



UCAB

Esta es una publicación  
del Centro de Estudios  
Políticos de la Universidad  
Católica Andrés Bello

**Benigno Alarcón**

Director del Centro de  
Estudios Políticos - UCAB

**Héctor Briceño**

Coordinador Proyecto  
Integridad Electoral Venezuela

**Juan Manuel Trak**

Investigador Centro de  
Estudios Políticos - UCAB

**Daniel Fermín**

Investigador Centro de  
Estudios Políticos - UCAB

Editor Política UCAB

**Hector Briceño y Juan  
Manuel Trak**

Redacción e investigación

**Reinaldo J. Hernández S.**

Diseño Gráfico

**Edgiannid Figueroa**

Montaje

## Leyes y Reglamentos Electorales en Venezuela

El análisis de la Integridad Electoral inicia en el diseño de la legislación y culmina con la evaluación de los resultados de cualquier proceso electoral, teniendo como principio la búsqueda de elecciones libres, justas y competitivas. De hecho, según Pippa Norris, Directora del Electoral Integrity Project conducido por la Universidad de Harvard y la Universidad de Sydney, el concepto de integridad electoral refiere específicamente “al conjunto de normas y convenciones internacionales aplicadas universalmente a todos los países del mundo a lo largo del ciclo electoral” (Norris, 2014)<sup>1</sup>. En este orden de ideas, el Reporte Especial No. 9 analiza la normativa electoral venezolana, sus cambios recientes y las consecuencias sobre la integridad electoral<sup>2</sup>.

Es importante señalar que el funcionamiento de las normas bajo los principios antes descritos tiene efectos en la percepción de los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema electoral. De manera que, en la medida que las normas que rigen las elecciones y su aplicación sean percibidas como justas, la confianza de la ciudadanía será mayor y, por tanto, su participación en los procesos electorales más activa, dotando de mayor legitimidad tanto a los vencedores de cualquier contienda electoral como al sistema electoral en general.

En Venezuela, los procesos electorales están regidos por la Constitución, seis leyes y un reglamento general. Cada uno de estos incide en la manera como se realizan las elecciones y las posibilidades de acción de los actores involucrados en ellas. En este sentido, los instrumentos legales que sirven como marco regulatorio de los procesos electorales son:

- [Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.](#)
- [Ley Orgánica del Poder Electoral \(LOPE\).](#)

## Electoral Laws and Regulations in Venezuela

The analysis of Electoral Integrity begins with the design of legislation and culminates with the evaluation of the results of any electoral process, and out of principle seeks free, fair and competitive elections. In fact, according to Pippa Norris, the Director of the Electoral Integrity Project, a joint venture of Harvard University and the University of Sydney, the concept of electoral integrity refers specifically to “agreed international principles and standards of elections, applying universally to all countries worldwide throughout the electoral cycle” (Norris, 2014)<sup>1</sup>. Following this vein, the Special Report No. 9 analyzes Venezuelan electoral principles, recent changes and the consequences for electoral integrity<sup>2</sup>.

It is important to note that whether or not standards function according to the above-mentioned principles impacts citizens' perceptions of the way the electoral system functions. The impact is to such an extent that if the standards that govern elections and their application are perceived as just, citizen confidence is greater and, as a result, citizen participation in electoral processes is more active and bestows greater legitimacy both to the winners of any electoral contest as well as to the electoral system in general.

In Venezuela, electoral processes are governed by the Constitution, six laws and a general regulation. Each of these impacts the way by which elections are held and the possible actions of all actors involved in them. The legal instruments that serve as the regulatory framework for electoral processes are:

- [Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela.](#)
- [The Organic Law of Electoral Authority \(LOPE\).](#)
- [The Organic Law of Electoral Processes \(LOPRE\).](#)



## CONTENIDO

### PÁGINA 1

Leyes y Reglamentos  
Electorales en Venezuela

### PÁGINA 4

La ley orgánica de procesos  
electorales

### PÁGINA 6

Atribuciones del CNE

### PÁGINA 7

Representación  
Proporcional

### PÁGINA 8

Conformación de los  
Circuitos

### PÁGINA 9

Las reformas necesarias

### PÁGINA 11

Elecciones en la agenda  
pública

### PÁGINA 13

Elecciones en la agenda  
pública

- [Ley Orgánica de Procesos Electorales \(LOPRE\)](#).
- [Ley Orgánica de Registro Civil](#).
- [Ley Orgánica del Poder Público Municipal](#).
- [Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones](#).
- [Ley de Regulación de los Períodos Constitucionales y Legales de los Poderes Públicos Estadales y Municipales](#).

Aunado a este conjunto de leyes que regulan los procesos electorales, en Venezuela existe el [Reglamento General de la Ley de Procesos Electorales](#), en el cual se norman aspectos específicos de la LOPRE. Así mismo, existen normativas puntuales emanadas desde el Consejo Nacional Electoral (CNE) aprobadas para cada elección. Estos reglamentos pueden mantener los principios utilizados en elecciones precedentes, pero también, en algunos casos modificar lapsos de procesos (como la duración de la campaña) o procesos técnicos específicos (auditorías a la plataforma de votación automatizada).

En este orden de ideas, destacan los siguientes reglamentos, normas y circulares informativas empleadas para la [última elección presidencial](#):

- Reglamento especial sobre la Campaña Electoral
- Procedimiento para extender las Credenciales a las o los Testigos
- Credencial Testigo Nacional
- Credencial Testigo ante el Consejo Nacional Electoral
- Credencial Testigo ante la Junta Municipal Electoral
- Credencial Testigo ante el SIE Centro de Votación
- Credencial Testigo ante la Mesa de Votación
- Credencial Testigo ante la Mesa de Votación en el Exterior
- Circular 1: A todas las Oficinas Regionales Electorales, Juntas Electorales, Mesas Electorales y Plan República

- [The Organic Law of the Civil Registry](#).
- [The Organic Law of the Municipal Public Authority](#).
- [The Law of Political Parties, Public Meetings and Demonstrations](#).
- [The Law of Regulation of the Constitutional and Legal Periods for the State and Municipal Public Authorities](#).

Combined with this group of laws that regulate the electoral processes, Venezuela also has a [General Regulation on the Law of Electoral Processes](#), in which norms are established for specific aspects of the LOPRE. At the same time, targeted norms created by the National Electoral Council (Consejo Nacional Electoral, CNE) and approved prior to each election also exist. These regulations can maintain the principles employed in previous elections, but can also in some cases modify lapses in processes (such as the duration of campaigns) or specific technical processes (audits of the automated voting system).

Following this line of thought, the following regulations, norms and informative circulars employed during [the past presidential election stand out](#):

- Special Regulation on Electoral Campaigns
- Procedure for Extending the Credentials of Witnesses
- National Witness Credential
- Witness Credential for the National Electoral Council
- Witness Credential for the Municipal Electoral Committee
- Witness Credential for the SIE Voting Center
- Witness Credential for the Voting Table
- Witness Credential of the International Voting Table
- Circular 1: To all of the Regional Electoral Offices, Electoral Committees, Electoral Tables and Plan República
- Circular 2: International Vote

- Circular 2:Voto en el Exterior
  - Circular 3:A todas las Mesas Electorales
  - Firma del Acuerdo de Reconocimiento de Resultados de la Elección
  - Acuerdo de Reconocimiento de Resultados de la Elección
  - Autorizadas y Autorizados para Contratar Propaganda Electoral
  - Manual de Funcionamiento de la Mesa Electoral
  - Guía Práctica para la Capacitación de los Miembros de Mesa Electoral
  - Manual de Postulaciones
  - Resolución de ampliación de la Auditoría de Verificación Ciudadana Fase II
  - Auditoría a la Producción de las Máquinas de Votación.
  - Auditoría al Sistema de Identificación al Elector (SIE)
  - Auditoría a la Producción de las Máquinas de Votación
  - Auditoría de los Cuadernos de Votación
  - Auditoría a la Producción de las Máquinas de Votación
  - Auditoría de la Tinta Indeleble
  - Auditoría a la Producción de las Máquinas de Votación
  - Auditoría del Software de las Máquinas de Votación
  - Auditoría de Datos de Electores de Maquina de Votación
  - Instructivo de Voto en el Exterior: Boletín Informativo I
  - Voto en el Exterior: Boletín Informativo II
  - Voto en el Exterior: Organización del Centro de Votación y la Mesa Electoral
  - Instructivo para la coordinación del acto de votación en Representaciones Diplomáticas o
  - Circular 3:To all the Electoral Tables
  - Signing of the Agreement on the Recognition of Electoral Results
  - Agreement on the Recognition of Electoral Results
  - Authorized Personnel for Contracting Electoral Propaganda
  - Manual on the Electoral Table Functions
  - Practical Guide for Training Members of the Electoral Table
  - Manual for Applications
  - Resolution on Extending the Citizen Verification Audit Phase II
  - Audit of the Production of Voting Machines
  - Audit of the Voter Identification System (Sistema de Identificación al Elector, SIE)
  - Audit of the Production of Voting Machines
  - Audit of the Voting Booklets
  - Audit of the Production of Voting Machines
  - Audit of the Indelible Ink
  - Audit of the Production of Voting Machines
  - Audit of the Voting Machine Software
  - Audit of Voter Data in the Voting Machines
  - Manual on International Voting: Informational Bulletin I
  - International Voting: Informational Bulletin II
  - International Voting: Organization of the Voting Center and the Electoral Table
  - Manual on the coordination of voting in Diplomatic or Consular Representations with more than ten voters
  - Manual on the coordination of voting in Diplomatic or Consular Representations with fewer than ten voters
- Finally, it is important to note that in the Organic Law on States of Emergency, Article 7.13 explicitly states that “In accordance with Arti-



Consulares con más de diez Electoras o Electores

- Instructivo para la coordinación del acto de votación en Representaciones Diplomáticas o Consulares con menos de diez Electoras o Electores

Finalmente, es importante destacar Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, ya que en su artículo 7, 13 dice expresamente “No podrán ser restringidas, de conformidad con lo establecido en los artículos 339 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 4, 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 27, 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros, el derecho a la participación, el sufragio así como acceso a la función pública. Esto aclara muchas dudas sobre la viabilidad legal de declarar un estado de excepción para suspender elecciones.

## La ley orgánica de procesos electorales

En términos generales, además de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPRE) y su respectivo Reglamento General son el marco jurídico básico de los procesos electorales en Venezuela. La LOPRE fue sancionada por la Asamblea Nacional el 5 de julio del año 2009, y publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5928 del 12 de agosto del mismo año. Se aplicó por primera vez en la elección de diputados a la Asamblea Nacional celebrada el 26 de septiembre de 2010. Es importante señalar que esta Ley se aprobó durante la legislatura 2005-2010, en la que no había presencia de diputados electos pertenecientes a partidos de oposición; esto como consecuencia de la decisión de dichas organizaciones políticas de no asistir a las elecciones parlamentarias del año 2005; por lo que los únicos partidos políticos presentes en el parlamento eran el PSUV, el Partido Comunista de Venezuela (PCV), PODEMOS, Patria Para Todos (PPT) y otras organizaciones minoritarias aliadas al gobierno de Hugo Chávez.

La aprobación de la LOPRE implicó la derogación de la Ley Orgánica del Sufragio y Partici-

ple 339 of the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, Article 4.2 of the International Covenant on Civil and Political Rights and Article 27.2 of the American Convention on Human Rights, among others, state that the right to participation and suffrage as well as access to public functions may not be restricted.” This clarifies many doubts regarding the legal viability of declaring a state of emergency to suspend elections.

## Organic Law of Electoral Processes

Generally speaking, in addition to the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, the LOPRE and the respective General Regulations are the basic legal framework of the electoral process in Venezuela. The LOPRE was passed by the National Assembly on July 5, 2009, and published in the Official Gazette (Gaceta Oficial Extraordinaria) No. 5928 on August 12 of the same year. It was first applied in the election of deputies to the National Assembly on September 26, 2010. It is important to note that this law was approved during the 2005-2010 legislature when there were no elected deputies from opposition parties. This was a result of the decision of the opposition political parties to contest the 2005 parliamentary elections, so the only political parties present in parliament at the time were the PSUV, the Communist Party of Venezuela (Partido Comunista de Venezuela, PCV), PODEMOS, Patria Para Todos (PPT), and other minority organizations allied with the government of Hugo Chavez.

LOPRE approval involved the repeal of the Organic Law of Suffrage and Political Participation (Ley Orgánica del Sufragio y Participación Políti-

pación Política (LOSPP) que había servido de marco regulatorio general para la mayoría de los procesos electorales celebrados a partir de 1997, con modificaciones para ajustarla a la nueva Constitución desde 1999 y hasta el 2008.

Con la aprobación de la LOPRE, además de la LOSPP también se derogó el “Estatuto Electoral del Poder Público”, instrumento sancionado por la Asamblea Nacional Constituyente el 30 de enero del año 2000.

La LOPRE se convirtió en la decimo séptima Ley Electoral de Venezuela desde la caída de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez en 1958. En este conteo se incluyen a las normas de carácter coyuntural que sirvieron para regular la elección de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 y a la relegitimación de poderes celebrada en el año 2000. Los trabajos de Gutiérrez (2007)<sup>3</sup>, Briceño (2013)<sup>4</sup>, Lucena (2003)<sup>5</sup> y Molina (2014)<sup>6</sup> que la normativa legal utilizada hasta 1999 permitieron el establecimiento de un sistema de representación proporcional en el parlamento venezolano, especialmente durante el período comprendido entre los años 1958 y 1988. De hecho, ninguno de los cambios realizados en las leyes electorales hasta 1988 modificó el espíritu de representación política de las minorías instaurado en el sistema electoral venezolano posterior al derrocamiento de la dictadura de Pérez Jiménez. Sin embargo, entre los años 1988 y 2000 se utilizó, en la práctica, una ley electoral diferente para cada elección, generando una inconveniente inestabilidad normativa de los procesos electorales.

Aunque de este periodo de inestabilidad se resalta el pernicioso precedente de la primera modificación de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (aprobada en 1993) para poder separar las elecciones regionales de 1998 de los comicios presidenciales para impedir legalmente que la elección presidencial en la que participaba Hugo Chávez tuviese impacto en los comicios regionales de ese año; también se lograron avances importantes como la personalización del sufragio para algunos cargos de cuerpos legislativos. A partir del referendo revocatorio presidencial del año 2004 existió en el país una aparente estabilidad normativa en el tema electoral, estabilidad que sin embargo no impidió que se legalizaran técnicas electorales para desvincular el voto lista del nominal para lograr la sobre representación de mayorías, o

ca, LOSPP) which had served as a general regulatory framework for most elections held since 1997, with modifications to fit the new constitution from 1999 through 2008.

The LOPRE became the seventeenth Venezuelan electoral law to be enacted since the fall of the dictatorship of Marcos Pérez Jiménez in 1958. This includes the rules that regulated the election of the National Constituent Assembly of 1999 and the re-legitimization of powers in 2000. The works of Gutiérrez (2007)<sup>3</sup>, Briceño (2013)<sup>4</sup>, Lucena (2003)<sup>5</sup> and Molina (2014)<sup>6</sup>.

show that the legislation employed until 1999 allowed the establishment of a system of proportional representation in the Venezuelan parliament, especially during the period between 1958 and 1988. In fact, none of the changes made to the electoral laws until 1988 changed the spirit of political representation of minorities established in the Venezuelan electoral system following the overthrow of the Pérez Jiménez dictatorship. However, between 1988 and 2000 a different electoral law was in place for each election, generating instability in the rules governing the electoral process.

This period of instability resulted in the first amendment to the LOSPP (approved in 1993) to separate the regional elections from the 1998 presidential elections in order to legally prevent the presidential election, which Hugo Chavez participated in, from having an impact on the regional elections that same year. The law also demonstrated significant progress on the personalization of voting for some legislative bodies. Beginning with the presidential recall referendum in 2004, an apparent regulatory stability existed in Venezuela on electoral issues. However, this stability did not prevent the legalization of electoral techniques to decouple list voting from nominal voting, achieving the overrepresentation of majorities, nor did it prevent minority political parties from having access to positions in legislative bodies.

As explained above, the passage of the LOPRE also marked the repeal of the LOSPP. What changed between the two?



para impedir que grupos políticos minoritarios tuviesen acceso a cargos en cuerpos colegiados.

Como ya se ha explicado con la aprobación de la Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPRE) se derogó la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSSP). ¿Qué cambió entre ambas?

## Atribuciones del CNE

La principal innovación de esta Ley son las amplias facultades normativas y reglamentarias que asigna a los rectores del Consejo Nacional Electoral (CNE). Entre estas facultades otorgadas al CNE tanto en la LOPRE y su Reglamento General resaltan:

1. CNE puede determinar vía reglamento las causas de nulidad de los votos (Art. 137 del Reglamento)
2. CNE tiene facultad para definir que es una infracción electoral y cómo se pueden sancionar los ilícitos electorales (Art. 229). Adicionalmente el CNE puede modificar antes de cada elección los requisitos necesarios para tramitar y analizar las denuncias sobre violaciones a la normas electorales (Art. 87)
3. CNE tiene facultad para establecer discrecionalmente para cada elección el tiempo de la campaña electoral, así como las regulaciones específicas de la campaña (Art. 71)
4. CNE tiene discrecionalidad para aprobar vía normas específicas los distintos procesos que deben seguirse para las auditorias de los procesos electorales.
5. Con relación a la sustitución de candidaturas y totalización de votos de las postulaciones modificadas el CNE tiene discrecionalidad para determinar en cada elección los requisitos para sustituir postulados (Art. 64).
6. El CNE puede modificar antes de cada elección los requisitos para presentar postulaciones (Art. 59), además de modificar los requisitos para la presentación de candidaturas por iniciativa propia. (Art. 54).
7. CNE puede modificar para cada elección el procedimiento para regular el voto de los vene-

## Powers of the CNE

The main difference between the LOPRE and the LOSPP is the broad policy and regulatory powers assigned to the directors of the National Electoral Council (Consejo Nacional Electoral, CNE). Among the powers granted to the CNE by both the LOPRE and its General Regulation are:

1. The CNE can determine, through regulations, the causes for nullifying votes (Art. 137 of the Regulation)
2. The CNE has the power to define what an election offense is and how to punish electoral irregularities (Art. 229). Additionally, before each election, the CNE can change the requirements to process and analyze complaints about violations of the electoral rules. (Art. 87)
3. The CNE has discretionary power to establish the timing of the election campaign, and the specific regulations of the campaign for each election. (Art. 71)
4. The CNE has discretion to approve specific rules via different processes to be followed for audits of the electoral process.
5. The CNE has discretion to determine the regulations regarding the replacement of candidates and tallying the votes for nominations for each election. (Art. 64)
6. The CNE can change the requirements for submitting nominations (Art. 59), as well as modifying the requirements for candidates to nominate themselves before each election. (Art. 54)
7. The CNE can modify election procedures reg-

zolanos en el exterior (Art. 124)

Un aspecto relevante en las facultades atribuidas al CNE es la relativa a los lapsos que deben mediar entre la convocatoria de la elección y la fecha de la misma. Previamente, en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, se contemplaba un lapso de seis meses para la convocatoria de la elección. Actualmente, en la LOPRE, dicho lapso se eliminó y el lapso de convocatoria es decisión discrecional del CNE.

Una de las modificaciones relevantes en la Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPRE) fue la eliminación de la obligación legal para la publicación del Registro Electoral definitivo antes de cada elección (Art. 95), así como la obligación de entregar dicha información a partidos políticos, grupos de electores y candidatos (independientes).

Por otro lado, la Ley no se regula lo relacionado a los referendos o recolección de firmas para activar revocatorios. No obstante, el CNE redactó desde 2007 un reglamento especial para la búsqueda de manifestaciones de voluntad para avalar solicitudes de referendos revocatorios de mandatos en donde se limita la recolección de firmas a solo tres días consecutivos, en puntos previamente acordados con la autoridad electoral y en donde deben existir testigos del funcionario a ser revocado. Además se hace obligatoria la identificación biométrica de los firmantes.

ulating Venezuelans voting abroad before each election. (Art. 124)

An important aspect in the powers attributed to the CNE concerns the periods that must pass between the announcement of the election and the election itself. Previously, under the Organic Law of Suffrage and Political Participation, elections were to be held within six months of announcing the election. Currently, under the LOPRE, that period was removed and the period is a discretionary decision of the CNE.

One of the relevant amendments to the LOPRE was the elimination of the legal obligation to publish the final electoral roll before each election (Art. 95) and the obligation to deliver such information to political parties, constituencies, and (independent) candidates.

Moreover, the LOPRE does not regulate matters related to referenda or collecting signatures to trigger a recall. However, since 2007, the CNE drafted special rules governing the gathering of signatures for recall referenda of public officials, limiting the collection of signatures to only three consecutive days, at locations designated by the CNE, with official witnesses present representing the public official to be recalled. Moreover, the CNE has made the collection of biometric identification mandatory for signatories of such recall initiatives.

## Representación Proporcional

Adicionalmente, la LOPRE consagró en el país un sistema electoral segmentado que limita la representación proporcional. En ese sentido, se eliminó el mecanismo correctivo contemplado en la LOSPP en el que se establecía el descuento de los diputados nominales a la cantidad de diputados tipo lista que obtenía alguna fuerza política. En concreto, el artículo 17 de la LOSPP indicaba que los diputados de un partido político que fueran electos nominalmente debían ser restados de la lista de ese partido. Por ejemplo: si un partido ganaba un diputado nominal y otro diputado lista solo se le adjudicaría el nominal, perdiendo el derecho de la adjudicación por lista. Este escaño (utilizando el

## Proportional Representation

Additionally, the LOPRE consigned Venezuela to a segmented electoral system that limits proportional representation. The corrective mechanism present in the LOSPP, which subtracted the number of nominal deputies a political party received from the number of candidates elected off a list, was removed. Article 17 of the LOSPP indicated that the members of a political party who were elected nominally should be subtracted from the list of that party. For example: if a party won a nominal deputy and another deputy off a list, the party would only be awarded the nominal deputy, forfeiting the list deputy. This seat (using the D'Hondt method) is then allocated to other minority political parties, which

Método D'Hont) terminaría siendo adjudicado a otras fuerzas políticas, minoritarias, lo que garantizaba, en teoría, el principio de representación proporcional. La modificación legalizó en la práctica el sistema de “las morochas” utilizado desde el año 2000; cuyo propósito era eludir el mecanismo correctivo contemplado en la ley, dejando a los grupos minoritarios de oposición y del propio chavismo sin opciones de tener representación en los cuerpos colegiados. Según Azcargorta (2010, p.232)<sup>7</sup>, las morochas suponen la postulación de una organización política con dos denominaciones distintas, “el partido A se desdobra en otro partido morocho, el partido “AI”, y postula con el nombre “A” los candidatos por lista y con el membrete “AI” a los candidatos en los circuitos”; evitando así el descuento correspondiente en el sistema electoral mixto y sobre representando a los partidos mayoritarios.

Según Molina (2014), la LOPRE establece un sistema electoral que no cumple con los principios constitucionales de representación proporcional y de personalización del sufragio; esto como consecuencia de que es “sistema mixto paralelo”, es decir, un sistema considerado por la literatura académica como mayoritario, ya que no está diseñado para que el resultado de la elección refleje la composición política del electorado, sino que busca propiciar una mayoría parlamentaria clara de la fuerza que obtenga el mayor número de votos; sobre representando las organizaciones de mayor tamaño y sub-representando o excluyendo a las medianas y pequeñas. De hecho, Molina (2014) indica que, para el caso de la última elección parlamentaria, solo 12 de los 165 escaños elegidos fueron asignados mediante representación proporcional en circunscripciones de una magnitud que permite, en forma mínima, la representación proporcional.

## Conformación de los Circuitos

Las Otro aspecto relevante en la Ley Orgánica de Procesos Electorales, es la relativa a la conformación de los circuitos. Los rectores del CNE están facultados para determinar la conformación de las circunscripciones electorales

garantees, in theory, the principle of proportional representation.

The change legalized in practice the system of “las morochas” used since 2000; the purpose of which was to circumvent the corrective mechanism in the law, leaving the minority opposition groups and chavismo itself no chance of representation in the legislative bodies. According to Azcargorta (2010, p.232)<sup>7</sup>, morochas involve a political party running with two different names. For example, “Party A splits into another morocha party, the ‘AI’ party, and competes with ‘A’ list candidates and with the nominal ‘AI’ candidates in the circuits;” thus avoiding the discount that should correspond in the mixed electoral system and over-representing the major parties.

According to Molina (2014), the LOPRE establishes an electoral system that does not meet the constitutional principles of proportional representation and personalization of suffrage. This is a consequence of a ‘parallel hybrid system,’ i.e. a system considered by the academic literature as beneficial to the majority in that it is not designed so that the outcome of the election reflects the actual political composition of the electorate, but instead seeks to promote a clear majority in the parliament controlled by the parties that received the greatest number of votes. In essence it results in overrepresentation of majority parties and underrepresentation or no representation of medium and small parties. In fact, Molina (2014) suggests that, in the case of the last parliamentary election, only 12 of the 165 elected seats were allocated by proportional representation in constituencies, to a degree that provides for a minimum level of proportional representation.

## Conformation of the Circuits

Another relevant aspect of the Organic Law of Electoral Processes is that concerning the creation of the circuits, or electoral districts. The CNE rectors have the power to determine the composition of the constituencies of 116 of the 167 deputies who will form the next National



de 116 de los 167 diputados que conformarán la próxima Asamblea Nacional. En un principio, esta modificación fue considerada positiva, debido a que incluyó la posibilidad de dividir municipios para construir los circuitos, permitiendo eliminar las circunscripciones plurinominales que son contrarios al principio de representación proporcional. No obstante, el CNE ha mantenido las circunscripciones plurinominales. Aún más, las autoridades electorales no han respetado a LOPRE, específicamente el numeral 4 del artículo 19, en el que se establece que para la construcción de circunscripciones electorales debe partir de las proyecciones de población y del Promedio de Diputados por Habitante (PDH).

Retomando lo señalado en el [Reporte Especial 8](#), la Ley Orgánica de Procesos Electorales no establece una metodología clara para la definición de los circuitos, tampoco lo hace su respectivo reglamento. Por el contrario, la ley es ambigua e imprecisa en este sentido al indicar que se pueden agrupar parroquias, municipios o comunas sin criterios técnicos claramente definidos, lo que le otorga un alto grado de discrecionalidad a las autoridades del CNE.

En este orden de ideas, el sistema electoral venezolano ha sido progresivamente transformado en un sistema mayoritario, en el que la representación proporcional de las fuerzas políticas, sobre todo las minorías, ha desaparecido; lo cual viola lo dispuesto en Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En este sentido, los cambios realizados en la LOPRE suponen una contradicción a los principios de proporcionalidad y personalización del voto que ha orientado al sistema electoral venezolano, siendo su principal propósito la manufactura de mayorías artificiales que no representan adecuadamente las preferencias de los ciudadanos.

## Las reformas necesarias

Desde el Proyecto de Integridad Electoral Venezuela (PIEV) del Centro de Estudios Políticos de la Universidad Católica Andrés Bello se proponen tres mecanismos para la corrección de las distorsiones presentes en la Ley.

Assembly. At first this amendment was considered positive, because it included the possibility of dividing municipalities to build circuits, thereby allowing for the elimination of multi-member constituencies that are contrary to the principle of proportional representation. However, the CNE has kept the multi-member constituencies. Furthermore, the electoral authorities have not respected the LOPRE, specifically paragraph 4 of Article 19, which states that the building of constituencies must be based on population projections and an average of deputies per capita.

Returning to what was mentioned in [Special Report 8](#), the Organic Law of Electoral Processes does not establish a clear methodology for defining the circuits or their regulations. On the contrary, the law is ambiguous and vague in this regard, indicating that parishes, municipalities, or communes may be grouped without clearly defined technical criteria, giving a high degree of discretion to the CNE authorities.

In this way the Venezuelan electoral system has been progressively transformed into a system that benefits the majority party, in which proportional political representation, especially of minorities, has disappeared. This violates the provisions of the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela. In this sense, the changes made to the LOPRE pose a contradiction to the principles of proportionality and personalization of the vote that has guided the Venezuelan electoral system, as their main goal is the manufacture of artificial majorities that do not adequately represent citizen preferences.

## Necessary reforms

Gerrymandering The Venezuelan Electoral Integrity Project (PIEV) of the Center for Political Studies at the Andres Bello Catholic University proposes three mechanisms for correcting the current distortions in the Law:



1. Utilizar un sistema mixto proporcional con voto preferencial en la lista;
2. Adoptar un sistema mixto proporcional con distribución de escaños con base en el voto uninominal;
3. Discutir la aplicación de un sistema electoral de representación proporcional con voto preferencial en listas abiertas o en listas cerradas y no bloqueadas.

Adicionalmente, desde el PIEV se propone llevar a cabo reformas legales que desarrollen la normativa necesaria para el régimen de referéndum, así como el financiamiento de la actividad política y el respeto a los mecanismos establecidos en la Constitución y la las Leyes Electorales para la designación de las autoridades del Consejo Nacional Electoral.

Otras organizaciones también han señalado la necesidad de impulsar cambios en la LOPRE. Específicamente, el Observatorio Electoral Venezolano (OEV) ha señalado que debe reformarse la Ley con el fin de garantizar la representación proporcional, así como el financiamiento de la actividad política y, más puntualmente de las campañas. Al igual que el Proyecto Integridad Electoral Venezuela, se propone cambios importantes a nivel reglamentario que garanticen el acceso equitativo de todas las corrientes políticas a los medios públicos y privados durante las campañas; el control de la propaganda gubernamental y del uso de los recursos públicos con fines proselitistas; la regulación de las actividades de los funcionarios públicos durante las campañas, regulación de las funciones de las Fuerzas Armadas durante las elecciones, rol de la observación doméstica e internacional, normas sobre paridad y alternabilidad. En la actualidad estas leyes, o la implementación desigual que se hace de las mismas, han generado desequilibrios importantes en la competencia electoral; favoreciendo ampliamente al partido de gobierno, al mismo tiempo que reduce la capacidad competitiva de los partidos de oposición, lo cual representa una amenaza para integridad de las elecciones en Venezuela.

1. Use a mixed proportional system with preferential list voting;
2. Adopt a mixed system with proportional distribution of seats based on a uninominal vote;
3. Discuss the application of an electoral system of proportional representation with preferential voting in open lists or in closed and unblocked lists.

In addition, the PIEV proposes carrying out legal reforms to develop the necessary regulations for the mechanism governing referenda, as well as that governing the financing of political activity and respecting the mechanisms established in the Constitution and the Electoral Law for the appointment of the National Electoral Council authorities.

Other organizations also have pointed to the need to promote changes in the LOPRE. Specifically, the Venezuelan Electoral Observatory (Observatorio Electoral Venezolano, OEV) has noted that the law should be reformed to ensure proportional representation and consider the funding of political activity and, more specifically, of campaigns. Like the Venezuelan Electoral Integrity Project, OEV proposed major changes at the regulatory level to ensure equitable access for all political candidates to public and private media during campaigns; control of government propaganda and the use of public resources for campaign purposes; regulation of the activities of public officials during campaigns; regulation of the functions of the armed forces during the elections; the role of domestic and international observers; and parity and alternation rules. Currently these laws, or rather their uneven implementation, have generated significant imbalances in the electoral process, largely favoring the ruling party while reducing the competitiveness of the opposition parties, which threatens the integrity of elections in Venezuela.

## Elecciones en la agenda pública

Luego de varios días de especulaciones, la Asamblea Nacional aprobó la estimación poblacional elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas para las elecciones parlamentarias<sup>8</sup>. Este cálculo definirá la distribución de las circunscripciones electorales y el número de diputados a elegir. La aprobación de esta estimación fue rechazada por la oposición. El diputado Alfonso Marquina (PJ-Miranda) declaró que los cálculos se realizaron para favorecer al partido de gobierno<sup>9</sup>.

De acuerdo al periodista de la fuente electoral Eugenio Martínez, hay diferencias entre las cifras de población del INE y del CNE. El motivo de estas diferencias sería de naturaleza política, para servir a las conveniencias de actores oficialistas<sup>10</sup>. En un análisis realizado en el marco del [Proyecto de Integridad Electoral Venezuela](#), Martínez afirma que el proyecto de circunscripciones del CNE aumenta la cantidad de diputados que se elegirán en zonas con tendencia histórica a votar por el chavismo y que la cantidad de diputados a elegir en zonas con tendencia opositora disminuye<sup>11</sup>.

Representantes del Movimiento Estudiantil también se pronunciaron sobre este tema, y afirmaron que forma parte de una estrategia “para contrarrestar las amplias posibilidades que tiene la oposición de ganar las próximas elecciones parlamentarias”<sup>12</sup>. La Asociación Civil Súmate denunció, igualmente, que el INE y el CNE manipulan la proyección poblacional en beneficio del PSUV, y que en 19 de 24 entidades del país hay “modificaciones por exceso o por defecto” que favorecen al partido de gobierno<sup>13</sup>.

El proceso de primarias del PSUV y de la MUD continuó en la agenda noticiosa. Más de 13 mil UBCH postularon a sus aspirantes a las primarias del partido oficialista, que se llevarán a cabo el 28 de junio<sup>14</sup>. Esto se traduce en 46,515 personas que fueron postuladas<sup>15</sup>. Cilia Flores, dirigente del PSUV, declaró que este proceso “es la primera victoria de las fuerzas revolucionarias” rumbo a las elecciones parlamentarias<sup>16</sup>, mientras que el gobernador de Anzoátegui y dirigente oficialista Aristóbulo Istúriz, dijo que el

## Elections in the public agenda

After several days of speculation, the National Assembly approved the National Institute of Statistics' (Instituto Nacional de Estadísticas) population estimate for the parliamentary elections<sup>8</sup>.

This calculation will define the distribution of electoral constituencies and the number of deputies to be elected. The opposition rejected approval of this estimate. Deputy Alfonso Marquina (PJ-Miranda) stated that the calculations were made to favor the ruling party<sup>9</sup>.

According to electoral journalist Eugenio Martínez, there are differences between the population figures from the INE and the CNE. The reason for these differences are political in nature, to serve the purposes of ruling officials<sup>10</sup>.

In an analysis conducted under the [Venezuelan Electoral Integrity Project](#), Martínez affirmed that the CNE's draft of the constituencies increases the number of deputies to be elected in areas that historically voted for Chavez, while it decreases the number of deputies to be elected in areas that traditionally have voted for opposition parties<sup>11</sup>.

Representatives of the Student Movement (Movimiento Estudiantil) also spoke about this issue, stating that it is part of a strategy “to counter the significant possibility that the opposition could win the next parliamentary elections”<sup>12</sup>. The civil association Súmate also claimed that the INE and CNE manipulated the population projection for the benefit of the PSUV, and there are “changes by excess or defect” that favor the ruling party in 19 of 24 states of the country<sup>13</sup>.

The process of the PSUV and the MUD primaries has continued. More than 13,000 UBCHs signed up to run for PSUV primaries, which will be held on 28 June<sup>14</sup>.

This means that 46,515 people were nominated<sup>15</sup>. Cilia Flores, leader of the PSUV, said that this process “is the first victory of the revolutionary forces” in the parliamentary elections<sup>16</sup>, while the governor of Anzoátegui Aristóbulo Isturiz said the PSUV application process “had



proceso de postulaciones del PSUV “nunca se había visto en el país”<sup>17</sup>.

En el campo de la MUD, factores de la alianza opositora se reunieron con el CNE para tratar el uso de las captahuellas en sus elecciones primarias. Pese a la intención de la MUD de no utilizar el mecanismo en sus elecciones internas, el CNE mantiene que las elecciones deben contar con el uso de captahuellas. Todavía no han llegado a un acuerdo satisfactorio<sup>18</sup>.

El CNE inició un proceso de capacitación para personal técnico y miembros de mesa que participarán en las elecciones primarias de la Mesa de la Unidad, el 17 de mayo. Asimismo, anunció que se excluirá el uso de tinta indeleble en este proceso electoral<sup>19</sup>.

Un trabajo de El Nacional afirma que la desinformación y el hecho de que el CNE conserve la data de los electores que participen en las primarias pone en jaque el éxito de la convocatoria de la MUD para elegir a sus candidatos en menos de 35 circunscripciones del país<sup>20</sup>.

En Barinas, un grupo amplio de dirigentes políticos advirtió sobre la posibilidad de que el CNE impugne las candidaturas de la MUD por ser inconstitucionales, al no escogerse, en su totalidad, a través de la participación democrática<sup>21</sup>.

El Centro de Estudios Políticos de la Universidad Católica Andrés Bello difundió un comunicado en el que afirma que el CNE “está obligado a respetar la imparcialidad” en el diseño de los circuitos electorales. En el marco del Proyecto de Integridad Electoral Venezuela, el CEP también dijo que no existe “garantía de imparcialidad en el diseño de circuitos”, que “parece estar orientado a favorecer al partido gobernante”<sup>22</sup>.

Por su parte, la Asociación Civil Ciudadanía Activa emplazó, mediante una carta abierta, al CNE a cumplir 20 garantías “mínimas” en la realización de los comicios parlamentarios. La lista de 20 garantías puede consultarse en [www.politikaucab.net](http://www.politikaucab.net).

never been seen before in the country”<sup>17</sup>.

Within the MUD, members of the opposition alliance met with the CNE to address the use of fingerprint readers in their primary elections. Despite the MUD’s intention not to use the mechanism in its internal elections, the CNE maintains that elections must include the use of fingerprint readers. The two sides have not yet reached a satisfactory agreement<sup>18</sup>.

The CNE initiated the process of training technical staff and polling station members who will participate in the MUD’s primary elections on May 17. It also announced that the use of permanent ink in the electoral process will be prohibited<sup>19</sup>.

A study by the newspaper El Nacional reported that misinformation and the fact that the CNE retains the data of voters who participate in primaries jeopardizes the successful convening of the MUD to choose their candidates in fewer than 35 districts in the country<sup>20</sup>.

In Barinas, a broad group of political leaders warned of the possibility that the CNE could challenge the MUD nominations as unconstitutional for not having been chosen, as a whole, through democratic participation<sup>21</sup>.

The Center for Political Studies (CEP) at the Andres Bello Catholic University issued a statement saying that the CNE “is obligated to respect the impartiality” of the design of the polling stations. Under the Venezuelan Electoral Integrity Project, the CEP also said there is no “guarantee of impartiality in the circuit design,” which “seems to be geared to favor the ruling party”<sup>22</sup>.

For its part, the Civil Association for Active Citizenship (Asociación Civil Ciudadanía Activa), in an open letter, called on the CNE to meet 20 “minimum” guarantees in holding the parliamentary elections. The list of 20 guarantees is available on [www.politikaucab.net](http://www.politikaucab.net).

## Referencias

## References

- <sup>1</sup> Norris, P. (2014). Why Electoral Integrity Matters. New York: Cambridge University Press. Vol I.
- <sup>2</sup> Ver: [Reporte Especial #00](#)
- <sup>3</sup> Fuente: Gutierrez, E. (2007). Fijando las reglas de juego: elecciones, partidos y leyes electorales en Venezuela 1958-2000. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- <sup>4</sup> Briceño, H. (2013) [Reformas electorales y sus efectos en el sistema político venezolano 1999-2010](#), Revista Politeia, N° 50, vol. 36. Instituto de estudios Políticos, ucv, 2013:129-169
- <sup>5</sup> Lucena, T. (2003) Las reformas del sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas: 1988-1998. ALCEU – v.3 – n.6 – p.245 a 265
- <sup>6</sup> Fuente: Molina, J.E. (2014). Proporcionalidad y personalización en el sistema electoral venezolano: Alternativas. En Alarcón, B. y Casal, J.M. Proyecto Integridad Electoral Venezuela: las reformas imposterables. (pp. 45-80). Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- <sup>7</sup> Azcargorta, J. (2010). [El caso de las morochas y la asfixia de las minorías en Venezuela](#). Revista Iberoamericana, X (39), pp. 231-236.
- <sup>8</sup> El Universal (23/04/2015). [“AN aprobó estimación poblacional elaborada por el INE para parlamentarias”](#).
- <sup>9</sup> Ídem.
- <sup>10</sup> 2001 (24/04/2015). [“Afirman que hay diferencias entre cifras de población del INE y CNE”](#).
- <sup>11</sup> Política UCAB (14/04/2015). [“Proyecto de circunscripciones del CNE aumenta la cantidad de diputados que se elegirán en zonas con tendencia histórica a votar por el chavismo”](#).
- <sup>12</sup> El Nacional (21/04/2015). [“Estudiantes: Quieren cambiar circuitos para frustrar a electores”](#).
- <sup>13</sup> El Universal (24/04/2015). [“Súmate: INE y CNE manipulan proyección poblacional en beneficio del PSUV”](#).
- <sup>14</sup> 2001 (20/04/2015). [“Más de 13 mil UBCH postulan aspirantes para primarias del PSUV”](#).
- <sup>15</sup> El Mundo (21/04/2015). [“46.515 personas han sido postuladas para primarias del Psuv”](#).
- <sup>16</sup> AVN (21/04/2015). [“Flores: Postulación de candidatos desde las bases perfila triunfo revolucionario en parlamentarias”](#).
- <sup>17</sup> Globovisión (20/04/2015). [“Istúriz: Postulaciones en el Psuv “nunca se había visto en el país”](#).
- <sup>18</sup> El Carabobeño (20/04/2015). [“MUD sin acuerdo con CNE sobre captahuellas”](#).
- <sup>19</sup> El Universal (21/04/2015). [“Excluyen tinta indeleble en primarias de la MUD”](#).
- <sup>20</sup> El Nacional (24/04/2015). [“Primarias luchan contra la desinformación”](#).
- <sup>21</sup> La Patilla (24/04/2015). [“CNE pudiera impugnar las candidaturas de la MUD por inconstitucionales”](#).
- <sup>22</sup> El Nacional (22/04/2015). [“CNE está obligado a respetar la imparcialidad en diseño de circuitos electorales”](#).