lo adelante “LOPA”) y la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (en lo sucesivo “LOJCA”)⁸².

En ese orden de ideas, la reforma propone establecer, primeramente, en el Capítulo II del mismo Título, un régimen especial referente a recursos administrativos en materia electoral, mejorando la regulación vigente, que lamentablemente constituyó un retroceso tanto en los aspectos sustanciales como formales respecto a la legislación preconstitucional que la precedió. En segundo término, la reforma propone regular un aspecto que inexplicablemente no se abordó en la ley vigente, esta vez en el Capítulo III, como lo es el control y tutela judicial en materia contencioso-electoral (el llamado “contencioso-electoral”), vacío que tuvo que ser suplido –impropiamente– en las disposiciones transitorias de la vigente Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

II. Revisión administrativa

II.1. Objeto del recurso

La propuesta de reforma, luego de plantear suprimir la definición de recursos administrativos contenida en el actual Artículo 194 de la LOPRE, dadas sus múltiples deficiencias formales y de fondo así como su falta de necesidad⁸³, propone incluir como objeto de los recursos administrativos a todos los actos y omisiones de los órganos del Poder Electoral relacionados con procesos electorales, de referendos y otros mecanismos de participación política; así como los vinculados con el funcionamiento de las organizaciones con fines políticos; todos ellos estarán sometidos al control de la jurisdicción contencioso-electoral. Con ello, se persigue dejar claro que no hay actividad administrativa electoral que no sea susceptible de control, primeramente en sede administrativa, y luego en la judicial (en este último caso se incluyen, además, las pretensiones frente a las actuaciones materiales que,

82 La propuesta de reforma resulta acorde con lo planteado por la doctrina. Véase: Urosa Maggi, (2014, pp.381-382).

83 La crítica a esta regulación ha sido contundente. Véanse: Urosa Maggi (2014, p. 375); Alvarado Andrade (2010, pp. 136-138); Torrealba Sánchez, (2010, pp.317-327).

además, pueden ser objeto de otros recursos en vía administrativa, previstos en la LOPA, cuya aplicación supletoria se contempla expresamente en la propuesta de reforma).

II.2. Vía administrativa facultativa

Se mantiene la posibilidad de pedir la revisión en sede administrativa como facultativa para el interesado, en consonancia con las normas generales contencioso-administrativas en Venezuela, y con la práctica jurisprudencial en el contencioso-electoral desde hace más de una década⁸⁴.

II.3. Régimen del recurso jerárquico

II.3.1. Caducidad

En cuanto a la caducidad del recurso (plazo para interponerlo), la reforma sugiere continuar con la redacción vigente en materia de inicio del lapso de caducidad (salvo en caso de que el recurso se base en la inelegibilidad del candidato postulado o electo, en cuyo supuesto no hay caducidad) pero se añade la previsión de la LOSYPP (omitida en la vigente LOPRE) en cuanto al no transcurso del plazo de caducidad para interponer los recursos si el CNE no ha entregado las actas a impugnar, simplificando la regulación derogada. Esto último tiene su justificación en que mal puede transcurrir un plazo si el órgano electoral no ha cumplido con sus deberes legales que permiten, justamente al interesado, determinar la existencia de vicios y decidir si interpone o no los correspondientes recursos.

II.3.2. Legitimación

Se propone señalar que el recurso jerárquico podrá ser interpuesto por las personas naturales o jurídicas, los candidatos y candidatas, las organizaciones con fines políticos y los grupos de electores y electoras que tengan interés jurídico actual, uniformando el tipo de interés exigido con el previsto en el ámbito judicial, es decir, el interés jurídico actual, referido a la afectación (generación de un perjuicio o pérdida de un beneficio) que produce la actividad administrativa y que determina la necesidad de acudir al órgano judicial para obtener el restablecimiento de la situación jurídica infringida.

84 Véase al respecto: Urosa Maggi (2014, p. 376).

II.3.3. Requisitos formales

Aparte de proponer se corrija el título del Artículo vigente (206), la propuesta recomienda se reitere que el recurso jerárquico tiene por objeto la impugnación de actos u omisiones, así como se prevé la posibilidad de admitirlo aun cuando el recurso presente defectos, si estos son intrascendentes⁸⁵.

II.3.4. Admisibilidad

Se propone mejorar la redacción del precepto (actualmente el Artículo 207) en aspectos de forma.

II.3.5. Sustanciación

Aparte de corregir el título de la disposición (actuales Artículos 208 y 209), se sugiere regular, con mayor precisión, los trámites para la sustanciación del recurso jerárquico.

II.3.6. Resolución

Se propone mejorar la redacción de los actuales Artículos 210 y 211 de la LOPRE, así como detallar los efectos de la declaratoria con lugar del recurso, en cuanto a nulidad de la elección o votación, delimitando así las potestades de la Administración en aras de lograr una mayor seguridad jurídica.

II.3.7. Medidas preventivas

Se propone un cambio en la regulación, comenzando por corregir el título del Artículo 212, y establecer con mayor claridad los requisitos para que la Administración electoral pueda acordarlas durante la tramitación de recurso jerárquico⁸⁶. Asimismo,

85 Se propone un cambio en la redacción, que podría ser la siguiente: el incumplimiento de cualquiera de los requisitos antes indicados producirá la inadmisibilidad del recurso, salvo que se trate de datos de identificación del recurrente no esenciales.

86 Se propone un cambio en la redacción, que podría ser la siguiente: la sola interposición del recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado, pero el Consejo Nacional Electoral podrá, de oficio o a petición de parte, acordar la suspensión de efectos del acto recurrido o adoptar cualquier medida preventiva idónea y congruente con el petitorio del recurso, en caso de que su ejecución pueda causar perjuicios irreparables al interesado o al proceso electoral, siempre que estime que el recurso no es manifiestamente infundado, que el interés general no resultará afectado y que los efectos de la medida serán reversibles. Tanto la medida administrativa que se acuerde de oficio, como aquella que acuerde o deniegue una petición del interesado, deberá ser debidamente motivada, tomando en cuenta las circunstancias del caso concreto.

se sugiere incluir expresamente que la adopción de una medida preventiva no puede servir como medio para dejar sin titular del cargo representativo a un órgano del Estado, para evitar situaciones como las sucedidas recientemente, no con la Administración electoral, pero sí con la jurisdicción contencioso electoral⁸⁷.

III. Revisión judicial

En cuanto a la revisión judicial, la reforma es integral, por cuanto la LOPRE regula de manera muy deficiente y precaria este tema, al punto de tener que haber sido suplida temporalmente en las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2010⁸⁸.

La propuesta parte de entender que el recurso contencioso-electoral es el medio mediante el cual se pueden interponer cuantas pretensiones procesales electorales sean necesarias para el restablecimiento de la situación jurídica infringida y de la legalidad vulnerada, en desarrollo de los Artículos 26⁸⁹, 49⁹⁰,

87 Se propone un cambio en la redacción, que podría ser la siguiente: en ningún caso la medida preventiva podrá tener como efecto que un órgano representativo del Poder Público quede sin titular o sin los titulares requeridos para su constitución y funcionamiento conforme a Derecho, o que un sector de los electores y electoras quede sin representación.

88 Sobre el punto puede verse, entre otros: Torrealba Sánchez (2010, pp.327-336).

89 Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos; a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente.

90 El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia: 1. La defensa y la asistencia jurídica son derechos inviolables en todo estado y grado de la investigación y del proceso. Toda persona tiene derecho a ser notificada de los cargos por los cuales se le investiga; de acceder a las pruebas y de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer su defensa. Serán nulas las pruebas obtenidas mediante violación del debido proceso. Toda persona declarada culpable tiene derecho a recurrir del fallo, con las excepciones establecidas en esta Constitución y en la ley. 2. Toda persona se presume inocente mientras no se pruebe lo contrario. 3. Toda persona tiene derecho a ser oída en cualquier clase de proceso, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable determinado legalmente por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad. Quien no hable castellano, o no pueda comunicarse de manera verbal, tiene derecho a un intérprete. 4. Toda persona tiene derecho a ser juzgada por sus jueces naturales en las jurisdicciones ordinarias o especiales, con las garantías establecidas en esta Constitución y en la ley. Ninguna persona podrá ser sometida a juicio sin conocer la identidad de quien la juzga, ni podrá ser procesada por tribunales de excepción o por comisiones creadas para tal efecto. 5. Ninguna persona podrá ser obligada a confesarse culpable o declarar contra sí misma, su cónyuge, concubino o concubina, o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. La confesión solamente será válida si fuere hecha sin coacción de ninguna naturaleza. 6. Ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes. 7. Ninguna persona podrá ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada anteriormente. 8. Toda persona podrá solicitar del Estado el restablecimiento o reparación de la situación jurídica lesionada por error judicial, retardo u omisión injustificados. Queda a salvo el derecho

257⁹¹, 259⁹² y 297⁹³ constitucionales y de las tendencias actuales del Derecho Procesal, incluyendo el contencioso electoral. En ese mismo orden de ideas, la reforma plantea cambios concretos en cuanto a los requisitos de acceso a la jurisdicción contencioso electoral, sobre la base del principio *favor actionis* y de los requerimientos de la tutela judicial efectiva, por una parte, y por la otra, hace énfasis en superar el carácter meramente revisor y objetivo de la jurisdicción contencioso-electoral, tendencias que ya venían siendo planteadas desde la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, y que hoy deben acentuarse dados los actuales lineamientos constitucionales del proceso judicial.

III.1. Competencia de la jurisdicción contencioso-electoral

En ese sentido, la propuesta comienza proponiendo que se establezca la competencia de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia para conocer de pretensiones frente a actos, actuaciones u omisiones electorales del CNE, y se atribuya la competencia para conocer de las pretensiones contra actos, actuaciones y omisiones no electorales a la jurisdicción contencioso administrativa, retomando la distinción de la LOSPP y que ya previamente se planteó para la revisión administrativa.

Asimismo, se sugiere establecer que la Sala Electoral solo conocerá de recursos contencioso-electorales contra elecciones distintas a las de cargos públicos de elección popular en aquellos casos en que el CNE haya organizado tales procesos, y que la pretensión se intentará contra las actuaciones del CNE. Ello con el fin de reconducir la competencia de la jurisdicción contencioso-electoral al control judicial de la actividad de la Administración Electoral y a la tutela judicial de los derechos e intereses de la persona frente a esta. En cambio, si se trata de procesos electorales internos de entes u órganos distintos a los estatales, la Sala Electoral solo conoce si en los mismos ha intervenido el CNE y las pretensiones se intentan contra la actividad de ese órgano. En caso contrario, la competencia corresponderá a los

del o de la particular de exigir la responsabilidad personal del magistrado o de la magistrada, del juez o de la jueza; y el derecho del Estado de actuar contra estos o estas.

- 91 El proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia. Las leyes procesales establecerán la simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites y adoptarán un procedimiento breve, oral y público. No se sacrificará la justicia por la omisión de formalidades no esenciales.
- 92 La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.
- 93 La jurisdicción contencioso electoral será ejercida por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia y los demás tribunales que determine la ley.

tribunales ordinarios⁹⁴, permitiendo que –como regla general– en las elecciones internas de partidos políticos, sindicatos, colegios profesionales y otras entidades, prive la regulación interna y los controles comunes.

En el mismo tema del ámbito competencial de la jurisdicción contencioso electoral, se recomienda ampliar las competencias de la Sala Electoral en amparo electoral, dado que es el juez natural en esa materia, y que la reducción progresiva de sus competencias en este asunto ha sido producto de la voluntad política de darle poderes cada vez más crecientes e injustificados a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia⁹⁵.

III.2. Recurso contencioso electoral y pretensiones procesales

La propuesta sugiere el mantenimiento del término tradicional de “recurso contencioso-electoral”, por razones de tradición legislativa y forense, pero como se señaló previamente, aclarar que a través de este pueden plantearse cuantas pretensiones sean necesarias para el restablecimiento de la situación jurídica infringida por la actividad administrativa electoral y el mantenimiento de la legalidad electoral, incluyendo pretensiones mero declarativas (eliminar un estado de incertidumbre jurídica), constitutivas (crear, modificar o extinguir una situación jurídica preexistente) y de condena (imponer una obligación) a dar, hacer o no hacer. Con ello, se adaptan los términos y las concepciones a las modernas nociones del Derecho procesal, a la vez que se da cumplimiento al marco constitucional ya referido, siguiendo así la tradición legislativa en materia de Justicia electoral y aclarando que frente a la actividad de la Administración Electoral rige el principio de control judicial integral de todas sus manifestaciones.

III.3. Legitimación

Al igual que en el caso de la revisión administrativa, la propuesta adopta la legitimación para interponer el recurso ya establecida en la LOJCA, a saber, el interés

94 Se propone un cambio en la redacción, que podría ser la siguiente: para la interposición de pretensiones procesales electorales frente a actos, actuaciones y omisiones relacionadas con procesos de elección internas de directivas de organizaciones de la sociedad civil, se requerirá que el Consejo Nacional Electoral haya organizado tales procesos, en los términos previstos en el artículo (...) En tales supuestos, las pretensiones se interpondrán frente a la actividad o inactividad del Consejo Nacional Electoral surgidas durante su participación en la organización y ejecución de dicha elección. De las pretensiones procesales frente a los procesos de elección interna de directivas de organizaciones de la sociedad civil en las que no participó el Consejo Nacional Electoral, conocerán los órganos judiciales competentes según la materia y con sujeción a lo que disponga la legislación correspondiente.

95 Sobre el punto puede consultarse, entre las obras recientes: Silva Aranguren & Torrealba Sánchez (2015, pp.11-51).

jurídico actual (necesidad de acudir al proceso judicial y de interponer pretensiones para defender cualquier derecho o interés afectado por la actividad administrativa electoral) con fines de uniformidad.

III.4. Escrito de demanda y admisión

Manteniéndose, en general, los requisitos formales de toda demanda, la propuesta sugiere agregar las menciones que debe tener el libelo en caso de cuestionarse actuaciones materiales ilegales u omisiones. Asimismo, en la fase de admisión se recomienda adoptar la figura del despacho subsanador, mediante el cual el juez advierte al demandante los defectos formales para que este corrija su libelo antes de declarar la inadmisión, en obsequio a la tutela judicial efectiva consagrada como un derecho en el Artículo 26 constitucional⁹⁶.

III.5. Plazo de interposición

La propuesta plantea extender el plazo para presentar la demanda contencioso-electoral a sesenta (60) días continuos (en lugar de los 15 días hábiles contenidos en el Artículo 183 de la LOTSJ)⁹⁷, contados a partir de la publicación o notificación del acto, según el caso; si se trata de actuaciones materiales ilegales desde que el interesado haya tenido conocimiento sobre la ocurrencia de estas; o del momento en que el acto ha debido emitirse o la actividad ha debido realizarse si se trata de omisiones, en beneficio del potencial demandante. Igualmente, se recomienda establecer un plazo de días continuos y no hábiles, pues ello resulta en una mayor seguridad jurídica y se aviene mejor con la naturaleza de un plazo judicial. Por último, sugiere aclarar que no hay caducidad para pretensiones de nulidad de elecciones por inelegibilidad del candidato electo o frente a actos normativos, siguiendo la tradición legal venezolana.

III.6. Antecedentes administrativos e informe

Admitida la demanda, la propuesta de reforma prevé la posibilidad de prorrogar el plazo para que el CNE presente los antecedentes administrativos al juez, según la complejidad del asunto. Se modificaría así la secuencia tradicional, y se señalaría que el auto de admisión se dictará previamente a la solicitud de antecedentes administrativos e informe. Ello con el fin de evitar que un retardo, por parte de la Administración Electoral, retrase también la admisión de la demanda

96 Así lo había sugerido la doctrina (Urosa Maggi, 2014, p. 399).

97 También lo había recomendado la doctrina (Urosa Maggi, 2014, pp. 397-398).

con la consiguiente imposibilidad de decretar las medidas cautelares que resulten necesarias.

III.7. Citaciones y notificaciones

La propuesta de reforma plantea regular con mayor precisión todo el trámite de las citaciones y notificaciones –tanto personales como por carteles– de las partes y los terceros a los fines de enfatizar el carácter subjetivo del proceso y la necesidad de garantizar el debido proceso.

III.8. Oralidad, intermediación y concentración procesales

La propuesta de reforma le aporta elementos reales de oralidad al proceso electoral, con concentración (inclusión de varios actos procesales en una o varias audiencias orales cronológicamente próximas) e intermediación (presencia y debate de las partes, del juez y demás sujetos procesales en la audiencia) procesales, tanto en la audiencia preliminar como en la conclusiva, en atención al mandato constitucional de la adopción de la oralidad en los procesos judiciales⁹⁸, incluyendo la emanación del dispositivo de la sentencia en la audiencia conclusiva, en aras de la concentración procesal.

En ese sentido, en aras de la concentración procesal, se recomienda regular en la propuesta de reforma que las audiencias podrán prolongarse el tiempo que sea necesario para que se realicen todas las actuaciones a que están destinadas, todo lo cual será registrado tanto por escrito como en soporte audiovisual. Asimismo, solo excepcionalmente, las audiencias podrán ser interrumpidas, en cuyo caso la Sala electoral motivadamente expondrá las razones para el diferimiento y fijará la oportunidad más próxima posible para su continuación.

No obstante, consciente de que pueden darse casos en los que la propia naturaleza del objeto de la controversia o la complejidad del acervo probatorio que se maneje aconseje la tramitación escrita de la fase probatoria (y no durante la audiencia conclusiva), la propuesta recomienda, también, permitir esa opción, dejando al criterio del juzgador la escogencia –siempre motivada– de esa modalidad. De acogerse ella, culminado el debate probatorio por escrito, se realizará un acto de presentación oral de informes, sin perjuicio de que las partes presenten sus respectivos escritos.

98 Artículo 257. “El proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia. Las leyes procesales establecerán la simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites y adoptarán un procedimiento **breve, oral y público**. No se sacrificará la justicia por la omisión de formalidades no esenciales” (negritas añadidas).

Finalizada la audiencia conclusiva o realizado el acto de informes, el texto íntegro de la sentencia debe dictarse por escrito dentro de los quince (15) días de despacho (días hábiles del Tribunal) siguientes, prorrogable por el mismo lapso, cuando la complejidad del asunto así lo requiera

Dos aspectos especialmente trascendentes son la tutela cautelar, a la cual la reforma pretende aportar una regulación más detallada y precisa que la contenida en la legislación procesal administrativa, orientando la labor jurisdiccional, y todo lo atinente a la sentencia y su ejecución.

III.9. Medidas cautelares

En cuanto a la tutela cautelar, es decir, las medidas preventivas que pueden dictarse durante el curso del juicio para garantizar la ejecución de la sentencia definitiva, la propuesta sugiere regularlas con mayor detalle al que actualmente poseen en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa⁹⁹.

III.10. La sentencia definitiva y su ejecución

En estos dos últimos aspectos, la reforma opta, en primer término, por proponer la sistematización de las dispersas normas exigentes en la legislación vigente, y en segundo lugar, en una Sección aparte, por incorporar preceptos e institutos también basados en la experiencia del Derecho Procesal Administrativo de países con cultura jurídica afín al nuestro, que dotan al juez contencioso-electoral de instrumentos destinados a darle las potestades necesarias para ejercer cabalmente su potestad jurisdiccional, de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado¹⁰⁰. La previsión expresa del deber de los entes estatales y públicos, y también de los particulares, de colaborar para

99 La propuesta sigue los lineamientos sugeridos por la doctrina (Urosa Maggi, 2014, p. 401). Se propone una nueva redacción, que podría ser la siguiente: En cualquier estado de la causa, con el propósito de garantizar los resultados del juicio y obtener tutela judicial efectiva, las partes podrán solicitar y la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia podrá decretar aun de oficio las medidas cautelares idóneas, incluyendo órdenes de hacer o no hacer, siempre que puedan revertirse. Para la declaración de procedencia de las medidas, el solicitante deberá acreditar la presunción de derecho a su favor así como la necesidad de la cautela para garantizar la ejecución de la sentencia definitiva que haya de dictarse o para impedir que se causen daños irreparables a las partes. Adicionalmente, la Sala Electoral ponderará la existencia de elementos en el caso concreto que evidencien un riesgo serio al interés general en caso de acordarse o no la tutela solicitada. El examen sobre la procedencia de la medida no podrá considerarse como un prejuzgamiento ni la solicitud podrá ser denegada por esta causa. La oposición a la medida cautelar se tramitará conforme a lo regulado en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En ningún caso la medida cautelar podrá tener como efecto que un órgano representativo del Poder Público quede sin titular o sin los titulares requeridos para su constitución y funcionamiento conforme a Derecho, o que un sector de los electores quede sin representación.

100 También aquí se siguen los lineamientos sugeridos por la doctrina (Urosa Maggi, 2014, p. 405).

la cabal ejecución de las decisiones judiciales, la imposición de multas coercitivas a quienes incumplan mandatos judiciales, y sobre todo, la posibilidad de sustitución del juez ante la contumacia del perdidoso en darle cumplimiento a la sentencia, bien sea directamente o a través de terceros que actúan como auxiliares de justicia, bajo los parámetros de congruencia procesal y respeto al principio de separación de poderes, determinan que solo muy excepcionalmente el cumplimiento de una sentencia deberá realizarse mediante una prestación equivalente y que, por el contrario, habrá de imperar como regla general el cumplimiento de la decisión en los términos en que esta fue dictada, en atención a los imperativos constitucionales correspondientes de tutela judicial efectiva. Por supuesto, consciente está el proyectista de que, sin la voluntad por parte del operador de justicia de hacer valer su rol constitucional, de poco valdrán las previsiones legales que puedan establecerse, pero este asunto escapa al objeto de esta reforma.

IV. Revisión y nulidad de actos electorales

Con referencia al Capítulo IV de este Título, que regula el tema de las nulidades electorales, la propuesta de reforma plantea una serie de modificaciones. En ese sentido, se comienza en la Sección Primera de Disposiciones Generales, partiendo del principio de conservación del acto electoral y de varias reglas que habrán de informar tanto a la actividad administrativa como la judicial en el examen de los vicios y la atribución de sus efectos en el ámbito electoral, bajo la premisa de garantizar que la automatización del procedimiento electoral no ponga en riesgo los principios constitucionales y legales que lo presiden.

De allí que la propuesta recomienda iniciar con una sección que establezca los principios generales para que sirva de marco o guía interpretativa al analizar todo el Capítulo. Bajo esas premisas, los principios reguladores del tema de las nulidades electorales, sus efectos y alcance, son los siguientes:

IV.1. El Principio de conservación del acto electoral

Es el principio fundamental a seguir. Se refiere a que la regla general debe ser la tendencia a mantener la validez del acto electoral en tanto las irregularidades que lo afecten no sean de tal magnitud o importancia que puedan haber comprometido la veracidad de los resultados electorales. En la propuesta, se plantea establecerlo mediante un precepto que regule que la nulidad de un proceso electoral o de alguna de sus fases, actas o actos, solo podrá ser declarada cuando exista previsión legal o reglamentaria expresa, o en el supuesto de que se compruebe la existencia de vicios o irregularidades contrarias a Derecho de tal magnitud que hayan alterado o

podido alterar, de forma determinante, los resultados del proceso electoral. De ese principio general pueden derivarse los siguientes, plasmados en la propuesta:

1. Nulidades por inobservancia de deberes establecidos en el ordenamiento jurídico. Salvo disposición legal en contrario, la inobservancia comprobada de deberes establecidos en la Ley y demás normativa aplicable, solo podrá dar lugar a la declaración de nulidad del acto, operación, fase o etapa respectiva, en el supuesto de que la irregularidad haya comprometido o podido comprometer gravemente la veracidad o exactitud de los resultados obtenidos.
2. Alcance de las nulidades. La declaración de nulidad de un acto, acta o fase del proceso electoral solo determinará la de las etapas siguientes en los casos en que el vicio evidenciado influya, de forma determinante, en el contenido y resultados de estas últimas. De tal manera que, aparte de las causales expresas de nulidad previstas en la Ley, las violaciones a otras normas legales o reglamentarias solo darán lugar a la declaración de nulidad en los casos en que se haya puesto en riesgo el resultado electoral. (V.g. que la máquina fuese operada por un técnico no autorizado).

IV.2. Garantías en la automatización del proceso electoral

A fin de evitar que la automatización de los actos y fases en el proceso electoral ponga en riesgo la veracidad, autenticidad y fidelidad de los resultados obtenidos, se propone establecer como regla que, en la automatización de cada acto, operación, fase o etapa del proceso electoral, deberá garantizarse siempre la posibilidad, tanto del CNE como de los interesados, de verificación técnica de la operación regular de las máquinas, dispositivos y procesos técnicos, con el fin de permitir la comprobación de la confiabilidad, veracidad y exactitud de los resultados que se produzcan, antes y durante el proceso a través de las auditorías; así como después de concluido este, de tal manera de prever su revisión posterior de oficio, a solicitud de los interesados o por orden judicial, bien sea por razones técnicas o jurídicas.

Luego de estas Disposiciones Generales, la Sección Segunda del mismo Título propone regular, de forma detallada, las nulidades de los actos y actas electorales, en algunos casos siguiendo la orientación de la LOPRE vigente, y en otros añadiendo o modificando aspectos que requerían de revisión.

En ese sentido, se recomienda establecer el régimen en materia de las diferentes nulidades (de elecciones, de votaciones, de votaciones en una mesa electoral determinada, de actas de escrutinio, y de actas manuales y automatizadas), basándose en el esquema previo contenido en la ley hasta ahora vigente que, a su vez, se basaba en la legislación preconstitucional. Al respecto, el principal cambio

planteado radicaría en el tratamiento novedoso de las nulidades y de los vicios en actos y actas automatizadas, asunto que requería de una urgente regulación hasta ahora abordada solo reglamentariamente, con las limitaciones que ello implicaba¹⁰¹. Aparte, la reforma sugiere hacer modificaciones puntuales en las normas preexistentes con el fin de darle mayor precisión y claridad a la descripción de los múltiples supuestos de las diversas causales de nulidad. A continuación se detallan los principales cambios.

IV.3. Nulidad de elección

Del Artículo 215, que regula las causales de nulidad de elección (es decir, la anulación de todo el proceso electoral), se propone eliminar el núm. 3, incluido en la LOPRE e inexistente en la legislación previa. Esta sugerencia se basa en lo genérica e imprecisa que es tal causal, lo que implica que, en realidad, no es una causal de nulidad sino una patente de corso para la declaración de nulidad¹⁰².

La norma en cuestión, cuya modificación se propone, establece: “3. Cuando el CNE o el órgano judicial electoral correspondiente determine que en la elección realizada no se ha preservado o se hace imposible determinar la voluntad general de los electores y las electoras”.

Ahora bien, como ha señalado incluso la doctrina, tal causal recoge un principio general orientador del tema, y no una causa de nulidad concreta¹⁰³. De allí que se propone su reemplazo por un verdadero supuesto fáctico-jurídico de nulidad contenida en la LOPRE en una norma aparte, a saber: la declaración de nulidad de la elección por inelegibilidad del candidato proclamado.

101 La necesidad de regular los diversos supuestos de nulidades electorales frente a la automatización del voto ya había sido puesto de relieve por: Urosa Maggi (2014, p. 386-389).

102 La causal ha sido descrita como “un supuesto inédito, de muy difícil apreciación” (Hernández, 2010, p. 202).

103 Comentando el precepto se ha señalado que: “En realidad, la preservación de la voluntad electoral es condición para que el vicio detectado sea eficaz, pues (...) la nulidad de los actos, actas y procedimientos electorales supone la incidencia en la voluntad del electoral (sic). Por ello, la preservación de la voluntad del electorado es una condición para subsanar el vicio de nulidad”, para concluir en que: “La inclusión de este supuesto como nulidad de elección es, por ende, inapropiado” (Ídem). También se ha señalado en relación con tal causal que: “Este postulado constituye un principio general del Derecho Electoral que debe orientar la decisión al momento de pronunciarse sobre una impugnación o pretensión, pero no un supuesto específico de nulidad de elección, pues, como principio –y no como regla requiere de su concreción en cada caso particular por el intérprete (...) La referencia es pertinente por tratarse de una causal de nulidad que le otorga desmesurados poderes al órgano administrativo y al judicial, toda vez que se trata de un supuesto de hecho totalmente genérico o abierto...” (Torrealba Sánchez, 2010, nota al pie 32, pp. 333-334).

En relación con las otras causales de nulidad de la elección (falta de convocatoria; fraude, cohecho, soborno, violencia que afecten el resultado de la elección) se sugiere mantenerlos.

V. Nulidad de las votaciones en una mesa electoral

En cuanto a las causales que determinan la nulidad de todas las votaciones acaecidas en una mesa electoral, en general se recomienda mantener la regulación del actual Artículo 217 de la LOPRE (que contempla como causales la ilegal constitución de la mesa; la votación en día o lugar distinto al prefijado; así como la violencia o coacción sobre los miembros de la mesa que haya alterado las votaciones o haya impedido el libre ejercicio del sufragio), solo con el añadido de una nueva causal de nulidad que regule, de forma general, las irregularidades en el sistema automatizado que afecten el funcionamiento de la mesa electoral, bajo el principio de conservación del acto electoral.

La propuesta, en cuestión, se referiría a que habrá lugar a la nulidad ante el incumplimiento de las normas legales y reglamentarias destinadas a garantizar la correcta instalación y funcionamiento de las máquinas durante la votación o escrutinio, así como de los dispositivos automatizados de votación que puede afectar la confiabilidad de los resultados electorales, siempre y cuando no sea posible determinar la veracidad y exactitud de tales resultados mediante la revisión de actas electorales o de soportes informáticos o de otro tipo que sean de comprobada confiabilidad, a los fines de la subsanación. De esta forma se pretende armonizar la necesaria garantía de la fiabilidad de los resultados electorales automatizados, con el principio de conservación del acto electoral.

V.1. Nulidad de las votaciones en una mesa electoral determinada

En este supuesto, se sugiere mantener la estructura de la LOPRE (que se basa en la redacción de la LOSPP), aunque modificando la redacción y haciéndola más parecida a la de las leyes previas, en el sentido de que para declarar la nulidad se requiere conjuntamente la falta de disponibilidad del acta de escrutinio o su nulidad (ver el siguiente epígrafe) y que no sea posible determinar la voluntad del voto de los electores con la revisión de los otros instrumentos electorales. Esta modificación obedecería a la necesidad de mantener el principio de conservación del acto electoral siempre y cuando –a falta del acta de escrutinio– resulte viable determinar los resultados electorales con un acta electoral disponible y confiable.

V.2. Nulidad de las actas de escrutinio

Se trata de la causal de nulidad electoral por antonomasia, destinada a regular los vicios en el Acta de Escrutinio (la cual recoge los resultados electorales de cada mesa). El vicio específico que tradicionalmente encuentra regulación es el de la inconsistencia numérica, es decir, la falta de congruencia entre los resultados de número de votantes, número de votos y número de papeletas depositadas. De allí que se propone mantener tal regulación, pero el principal cambio estribaría en que se sustituya, como variable, el número de papeletas por el número de comprobantes depositados (es decir, los que emiten las máquinas en la votación automatizada y que el elector debe depositar en la caja correspondiente), con el fin de actualizar las previsiones legales. Lo mismo sucedería en el caso de la inconsistencia porque haya más boletas, votantes, votos o papeletas que electores previstos para la correspondiente mesa electoral.

V.3. Nulidad de actas automatizadas

En este caso, se sugiere incluir los supuestos de nulidad de voto en mesas automatizadas que actualmente se desarrollan en un reglamento, para dar mayor seguridad jurídica al tema de nulidades, salvo la causal de nulidad atinente a haber seleccionado menos cargos que los existentes, toda vez que, más que nulidad, es una abstención del elector, lo cual es un derecho constitucional.

A su vez se propone eliminar la posibilidad, admitida en la LOPRE, de que mediante reglamento se establezcan causales adicionales, dado que en esta reforma las causales de nulidad de actos electorales se entienden como taxativas y de reserva legal.

Estas causales de nulidad serán, entonces, la falta de selección de candidato alguno, o que transcurra el tiempo previsto (ante la máquina de votación) sin haber ejercido su derecho al sufragio.

V.4. Nulidad del voto en mesas manuales

En cuanto a la nulidad del voto en mesas manuales, en la propuesta se plantea incluir los supuestos del Artículo 431 del Reglamento General de Elecciones, para dar mayor seguridad jurídica al tema de nulidades. Por otra parte, se sugiere la supresión de la causal atinente a haber marcado un número de votos inferior a los existentes pues, como ya se señaló previamente, tal situación refleja la preferencia del elector, y no se trata de nulidad sino de abstención parcial.

Quedarían entonces, como causales de nulidad a este respecto: 1) Que el elector marque fuera del espacio previsto para ello en la boleta; 2) Que el elector no marque ningún espacio; 3) Que el elector marque más de un espacio, salvo en el caso de alianzas electorales; 4) Que el elector marque un mayor número de cargos a elegir, salvo que se trate de alianzas; y 5) Que la boleta electoral se encuentre mutilada o destruida con pérdida de sus datos esenciales impidiendo la determinación de la intención de voto del elector.

V.5. Potestad de subsanación de la Administración electoral

Un aspecto de especial importancia es el relativo a la potestad de subsanación por parte del órgano electoral, que es un desarrollo del principio de conservación del acto electoral, así como los efectos de la declaración de las nulidades en cuanto a la convocatoria a nuevas elecciones o votaciones, según el caso. Allí la regla habrá de ser, nuevamente, que se conserven los resultados electorales en todo lo que sea posible sin vulnerar la voluntad de los electores, y que se repitan las fases del proceso electoral en lo que sea necesario para garantizar el mismo objetivo de respeto a la voluntad del cuerpo electoral.

En ese sentido, la propuesta de reforma plantea la modificación del vigente Artículo 221 de la LOPRE, mejorando su redacción y técnica legislativa con el fin de darle mayor claridad, así como establecer que, conforme al principio de conservación del acto electoral, constatado un vicio o irregularidad previsto en los artículos anteriores, el órgano electoral procederá a ejercer sus potestades de subsanación a los fines de determinar la voluntad de los electores, mediante la revisión de los instrumentos de votación, el cuaderno de votación, las actas electorales u otros instrumentos previstos en esta Ley y sus reglamentos. Si no resultare posible tal subsanación, el órgano electoral determinará la magnitud del vicio y su incidencia en la votación o elección de que se trate, y solo declarará la nulidad si el vicio o irregularidad hubieren tenido o podido tener incidencia determinante en los resultados electorales correspondientes (Hernández, 2010, pp.211-213).

V.6. Consecuencia de la declaración de nulidad de actos y actas electorales

Los Capítulos V y VI de este Título se dedican a sugerir la regulación de este importante asunto, bajo las premisas ya expuestas en cuanto al principio de conservación del acto electoral que determina que la nulidad solo se declarará una vez constatado que el vicio afectó, de forma determinante, los resultados

electorales, tomando en cuenta los preceptos previos objeto de variación cuando ha sido necesario para darles mayor claridad y precisión.

V.6.1. Efecto general de la nulidad

Como guía orientativa en la interpretación, se comienza proponiendo la inclusión de un precepto que establezca el efecto general de la nulidad y su vinculación con el principio de conservación del acto electoral, y se reenvía a lo dispuesto en el Título de Revisión Administrativa y Judicial de actos electorales¹⁰⁴.

La norma propuesta, se referiría –como principio general– a que la nulidad solo afectará las elecciones y votaciones efectuadas en la circunscripción electoral en que se haya cometido el hecho que las vicie; y no habrá lugar a nuevas elecciones si se evidencia que una nueva votación no tendrá influencia determinante sobre el resultado general de los escrutinios, ni sobre la adjudicación de los puestos por aplicación del sistema electoral previsto en la presente Ley¹⁰⁵. Se agregaría que la decisión a ese respecto es competencia del Consejo Nacional Electoral, sin perjuicio de lo dispuesto en la misma Ley, respecto de la ejecución de la sentencia dictada por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia.

V.6.2. Convocatoria a una nueva elección

Se propone un cambio en la redacción del actual Artículo 222 de la LOPRE, procurando darle mayor sencillez y claridad al precepto. La redacción sugerida se referiría a que, declarada la nulidad de una elección de un cargo uninominal, deberá convocarse a nuevos comicios con el objeto de proveer el cargo con un nuevo titular que concluya el período correspondiente¹⁰⁶.

Se propone mantener inalteradas, el resto de las normas vigentes en este asunto (los Artículos 223 al 225, referidos respectivamente a la Proclamación del primer o la primera suplente; Convocatoria de nueva elección por inelegibilidad; y a la Modificación de resultados) pues se ajustan a la propuesta de reforma. Distinto es el caso del Artículo 226, que regula los efectos de las nulidades, pues ya el tema fue objeto de regulación previa en la propuesta de reforma.

104 Ya la doctrina había destacado la escasa precisión del régimen legal vigente en lo concerniente a los efectos de las nulidades electorales, así como sugerido se partiera de partir de la premisa fundamental del principio de conservación de los actos electorales (Urosa Maggi, 2014, p. 300).

105 Se siguen también aquí los lineamientos de la doctrina. (V.g. Hernández, 2010, pp. 211-213).

106 La norma vigente establece: “*Convocatoria a nueva elección*. Artículo 222. Declarada la nulidad de la elección de un cargo electo nominalmente, deberá convocarse a nueva elección. La nueva elección se hará con el único objeto de proveer un o una titular del cargo que concluya el período correspondiente”.

Ya casi para finalizar este punto, la reforma aborda el asunto acerca de la coexistencia del régimen general de nulidades de los actos administrativos en materia electoral, planteando su supletoriedad en materia de nulidades electorales; pero siempre bajo la impronta del principio de conservación del acto electoral y de su regulación en la propuesta de reforma¹⁰⁷. Para el caso de vicios y nulidades no vinculados con procesos electorales, la aplicación de la legislación procedimental administrativa sería en cambio directa.

V.6.3. Repetición de elecciones y votaciones

Con relación este aspecto, la propuesta plantea reubicar las normas contenidas en el Título XIV de la LOPRE (Artículos 170 al 172) como un capítulo adicional de la nulidad de los actos electorales, dada la relación directa de ambas materias, a fin de mantener un mayor orden en la técnica legislativa.

En ese sentido, se comienza proponiendo aclarar que la competencia para convocar repetición de elecciones o votaciones es en principio del CNE, salvo lo dispuesto en la misma Ley, en lo concerniente a las potestades de la Sala Electoral ante el incumplimiento de sus sentencias por parte del CNE.

Adicionalmente, la propuesta plantea reducir los lapsos para convocar a la repetición –dentro de los sesenta (60) días siguientes de la fecha en que se declaró la correspondiente nulidad, y el acto de votación se efectuará dentro de los cuarenta y cinco (45) días continuos siguientes a su convocatoria–¹⁰⁸ procurando que cambien lo mínimo las condiciones electorales existentes, a los fines de salvaguardar la voluntad del electorado. Esto último, además, en correspondencia con el resto del texto del precepto que busca la misma finalidad¹⁰⁹.

De seguidas, la propuesta introduce una importante modificación en las potestades del CNE en la organización de la repetición de los procesos electorales, al establecer que la competencia de este se limita a la posibilidad de modificar los lapsos del cronograma, pero no las etapas –como sí permite la LOPRE–, y se sugiere agregar que esa modificación se regirá por los principios de la Ley. Con ello

107 La doctrina había puesto de manifiesto la ausencia de regulación de los vicios de nulidad de otros actos electorales distintos (Urosa Maggi, 2014, p.302).

108 La redacción actual en el Artículo 170 de la LOPRE es la siguiente: “En cualquier caso, la convocatoria de repetición a una nueva elección o la orden de repetir o celebrar una nueva votación se deberá realizar entre seis a doce meses después de la fecha en que la Resolución del Consejo Nacional Electoral ha quedado definitivamente firme o desde la fecha de publicación de la sentencia”.

109 Se propone un cambio en la redacción, que podría ser la siguiente: La repetición de votaciones de un proceso electoral se hará en cualquier caso, bajo las mismas condiciones en que este se celebró, sin efectuarse alteración alguna, es decir, con el mismo número de electores y electoras inscritos o inscritas en la o las mesas electorales en las cuales se repite la votación, con los mismos candidatos y candidatas que participaron y con idénticos instrumentos y material electoral utilizados en esa oportunidad.

se otorga mayor seguridad jurídica y se garantiza que la Administración Electoral deberá ajustarse a cada una de las etapas del procedimiento electoral legalmente establecidas¹¹⁰.

VI. Régimen sancionatorio

En la materia del régimen sancionatorio, que no fue abordada en su integridad dada la complejidad del asunto –por lo se deja abierta la posibilidad de su estudio y revisión a fondo, sobre todo en lo concerniente a su regulación el ámbito penal–, la propuesta plantea dos cambios fundamentales: 1) Ampliar el régimen aplicable a la Sección de Campaña y Propaganda Electoral (ver *ut supra*); y 2) Recoger, casi íntegramente, las regulaciones que están en el vigente Reglamento General de la LOPRE. Lo primero, dados los cambios propuestos en Campaña y Propaganda, y lo segundo, toda vez que los principios de esta materia, por expresas exigencias constitucionales, deben ser regulados por Ley.

1. Por otra parte, la reforma sugiere la eliminación de la convertibilidad en arresto de las sanciones de multa, dada la tendencia actual de despenalizar con privación de libertad las conductas prohibidas, máxime si se pretenden aplicar como sustitutivas de una de índole pecuniario. Se recomienda, también, la supresión los ilícitos que prohibían conductas que estarían ahora permitidas en el proyecto, tal es el caso del ilícito general que establecía sanción para el resto de las prohibiciones no explícitamente tipificadas, dada su inconstitucionalidad por resultar contrario a los principios que informan al Derecho Sancionador recogidas en la Constitución y en los Tratados sobre la materia de los que es parte el país. Lógicamente, en este texto se incluyen las sanciones de conductas ahora planteadas como prohibidas en la reforma. Las principales sugerencias planteadas en la reforma son las siguientes:

- a) Establecer como principio general, que sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil o administrativa correspondiente, así como de la procedencia de alguna de las sanciones establecidas en el Título correspondiente a Campaña y Propaganda Electoral, el incumplimiento de las previsiones dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el Capítulo correspondiente a

110 Se propone un cambio en la redacción, que podría ser la siguiente: el Consejo Nacional Electoral, en los casos previstos en el presente Capítulo, establecerá cronogramas especiales, modificando los lapsos establecidos en la presente Ley, siempre con sujeción a los principios que deben regir el proceso electoral.

Mientras que el Artículo 171 de la vigente LOPRE dispone: “El Consejo Nacional Electoral, en los casos previstos en el presente título establecerá cronogramas especiales, modificando los lapsos y las etapas establecidas en la presente Ley”.

sanciones. Se recogen como tipos sancionatorios, con sus correspondientes multas, los siguientes:

- Omisión de indicar al CNE la persona autorizada para contratar propaganda por parte de los candidatos, las organizaciones con fines políticos, los grupos de electores y entes privados.
- Difusión de propaganda electoral prohibida.
- Fijación de propaganda en lugares prohibidos o destrucción de esta (salvo en este último caso la potestad del CNE de retirar propaganda electoral prohibida o fijada en lugares prohibidos).
- Difusión de propaganda audiovisual en la vía pública en horarios o en volumen (audio) excesivo o no permitido.
- Difusión, por parte de los medios de comunicación social, públicos o privados, y de los productores independientes, de propaganda por cuenta propia y no por contratación privada con contraprestación pecuniaria o por la cesión gratuita establecida en esta Ley.
- Difusión, por parte de directivos y responsables de los medios audiovisuales de comunicación social, de propaganda en medios audiovisuales fuera de los límites temporales impuestos por Ley.
- Difusión, por parte de directivos o responsables de los medios de comunicación social, de propaganda con orden de suspensión o retiro temporal o definitivo por parte del CNE.
- Negativa, por parte de directivos o responsables de los medios de comunicación social, a realizar la cesión obligatoria de los espacios para la propaganda electoral legalmente establecidos.
- Negativa, por parte de directivos o responsables de los medios de comunicación social, a difundir los mensajes institucionales del CNE legalmente establecidos.
- Negativa, por parte de los administradores y responsables de los medios de comunicación social, públicos o privados, a difundir propaganda electoral que, según la decisión del CNE, cumpla con los requisitos legales.
- Incumplimiento, por parte de los medios de comunicación social, públicos o privados, de las regulaciones sobre cobertura informativa con equilibrio legalmente establecidas.
- Publicación o difusión de encuestas en lapsos prohibidos o sin haberse inscrito en el Sistema Nacional de Registro de Encuestadoras o sin incluir la respectiva ficha técnica ajustada a las exigencias legales.

-
- Realización de campaña electoral fuera de lapso.
 - Proselitismo de funcionarios públicos.
 - Uso, por parte directivos y administradores de las organizaciones con fines políticos, grupos de electores y organizaciones privadas, así como por los responsables de la contabilidad de esos entes durante la campaña electoral, de fondos legalmente prohibidos para financiar propaganda o publicidad electoral.
 - Establecimiento de la reincidencia como agravante para la estimación de la multa.
 - Consagración expresa del derecho a réplica, en aquellos casos en que la información, difundida a través de los medios de comunicación social, altere los hechos o situaciones referentes a los derechos de los participantes o a los derechos personalísimos de las candidatas o candidatos.

■ Consideraciones finales

El presente informe ha tenido como propósito analizar, desde la perspectiva de la integridad electoral, el funcionamiento del proceso electoral venezolano. Se han examinado sus fortalezas y debilidades con el fin de proponer una reforma legislativa que permita garantizar condiciones de equidad, competitividad, transparencia y eficiencia en los procesos electorales en Venezuela. Así, en el informe se analizan las condiciones electorales actuales y las principales deficiencias del sistema comicial venezolano, a fin de plantear propuestas concretas de cambio de la legislación electoral de Venezuela, que contribuyan a superar tales deficiencias.

El diagnóstico sobre las condiciones electorales en Venezuela, elaborado en el Capítulo 1, muestra la existencia de desequilibrios importantes en la mayoría de las etapas del ciclo electoral. Gracias a los datos de la encuesta a expertos sobre Percepciones de Integridad Electoral, desarrollado por el Electoral Integrity Project de la Universidad de Sídney y la Universidad de Harvard, se ha podido comprobar el deterioro sistemático de la equidad, competitividad, transparencia y eficiencia en la administración de los procesos electorales del país. De esta manera, se evidencia que, en las cuatro etapas del ciclo (preelectoral, campaña en medios, día de votación y etapa postelectoral), la integridad electoral es cada vez menor. Las razones detrás de este deterioro han sido expuestas en la introducción de este informe cuando se señaló que, en los regímenes híbridos como el venezolano, “es común, sobre todo cuando hay un descenso de la popularidad, el deterioro de las condiciones electorales”.

Por lo tanto, en la medida en que el partido de gobierno ha perdido apoyo popular, como consecuencia de la grave crisis económica que vive el país, las malas prácticas electorales de los contendores políticos y el propio CNE han ido en aumento. Lo anterior tiene consecuencias sobre la legitimidad del árbitro electoral. Los datos de opinión pública muestran que 3 de cada 5 venezolanos confían poco o nada en el CNE, lo que da cuenta de que los ciudadanos tienen una mirada crítica frente las acciones, decisiones y omisiones del árbitro electoral.

Esta desconfianza es una consecuencia de la actuación del CNE en los procesos electorales recientes. Su discrecionalidad para la convocatoria de elecciones, elaboración de cronogramas y regulación de diferentes dimensiones del proceso electoral genera incertidumbre entre la ciudadanía. Asimismo, la falta de imparcialidad en la aplicación

de las normas para evitar el uso de recursos públicos con fines electorales y la poca disposición para que haya acceso equitativo a los medios de comunicación, ha derivado en desigualdades significativas para los partidos y candidatos durante la campaña electoral.

Por otra parte, la propia LOPRE, aprobada en 2009 por una Asamblea Nacional dominada por una parcialidad política, ha desvirtuado el sistema electoral venezolano transformándolo en mayoritario cuando la Constitución claramente indica que debe ser proporcional. Las consecuencias de lo anterior han sido que en 2010, el PSUV obtuviera 60% de los escaños con 48% de los votos, y en 2015 la MUD obtuviera 67% de los curules con el 55% de los votos. En ambos casos, la distorsión de los resultados es consecuencia de un sistema electoral que no atiende a los principios de proporcionalidad y personalización del voto, contemplados en los Artículos 63, 186 y 293 de la Constitución.

Es por ello que una parte significativa de esta publicación se ha concentrado en el análisis de los principios que rigen la legislación electoral venezolana y los cambios necesarios para que se garanticen elecciones libres, justas y transparentes. Así, en el Capítulo 2 se ha profundizado en la institucionalidad electoral venezolana con el fin de proponer un conjunto de reformas que permitan su rescate. En primer lugar, estableciendo los atributos más importantes del derecho a la participación ciudadana en los asuntos electorales del derecho al sufragio activo –o derecho a elegir– y al sufragio pasivo –o derecho a ser electo–, todos los cuales son derechos constitucionales de contenido político que se ejercen a través del proceso electoral. En este orden de ideas, se propone que la reforma en la legislación electoral refuerce y profundice los principios rectores que deben guiar al sistema electoral venezolano, tales como: personalización del sufragio y representación proporcional, confiabilidad, transparencia, publicidad, competitividad, imparcialidad, integridad, igualdad de condiciones, eficacia, automatización, democracia, preservación de la voluntad del elector, libertad y secreto del voto. Para cada uno de estos elementos, la reforma electoral aquí planteada, incluye propuestas concretas que tienen como objetivo último mejorar los niveles de integridad electoral en el país.

Para el rescate de la institucionalidad electoral en Venezuela se deben acometer cambios en la Administración electoral: en primer lugar, es necesario garantizar que la selección de los rectores del CNE se ajuste a la norma constitucional, otorgándole primacía a la sociedad civil en el Comité de Postulaciones con el fin de que seleccionados para dirigir el órgano electoral cumplan con el principio de imparcialidad y no estén vinculados con organizaciones políticas, lo que se entiende como activismo o militancia partidista. Asimismo, se debe procurar que este mismo principio se acate a la hora de seleccionar a los encargados de los organismos electorales subalternos. Adicionalmente, la recuperación de las instituciones electorales en el país requiere de la reducción de la discrecionalidad del CNE para la reglamentación de aspectos claves del proceso electoral.

También, en el informe se han presentado tres propuestas diferentes de sistema electoral, cuyo propósito es garantizar el principio de representación proporcional y personalización del voto para la elección de los cuerpos deliberantes. En este sentido, es un deber de los actores políticos, así como de la sociedad civil organizada, restablecer un sistema electoral que refleje la pluralidad de tendencias políticas que existen en la sociedad venezolana. Más allá de los aspectos técnicos de cada una de las propuestas aquí contempladas, la reforma que se propone tiene como objetivo colaborar en el afianzamiento de los principios democráticos de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas de los representantes políticos frente a los ciudadanos.

Un segundo aspecto crítico para garantizar la integridad en las elecciones son las condiciones de la competencia electoral. En este sentido, el Capítulo 3 aborda el registro electoral, inscripción de partidos políticos y candidatos, así como la campaña electoral y su financiamiento. Con relación al registro electoral, las reformas propuestas buscan facilitar la inscripción de nuevos votantes y la actualización de datos de los ya inscritos. En segundo lugar, se busca reducir la discrecionalidad del CNE en materia de creación de nuevos centros de votación, así como garantizar el acceso público a los datos del registro electoral. En tercer lugar, la reforma propone establecer mecanismos para el control de la calidad, veracidad y precisión de la data del registro electoral.

Por otra parte, se han revisado los aspectos jurídicos y administrativos para la inscripción de partidos políticos y la postulación de candidatos. En relación con la inscripción de los partidos, se propone reducir el exceso de formalismos y discrecionalidad de las autoridades electorales para evaluar la inscripción de nuevas organizaciones políticas. Con respecto a la postulación de los candidatos, la propuesta busca reducir las inequidades existentes en la competencia electoral cuando un postulante es funcionario, obligando a que se separe del ejercicio de sus funciones una vez postulado a un cargo de elección popular. También se elimina la posibilidad de sustitución de candidaturas, sobre todo luego de que el tarjetón electoral haya sido aprobado.

Un aspecto fundamental en el tema de la postulación de candidatos es el relativo a la paridad de género. El Proyecto Integridad Electoral tiene como una de sus banderas procurar la equidad de condiciones y oportunidades para la participación política de la mujer. En este orden de ideas, la propuesta que se hace busca establecer normas que procuren una mayor representación de la mujer en los cuerpos deliberantes, esto a través de postulaciones paritarias de 50% mujeres y 50% hombres, o en su defecto de 40-60. De la misma manera, se propone la alternabilidad en las listas de postulados con el fin de dar igualdad de oportunidades a hombres y mujeres de ser electos en las listas.

Adicionalmente, el Capítulo 3 aborda las propuestas para la regulación de la campaña electoral: en primer lugar, se busca establecer condiciones y límites a la campaña, los principios que la rigen y la diferenciación entre lo que puede ser considerado campaña electoral y lo que no. Asimismo, se trata el tema del financiamiento de la campaña electoral,

haciendo énfasis en eliminar la posibilidad de que los organismos y funcionarios públicos realicen actividades de campaña o propaganda electoral. En segundo lugar, se abordan temas relativos al control de los fondos utilizados en las campañas electorales, siendo el principal planteamiento la creación de un mecanismo indirecto de financiamiento a las campañas electorales, el cual supone el establecimiento de cesiones obligatorias de espacios publicitarios en los medios audiovisuales de comunicación social, con el fin de que los partidos o candidatos puedan difundir su oferta electoral. Con esta idea se quiere mejorar las condiciones de equidad en la competencia, permitiendo a todos los participantes comunicar sus propuestas al electorado.

En el Capítulo 4 del informe, se han abordado los temas relacionados con la jornada electoral. En este sentido, se han hecho propuestas para mejorar el sistema automatizado de votación, así como para establecer garantías para que el acto de votación pueda ser auditado física y electrónicamente. También se contemplan mecanismos para evitar el uso indebido del voto asistido, práctica que ha supuesto limitaciones a la libertad de elección de algunos venezolanos.

Un aspecto que ha generado tensión en procesos electorales recientes ha sido el horario de la jornada electoral, y las prórrogas que el CNE ha decretado el propio día de la votación. Para evitar esta incertidumbre, en este Capítulo se ha planteado que la jornada electoral sea desde las seis de la mañana hasta la cuatro de la tarde y sin posibilidad de establecer prórrogas, manteniéndose abierta la mesa en donde existan electores en espera para votar. Además, se propone que haya mayor transparencia en la información relativa al desarrollo de la jornada electoral, lo que supone la emisión, en tiempo real, de datos concernientes al número de mesas electorales instaladas, número de mesas constituidas, número de votantes que concurren a los centros de votación a lo largo de la jornada electoral y resultados de las actas de escrutinio, en la medida en que estos datos van siendo recibidos en la sala de totalización de la junta respectiva.

En este mismo capítulo también se toca el tema del rol de la Fuerza Armada durante la jornada electoral, evitando así el abuso o extralimitación de su poder coactivo y otorgando seguridad jurídica frente al alcance de su actuación. Para ello se dispone que las labores de mantenimiento del orden público, durante los procesos comiciales, corresponde al Plan República, el cual queda subordinado, y temporalmente sometido, al Poder Electoral y a los sus organismos electorales subalternos. Se busca, además, dar justo término a las facultades del Plan República dentro de la mesa electoral durante la jornada de votación y reafirmar que los miembros de mesa son la máxima autoridad electoral dentro de su recinto y serán solo ellos quienes pueden requerir la presencia de miembros del Plan República portando sus armas reglamentarias, cuando el orden público así lo amerite.

Otra de las innovaciones principales de esta reforma es la modificación del régimen de votación de los venezolanos fuera del territorio nacional y la garantía de igualdad de

condiciones respecto del ejercicio de ese derecho por parte de los venezolanos que estén en el exterior. En consecuencia, se permite su inscripción en el registro electoral y el ejercicio de su derecho al voto con la sola presentación de su cédula de identidad laminada o bien de su pasaporte original; se determina el deber del CNE de establecer centros de inscripción y actualización del Registro Electoral y mesas electorales en el exterior siguiendo los mismos criterios legales de creación de centros de inscripción y centros de votación dentro del territorio nacional, agregando que, en aquellas ciudades del exterior en las que existan al menos un número aproximado de ochenta (80) electores venezolanos inscritos, deberán disponerse centros de votación suficientes; por último se establece que el escrutinio de los votos en el exterior se hará de manera inmediata, al concluir el acto de votación

Finalmente, en el Capítulo 5 se presentan mecanismos más eficientes para la resolución de los conflictos poselectorales, y la revisión y nulidad de los actos electorales. En este orden de ideas, se realizan propuestas sobre la modificación del régimen especial en materia de recursos administrativos en materia electoral con el fin de mejorar la regulación vigente. También se plantea atender un aspecto actualmente no adecuadamente regulado como lo es el control y tutela judicial en materia contencioso-electoral. Cabe señalar que la propuesta parte de entender que el recurso contencioso-electoral es la vía mediante la cual se pueden interponer querrelas electorales que los actores políticos consideren pertinentes y serán permitidas cuantas pretensiones electorales sean necesarias para garantizar las situaciones jurídico-subjetivas de los interesados. Finalmente, se plantea establecer normas que regulen, de manera más precisa, cuándo procede la nulidad de un proceso electoral, siendo que solo podrá ser declarada en las hipótesis de que exista previsión legal o reglamentaria expresa, o cuando se compruebe la existencia de irregularidades que hayan alterado o podido alterar de forma determinante el resultado del proceso electoral. Ello, en atención al principio de conservación del acto electoral.

Como se señaló en la introducción de este informe, las propuestas de reforma electoral que aquí se recogen no son exclusivas ni excluyentes de otras iniciativas que puedan surgir del seno de la sociedad venezolana. De hecho, una reforma de largo alcance deberá contemplar cambios en la Constitución y otras leyes, con el fin de restablecer la institucionalidad democrática y el estado de derecho en Venezuela, mediante el restablecimiento de condiciones de equidad en la competencia electoral y alternabilidad en el acceso al poder.

■ Referencias bibliográficas

aCE Project. (2016). Integridad electoral. Revisado el 20 de Julio de 2016. Recuperado de: <http://aceproject.org/ace-es/topics/ei/onePage>.

Alarcón, B., & Álvarez, Á. (2014). Un caso de autoritarismo competitivo. En B. Alarcón (Ed.), *El desafío venezolano: continuidad revolucionaria o transición democrática* (pp. 67-96). Caracas, Venezuela: Universidad Católica Andrés Bello.

Alarcón, B. (2014). *El Desafío Venezolano*, Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

Alvarado Andrade, J.M. (2010). Constitución, recursos administrativos y “Jurisdicción Contencioso Electoral” (Reflexiones a partir de la Ley Orgánica de Procesos Electorales de 2009). En J.M. Matheus (Coord.), *Ley Orgánica de Procesos Electorales*. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana-Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila.

Álvarez, A. (2014). El sistema venezolano de regulación del financiamiento de la política desde una perspectiva comparada: Evaluación para su desempeño y lineamientos para su reforma. En B. Alarcón Deza & J.M. Casal (Coords.), *Proyecto Integridad Electoral Venezuela: Las reformas impostergables*. Caracas: Centro de Estudios Políticos, Universidad Católica Andrés Bello.

Antela, R. (2010). El registro electoral. En J.M. Matheus (Coord.) *Ley Orgánica de Procesos Electorales*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana-Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila.

Arriagada, G., & Woldenberg, J. (2012). *The Elections in Venezuela. October 7, 2012*. Washington: IDEA Internacional & Wilson Center. Recuperado de: http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Venezuela_Elections_Summary.pdf.

Brewer-Carías, A.R. (1999). *Debate constituyente. Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente*. Tomo II. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana-Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila.

Casal Hernández, J.M. (2004). Bases constitucionales para la reforma electoral en Venezuela. En B. Alarcón Deza & J.M. Casal (Coords.), *Proyecto Integridad Electoral Venezuela: Las reformas impostergables*. Caracas: Centro de Estudios Políticos, Universidad Católica Andrés Bello.

Centro Carter. (2013). *Misión de estudio del Centro Carter elecciones presidenciales en Venezuela*.

-
- Combellas, R. (2004). Representación vs. participación en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En L. Salamanca & R. Viciano Pastor. (Coords.), *El sistema político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*. Caracas: Vadell Hermanos Editores e Instituto de Estudios Políticos. Facultad de Ciencias Jurídicas y políticas UCV.
- Cuevas García, M.G. (2014). *Elección de Rectores del Consejo Nacional Electoral*. En B. Alarcón Deza & J.M. Casal (Coords.), *Proyecto Integridad Electoral Venezuela: Las reformas impostergables*. Caracas: Centro de Estudios Políticos, Universidad Católica Andrés Bello.
- Diamond, L. J. (1999). *Developing democracy: toward consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, L. (2002). Thinking About Hybrid Regimes. *Journal of Democracy*, 2(13), 21-35.
- Fundación Kofi Annan, & IDEA Internacional. (2012). *Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo*. Estocolmo.
- Gallagher, M. (1991). Proportionality, disproportionality and electoral systems. *Electoral Studies*, 10(1), 33-51.
- Gandrud, C. (2015). *Gallagher Electoral Disproportionality Data – 121 Countries, 1945-2014*, Recuperado de: http://christophergandrud.github.io/Disproportionality_Data/.
- González Lobato, E. (2014). *Registro Electoral y ejercicio del derecho al sufragio*, En B. Alarcón Deza & J.M. Casal (Coords.), *Proyecto Integridad Electoral Venezuela: Las reformas impostergables*. Caracas: Centro de Estudios Políticos, Universidad Católica Andrés Bello.
- Hernández González, J.I., & Urosa Maggi, D. (1988). *Estudio analítico de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política*, Caracas: FUNEDA. Caracas.
- Hernández González, J.I. (2010). Aspectos prácticos del procedimiento administrativo electoral y la nulidad de los actos electorales. En J.M. Matheus (Coord.), *Ley Orgánica de Procesos Electorales*. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana-Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila.
- Howard, M. M., & Roessler, P. G. (2006, April). Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes. *American Journal of Political Science*, 50(2), 365–38.
- Huntington, S.(1992). *La Tercera Ola. La Democratización a Finales del Siglo XX*, Barcelona: Paidós.
- Lander, L.E. (2016). La representación proporcional y la personalización del sufragio. En I. Ávalos, L.E. Lander y C. Medina, C. (editores), *El Sistema Electoral Venezolano: Reflexiones a la luz de las parlamentarias 2015* (pp. 113-142), Caracas: Observatorio Electoral Venezolano.

-
- Martínez, E. (2015). 12 datos sobre estos nuevos centros de votación llamados 'Hugo Chávez' y el 6-D. *Prodavinci*, Recuperado de <http://prodavinci.com/blogs/12-datos-sobre-estos-nuevos-centros-de-votacion-llamados-hugo-chavez-y-el-6-d-por-eugenio-martinez/>.
- Matheus, J.M. (2010). Representación proporcional de las minorías y Ley Orgánica de Procesos Electorales. En J.M. Matheus (Coord.), *Ley Orgánica de Procesos Electorales*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana-Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila.
- Misión de Estudio del Centro Carter (2012), *Informe final – Elecciones presidenciales en Venezuela el 7 de octubre de 2012*, Atlanta: The Carter Center, en https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/venezuela-2012-election-study-mission-final-rpt-spanish.pdf.
- Molina Vega, J.E. (2014). Proporcionalidad y personalización en el sistema electoral venezolano: alternativas. En B. Alarcón Deza & J.M. Casal (Coords.), *Proyecto Integridad Electoral Venezuela: Las reformas impostergables* (pp. 45-80). Caracas: Centro de Estudios Políticos, Universidad Católica Andrés Bello.
- Norris, P. (2004). *Electoral engineering: voting rules and political behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, P. (2013). The new research agenda studying electoral integrity. *Electoral Studies*, 32(4), 563–575. <http://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.07.015>
- Norris, P. (2014). *Why electoral integrity matters*. New York: Cambridge University Press.
- Norris, P., Martínez i Coma, F., Gromping, M., & Nai, A. (2016). Perceptions of Electoral Integrity, (PEI-4.0). Harvard Dataverse, V1. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.7910/DVN/NFD5U4>.
- Observatorio Electoral Venezolano. (2015). *Informe final: observación elecciones presidenciales 14 de abril de 2013*. Caracas. Recuperado de: <http://www.oevenezolano.org/wp-content/uploads/2013/04/OEV-PRESIDENCIALES-2013-INFORME-FINAL-OEV.pdf>
- Salamanca, L. (2014). Venezuela: A la búsqueda de la competitividad electoral perdida. En B. Alarcón Deza & J.M. Casal (Coords.), *Proyecto Integridad Electoral Venezuela: Las reformas impostergables* (pp. 141-185). Caracas: Centro de Estudios Políticos, Universidad Católica Andrés Bello.
- Silva Aranguren, A., & Torrealba Sánchez, M.A. (2015). La progresiva asunción por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de las competencias de la jurisdicción contencioso-electoral. En AA.VV, *20 años de FUNEDA y otros temas de Derecho Administrativo*. Vol. II. Caracas: Fundación de Derecho Administrativo.
- Súmate (2015), *Manipulación de los datos poblacionales incide en la conformación de la Asamblea Nacional a favor del PSUV*, Recuperado de: http://www.sumate.org/Parlamentarias/17-04-2015_Informe_Sumate_sobre_Manipulacion_de_data_poblacional_para_distribucion_de_cargos_a_diputados_para_nueva_AN.pdf.
-

-
- Torrealba Sánchez, M.A. (2010). Comentarios sobre la regulación de los recursos administrativos y del recurso contencioso-electoral en la Ley Orgánica de Procesos Electorales. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, 135.
- Torrealba Sánchez, M.A. (2015). ¿Elecciones o elecciones democráticas? Reflexiones sobre el actual marco normativo e institucional venezolano. *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, n.5.
- Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, sentencia 74/2006, de 25 de enero, en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/74-250106-05-1786.htm>.
- Universidad Católica Andrés Bello, & IDEA Internacional. (2015a). *Informe de seguimiento a las condiciones de campaña de las elecciones parlamentarias del 6 de diciembre*. Caracas. Recuperado de: <https://politikaucab.files.wordpress.com/2015/12/informe-de-seguimiento.pdf>
- Universidad Católica Andrés Bello, & IDEA Internacional. (2015b). *Informe Poselectoral. Misión de estudio IDEA-UCAB Sobre las condiciones del proceso electoral 2015*. Caracas. Recuperado de: <https://politikaucab.files.wordpress.com/2015/12/informe-postelectoral-11d.pdf>
- Universidad Católica Andrés Bello, & IDEA Internacional. (2015c). *Informe Preliminar. Misión de estudio IDEA-UCAB Sobre las condiciones del proceso electoral 2015*. Caracas. Recuperado de: <https://politikaucab.files.wordpress.com/2015/11/informe-pdf-02.pdf>
- Urosa Maggi, D. (2014). Garantías del sufragio durante la votación y el escrutinio electoral. En B. Alarcón Deza & J.M. Casal (Coords.), *Proyecto Integridad Electoral Venezuela: Las reformas impostergables* (pp. 329-367). Caracas: Centro de Estudios Políticos, Universidad Católica Andrés Bello.
- Urosa Maggi, D. (2014). Resolución de conflictos electorales. Revisión administrativa y judicial de actos electorales. En B. Alarcón Deza & J.M. Casal (Coords.), *Proyecto Integridad Electoral Venezuela: Las reformas impostergables* (pp. 369-410). Caracas: Centro de Estudios Políticos, Universidad Católica Andrés Bello.
- Vaivads, H. (julio-diciembre 2015). Las transformaciones del sistema electoral venezolano y sus efectos sobre la proporcionalidad y el número de partidos. *Cuestiones Políticas*, 31(55), 98-130.
- Zovatto, D. (2007). El financiamiento electoral: Subvenciones y gastos. En D. Nohlen, Zovatto, D., Orozco, J. & J. Thomson (Comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-International Idea- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica. Segunda edición. México, D.F. 2007.

Este libro de terminó de
imprimir en Caracas, en el
mes de septiembre de 2016, en
Impresos Miniprés, C.A.

El informe que se presenta a continuación tiene como propósito analizar, desde la perspectiva de la integridad electoral, el funcionamiento del proceso electoral venezolano, establecer sus fortalezas y debilidades, así como proponer recomendaciones para una reforma electoral que permita garantizar condiciones de equidad, competitividad, transparencia y eficiencia de los procesos electorales en Venezuela. Este informe es el resultado de tres años de trabajo del Proyecto Integridad Electoral Venezuela, llevado adelante por el Centro de Estudios Políticos de la Universidad Católica Andrés Bello, el cual se ha concretado a través de la coordinación de reuniones con diversas organizaciones y actores de la sociedad civil, vinculadas a la defensa de los derechos humanos, civiles y políticos de los venezolanos, observación electoral, sectores académicos y organizaciones internacionales, así como miembros de la Asamblea Nacional y el Consejo Nacional Electoral (CNE); ello con el fin de ofrecer un conjunto de propuestas de reforma electoral que contribuyan a mejorar la integridad de las elecciones en Venezuela.

