El Poder Electoral. Un cambio de perspectiva de la participación electoral y de la institucionalización de los órganos electorales en Venezuela

The electoral power. A change of perspective in the electoral participation and the institutionalization of electoral bodies in venezuela

Hernández Márquez, Janeth

Recibido: 24/11/05 / Aceptado: 01/03/06

Resumen

La presente ponencia tiene como objetivo fundamental destacar la trascendencia de la institucionalización del Poder Electoral en la República Bolivariana de Venezuela, a partir de la promulgación de la Constitución de 1999, en la cual se abandona la clásica división tripartita del Poder Público. Se realiza una revisión histórica constitucional, la cual abarca el período 1810-1999, para identificar como se ha ido decantando a través de la historia Republicana el sentido de la función electoral. Se asume un concepto restringido de esta última, para enfocar la atención del ejercicio de alguna de las fases que la integran: convocatoria, procesos electorales, escrutinio y declatoria de resultados. Se concluye, identificando los elementos básicos del modelo constitucional enfatizado en la autonomía del poder electoral, la desmilitarización del ejercicio de la función electoral y la adopción de un sistema cada vez mas inclusivo de la sociedad.

PALABRAS CLAVE: Constitución, República Bolivariana de Venezuela, Función Electoral, Poder Electoral.

Abstract

The following paper has the intention of highlighting the significance of the institutionalization of the Electoral Power in the Bolivarian republic of Venezuela by reviewing the 1999 Constitution, in which the classical tripartite

division of the Authorities is abandoned. A constitutional historic revision is performed which covers from 1810-1999 in order to identify how the meaning of the electoral function has been decided through the Republican history. From this last one, a limited concept has been assumed to focus the attention to the exercise of some of its phases: notification, electoral processes, counting and publishing results. It concludes by identifying the basic elements of the constitutional model emphasized in the autonomy of the electoral power, the demilitarization of the electoral function practice and the adoption of a more society-inclusive system.

KEY WORDS: Constitution, Bolivarian Republic of Venezuela, Electoral Function, Electoral Power.

Introducción

Los derechos políticos, es decir, la facultad acordada a los ciudadanos de participar en el gobierno del Estado y en la formación de la decisión política, tienen en la República Bolivariana de Venezuela una larga historia que conviene precisar. Desde la revolución de Independencia la soberanía o suprema potestad de mando se transfiere de la Corona española al Estado venezolano. Desde entonces, los órganos del poder público y quienes ejercen funciones de gobierno, no actúan en su propio nombre sino como intérpretes o representantes de la voluntad del pueblo (soberanía popular).

Para conocer la voluntad del pueblo existen procedimientos limitados. Uno de ellos es la consulta al pueblo mismo, o bien para que sea él quien decida sobre el gobierno que prefiere y los criterios que sustenten la administración del Estado (democracia directa), o bien, para que designe o elija a las personas que resuelvan en su lugar sobre la integración del poder público y sobre la orientación que hayan de seguir los gobernantes en las gestiones de gobierno (democracia representativa). (Oropeza, 1969).

El derecho de escoger o de elegir a quienes hayan de ejercer las funciones de gobierno es el derecho de voto o derecho de sufragio, la estructuración de los medios, instancias y formalidades encaminadas a objetivar ese derecho y convertirlo en una decisión en el plano de la realidad sociopolítica constituyen el sistema electoral. El fenómeno electoral configura un objeto complejo de análisis, en el convergen no sólo diferentes ópticas para su abordaje, sino también diversas ciencias. Es también susceptible de ser enfocado en las distintas etapas o fases que involucra, desde la construcción constitucional del derecho al voto, hasta su conclusión en la legitimación de los resultados del ejercicio de ese derecho.

A los fines del presente trabajo, sin desmedro de la importancia de otras fases del proceso electoral, las cuales no se consideran, por no constituir el objetivo diseñado, se concentrará el análisis en la organización, escrutinio, totalización y proclamación de los resultados electorales en Venezuela.

Se parte de considerar que no basta con afirmar que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (C.R.B.V., 1999) consagra un cambio de paradigmas en relación a las Cartas Constitucionales que los venezolanos se han dado como República, se trata de establecer como esa transformación se fue decantando en la evolución constitucional de Venezuela.

Se ha realizado una revisión constitucional que abarca el período 1810-1999, considerándose, además de los textos constitucionales promulgados en dicho período, algunos instrumentos legales, que sin tener el carácter de tales, les fue asignada tal condición (grado constitucional). Con lo antes mencionada revisión, se pretende establecer algunos parámetros fundamentales, los cuales al final, se constituyen el basamento sobre el cual, se asientan todos los cambios que encontramos en la C.R.B.V., 1999, entre los cuales conviene destacar lo siguientes:

- la desmilitarización de los procesos electorales, es decir, la construcción de la "civilidad" de los mismos.
- La exclusión paulatina de los órganos de los poderes legislativo y judicial en los procesos electorales.
- La institucionalización constitucional de un nuevo poder, autónomo y separado para ejercer la función electoral en todas sus fases.

Un primer elemento a destacar es el que tiene que ver con la soberanía y consecuentemente con el modo de ejercicio del voto. Resulta una constante en las Constituciones² el indicar que la soberanía reside en el pueblo, con excepción de las Constituciones de 1821, 1830, 1857 y 1858, en los cuales se expresa que dicho atributo reposa en la Nación. Las condiciones de ejercicio del voto experimentan una evolución desde el sufragio no universal (1810, 1811, 1812, 1819 y 1821), pasando por elecciones primarias (1821) hasta el voto universal, directo y secreto. Entre 1810 y 1829 no se observa en las Constituciones referencia alguna a la necesidad de la existencia de un instrumento legal que norme lo relativo a las elecciones. Un primer paso en este sentido, aparece en la Constitución de 1893, cuando se prescribe una Ley de Elecciones para el elegir el cargo de Presidente de la República y de los Diputados del Congreso Nacional, sin que vuelva hacerse ninguna otra referencia expresa en las Constituciones que le sucedieron.

La organización y operatividad de los procesos electorales estuvo a cargo del estamento militar entre 1810 y 1821, estableciéndose en el texto constitucional de 21-12-1811, como atribución de las Cámaras de Representantes y del Senado la "Calificación de Elecciones".

En 1819 aparece por primera vez en la historia constitucional una estructura, de carácter meramente civil para ejercer funciones electorales, a saber, las Asambleas Parroquiales y loas Asambleas Electorales.

En ese mismo año (03-08-1821), se hace una reforma del último de los textos constitucionales, antes citado, fortaleciéndose la figura de las Asambleas Parroquiales Electorales, integradas por los sufragantes electorales y, admitiendo la intervención en los procesos electorales de los jueces, las autoridades cantorales y, por último de la Cámara del Senado del Congreso Nacional.

Esta Carta Constitucional (03-08-1821), establece la pauta inicial de la "civilidad" de la función electoral. A partir de ella, el sector militar pasa a ocupar un carácter auxiliar, logístico y de vigilancia de los procesos electorales, quedando éstos a resguardo de los civiles, por medio de los órganos y constitucionales que establezca el ordenamiento jurídico³.

En este orden de ideas, en 1830 la Constitución dedica un título a la regulación de las elecciones en general, concede especial importancia a las primeras autoridades civiles parroquiales, las cuales actuarán conjuntamente con dos (2) notables y con los integrantes del Consejo Municipal. Así se organizaran la convocatoria, traslado y registros de las Asambleas Parroquiales y electorales, las primeras serían presidas

por un juez y, luego de concluido el proceso los resultados se remitían al Consejo Municipal.

Entre 1857 y 1981 desaparece toda mención al tema electoral en las Constituciones vigentes en el período citado, más allá de referencias muy genéricas sobre la libertad de elegir y el derecho a voto, hasta llegar al texto de 1893, en el cual como, ya se indicó antes en este escrito se contempla la promulgación de una Ley Electoral (Presidentes y Diputados). A partir de ese año y hasta 1945, aunque se dieron sucesivas reformas constitucionales no hubo alteración en cuanto a las tendencia que se iniciaron en 1893.

La Carta Magna de 1947, mantiene en su mayor parte la orientación que mencionamos pero, establece el procedimiento para la proclamación de la elección del Presidente de la República, de acuerdo al escrutinio realizado por el "organismo competente".

El texto constitucional de 1953, por razones históricas obvias, suprime de su contenido todo lo referente a los procesos electorales y su regulación, así se llega a 1961 y, se define al gobierno de la República como "... democrático, representativo, responsable y alternativo (Artículo 3º), en donde "...la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el Sufragio, por los órganos del Poder Público (Artículo 4º).

Además se defiere a la legislación (Artículo 113º) las siguientes materias:

- Libertad y secreto del voto.
- Representación proporcional de las minorías.
- Expresa que en los organismos electorales no predomine ningún partido político o agrupación política.
- Aseguramiento de su independencia en el ejercicio de sus funciones.
- Derecho de los partidos políticos a la vigilancia sobre el proceso electoral.

Por último, la Constitución de 1961 establece una División Horizontal de Ejercicio del Poder Público, apegada al pensamiento clásico, en tres (3) Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Artículo 138º, 181º y 204º). Durante la vigencia de la Constitución de 1961, se fueron haciendo

evidentes carencias derivadas del paso del tiempo, de la evolución del pensamiento político, de las consecuencias, en ocasiones favorecedoras de la exclusión y de la falta de transparencia en el ejercicio de la función electoral y, ya a mediados de la década de los años 80, comienzan a perfilarse posturas críticas y planteamientos de reformas necesarias para que el ejercicio ciudadano del voto y, en general de la participación electoral, respondiera efectivamente a la profundización de un modelo de ejercicio democrático del poder (Copre 1983; Rauseo, 1986; Torres, 1986).

Estas intenciones, adquieren protagonismo en el marco de la crisis institucional que abarcó el segundo período presidencial de Carlos Andrés Pérez, profundizándose en el segundo mandato de Rafael Caldera y, que condujeron a la Propuesta (Chávez, 1998) y posterior convocatoria y ejecución de la de la Asamblea Constituyente, de la cual surge la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

La C.R.B.V., 1999 establece que la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo y se ejerce mediante el sufragio (Artículo 5º y 63º) que el gobierno es, entre otros, democrático, participativo y alternativo, y al tratar lo atinente a la organización del Poder Público Nacional, agrega a los tres poderes clásicos, antes mencionados, los Poderes Ciudadano y Electoral (Artículos 292 a 298 C.R.B.V., 1999). En varias disposiciones electorales, con suficiente amplitud, se norman los aspectos más relevantes sobre la estructura, constitución y funciones del Poder Electoral, además de establecer requisitos especiales para la reforma de la Ley Electoral que pueden resumirse de la siguiente manera:

Artículo 292º: Órganos a través de los cuales se ejerce la función electoral.

Poder Electoral. Rectores. Comisión de Registro Civil y Electoral.

Poder Electoral. Junta Electoral Nacional. **Rectores.** Comisión de Registro Civil y Electoral.

Poder Electoral. Comisión de Participación Política y Financiamiento. Junta Electoral. Nacional. **Rectores.** Comisión de Registro Civil y Electoral.

Artículo 293º: Funciones

Artículo 294º: Principios que rigen a los órganos del Poder Electoral

Artículo 295º: Comité de Postulaciones.

Artículo 296º: Integración del C.N.E. y modo de Elección de sus Miembros.

Artículo 297^a: Jurisdicción Electoral.

Artículo 298º: Registros especiales para la reforma de la Ley Electoral.

El tratamiento otorgado por la Constitución vigente a los órganos electorales demuestra que los parámetros fundamentales identificados: desmilitarización, exclusión de otros órganos del poder público en la función electoral, cambio de paradigma del ejercicio de la participalización e institucionalización de un nuevo poder, autónomo e independiente, en materia electoral, concretan el basamento para fundamentar la afirmación, hecha al principio, de que la C.R.B.V., representa, en lo electoral, sobre todo en la institucionalización de los órganos, en este caso Poder, que detenta el ejercicio de la función electoral, tal como se ha delimitado en el presente trabajo.

Conclusiones

De la revisión constitucional realizada, comprensiva del período 1810-1999 se comprueban ciertas tendencias identificadas en el cuerpo de la presente ponencia:

- El hecho de que la historia constitucional haya plasmado la separatividad entre la función electoral y el estamento militar, como eje operativo de ciertas tareas dentro de aquella, es muy importante. Representa el cumplimiento de una legítima de la sociedad venezolana de deslastrar la actuación civil de la hegemonía militar vivida en el marco del caudillismo que dominó la escena en los albores de la República y, que mantuvo su presencia bajo los regímenes autoritarios y, persistió aún, bien entrada la democracia, al amparo del carácter meramente representativo atribuido al sistema de gobierno.
- La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, al dejar atrás la clásica teoría de la división del Poder Público, e introducir a los poderes: Ciudadano y Electoral, abre un espacio hacia un reequilibrio del ejercicio del Poder.

- El sentido y el alcance atribuido a la función electoral en el contexto constitucional, configura un elemento más en el desarrollo del principio democrático participativo que informa la construcción del Estado Federal y del sistema de gobierno Venezolano.
- Las bases de la transformación necesaria para la implementación de esta nueva concepción de lo electoral están sentadas constitucionalmente. Se impone el cumplimiento efectivo de los órganos legislativos para sancionar los instrumentos legales que otorguen corporeidad al esquema constitucional. Leyes tales como aquellas que normen la participación ciudadana, en general y, la electoral, en lo particular, son cada vez más necesarias en este sentido

Referencias Constitucionales	Fecha	Observaciones
Acta de Instalación de la Junta Suprema de Venezuela	19-04-1.810	N/A
Reglamento de Elecciones y Reuniones de Diputados que han de componer el Cuerpo Conservador de los Derechos de Fernando VII en las Provincias de Venezuela.	11-06-1.810	Dictado por la Junta Suprema de las Provincias. Su función es organizativa y regulatoria del proceso.
Declaración Solemne de Independencia hecha por el Congreso de Venezuela.	05-07-1.811	N/A
Declaración de los Derechos del Pueblo.	01-07-1.811	Artículo 1º: La soberanía reside en el pueblo y éste la ejerce mediante el sufragio no universal.
Constitución Federal para los Estados de Venezuela.	21-12-1.811	Artículo 59º: Atribuye la materia de la "Calificación de Elecciones" a las Cámaras (Representantes y Senado).
Poderes Extraordinarios Conferidos al Generalísimo Francisco de Miranda, por el Poder Ejecutivo.	21-05-1.812	N/A
Poderes Extraordinarios asumidos por el Libertador y decisiones sobre el Gobierno de Venezuela.	21-05-1.811	N/A

Referencias Constitucionales	Fecha	Observaciones
Ley Fundamental de la República de Colombia.	17-12-1.819	N/A
Ley Fundamental de los Pueblos de Colombia.	12-07-1.821	N/A
Constitución Políticas de Venezuela	11-08-1.819	Título I: Artículo 1º: La soberanía reside en la universidad de los ciudadanos. Título III: Artículo 3º: Ciudadanos activo es el que goza del derecho al sufragio. Prescribe las Asambleas Parroquiales y las Asambleas Electorales (Título IV, Artículo 1º).
Constitución Nacional	30-08-1.821	Artículo 2: La soberanía reside en la Nación: quien la ejerce dicha soberanía mediante elecciones primarias (Artículo 10°). Artículo 12°: Regula lo relativo a las Asambleas Parroquiales Electorales, compuestas por los sufragantes electorales (Artículo 13°). Prevee la participación en los procesos electorales de los jueces (Artículo 26°), de las autoridades cantonales (Artículo 29°) y de la Cámara del Senado Nacional (Artículo 39° y 71°).
Constitución del Estado de Venezuela de 1.830.	22-09-1.830	Artículo 3ª: La soberanía reside en la nación. Consagra el derecho al voto (Artículo 13º). Regula a las Elecciones en General (Título VI). Corresponde a la Primera Autoridad Civil de la Parroquia, dos (2) notables y al Concejo Municipal la convocatoria, traslado, registros de asambleas parroquiales y electorales. Las asambleas parroquiales las preside un juez (Artículo 21º) y, luego del proceso, los resultados se remiten al Concejo Municipal. Artículo 31º: Las Asambleas o Colegios Electorales los integran los electores nombrados por los cantones. * No establece intervención alguna en lo electoral del órgano legislativo nacional.

Referencias Constitucionales	Fecha	Observaciones
Constitución de 1.857	16-05-1.857	Artículo 2º: la Soberanía reside en la Nación. Artículo 11º: Derecho al Voto. * No estipula norma alguna sobre materia electoral
Constitución de 1.858	24-12-1.858	Artículo 2º: Igual a Constitución de 1.857. Artículo 11º: Igual a Constitución de 1.857. Artículo 64º, Literal 28: Corresponde al Senado el procedimiento de escrutinios y perfeccionamiento de elecciones atinentes a los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República.
Constitución de los Estados Unidos de Venezuela	28-03-1.864	Artículo 14º: Numeral 11: Derecho al Voto.
Constitución de los Estados Unidos de Venezuela.	23-05-1.874	Artículo 14º: Numeral 11: Derecho al Voto. Artículo 13º: Numeral 23º: Bases de la Unión.
Constitución de los Estados Unidos de Venezuela.	04-04-1.881	Artículo 13º: Bases de la Unión.

Referencias Constitucionales	Fecha	Observaciones
Constitución de los Estados Unidos de Venezuela.	09-04-1.891	Artículo 13°, Numeral 22: Bases de la Unión.
Constitución de los Estados Unidos de Venezuela.	12-06-1.893	Artículo 13º, Numeral 24: Bases de la Unión. Artículo 46º, Numeral 25: Ley de Elecciones de Presidente de la República y Diputados.
Constitución de 1901.	26-03-1.901	Artículo 17º, Numeral 11: Derecho al Sufragio.
Constitución de 1904	27-04-1.904	Artículo 17°, Numeral 11: Libertad del Sufragio. Artículo 22º: La Soberanía reside en el pueblo. Artículo 52°, Numeral 17: Elección del Cuerpo Electoral. Artículo 70° y siguientes: Elección del Presidente
Constitución de 1.909		Artículo 23°, Numeral 11: Libertad del Sufragio Artículo 28°: La Soberanía reside en el pueblo. Artículo 75°: Elección del Presidente, intervención de la Cámaras Legislativas.

Referencias Constitucionales	Fecha	Observaciones
Estatuto Constitucional Provisorio de los Estados Unidos de Venezuela.	19-04-1.914	N/A
Constitución de los Estados Unidos de Venezuela	13-06-1.914	Artículo 22°. Numeral 11: Libertad del Sufragio. Artículo 27°: La Soberanía reside en el pueblo. Artículo 57°: Atribución de las Cámaras reunidas en Congreso: Práctica las Elecciones.
Constitución de los Estados Unidos de Venezuela	19-06-1922	Artículo22º, Numeral 11: igual a Constitución de 1.914 Artículo 27º: Igual a Constitución de 1.914. Artículo 57º: Igual a la Constitución de 1.914.
Constitución de los Estados Unidos de Venezuela.	24-06-1.925	Artículo 32º, Numeral 12: Derecho al Sufragio. Artículo 40º: La Soberanía reside en el pueblo. Artículo 77º, Numeral 1: id. a artículo 57º (1.914) y de 1.922.
Constitución de los Estados Unidos de Venezuela	22-05-1.928	Artículo 32°, Numeral 12: id a Constitución de 1.925. Artículo 40°: ld. a Constitución de 1.925. Artículo 77°, Numeral 1: id. a Constitución de 1.925

Referencias Constitucionales	Fecha	Observaciones
Constitución de los Estados Unidos de Venezuela	29-05-1.929	Artículo 32°, Numeral 12: id. a Constitución de 1.928 Artículo 40: id. a Constitución de 1.928. Artículo 77°, Numeral 1: id. a Constitución de 1.928
Constitución de los Estados Unidos de Venezuela	07-07-1.931	Artículo 32°, Numeral 12: id. a Constitución de 1.929 Artículo 40: id. a Constitución de 1.929. Artículo 77°, Numeral 1: id. a Constitución de 1.929
Constitución de los Estados Unidos de Venezuela	16-07-1.936	Artículo 32º, Numeral 14: id. a Constitución de 1.931 Artículo 40: id. a Constitución de 1.931. Artículo 76º, Numeral 1: id. a Constitución de 1.931
Constitución de los Estados Unidos de Venezuela	05-05-1.945	Artículo 32º, Numeral 12: Derecho al Sufragio Contiene reforma parcial mínima que no alteró el resto de la Constitución de 1936
Constitución de 1947	05-07-1.947	Artículo 44º: Establece el derecho al sufragio (activo y/o pasivo). Artículo 79º: La Soberanía reside en el pueblo. Artículo 165º: Establece el procedimiento para la proclamación en los casos de elección del Presidente de la República de acuerdo al escrutinio realizado por el "organismo competente".

Referencias Constitucionales	Fecha	Observaciones
Constitución de 1.953	11-04-1.953	Artículo 38º: La Soberanía reside en el pueblo.
Constitución de 1961	23-01-1.961	Articulo 3º: Define al gobierno como "democrático, representativo y alternativo". Artículo 4º: La Soberanía reside en el pueblo. Artículo 113º: Articulo 138º, 181º y 204º: División Tripartita del poder público.
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	30-12-1.999	Artículo 5º: al Soberanía. Artículo 6º: Carácter participativo del gobierno. Artículo 6º: Distribución del Poder Público Artículo 292º a 298º: Organización del Poder Público Nacional. Artículo 292º: Órganos a través de los cuales se ejerce el poder electoral. Artículo 294º: Principios que rigen a los órganos del poder electoral. Artículo 295º: Comité de Postulaciones Artículo 297º: Jurisdicción Electoral. Artículo 298º: Integración del C.N.E. y modo de elección de sus miembros. Artículo 298º: Requisitos Especiales para la Reforma de la Ley Electoral.

Notas

- 1 Vicepresidenta del Consejo Nacional Electoral (2005). Profesora de la Universidad del Zulia. Investigadora adscrita a la línea de investigación: sistemas electorales del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público Dr. Humberto J. La Roche de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.
- 2 A los fines de una mejor comprensión del lector se han diseñado unos gráficos, los cuales se anexan a la presente, en donde se expresan las referencias constitucionales, fechas y algunas observaciones sobre el período que se trabaja. En algunos casos se emplea la sigla N/A, esto significa que en ese texto constitucional, no se entra a considerar aspectos electorales vinculados con las fases para el estudio.
- 3 Con posterioridad a esta Constitución se dictaron varios Decretos para reglar las elecciones, por causas diversas (1826, 1830, entre otros)

Referencias bibliográficas

- BREWER CARÍAS, Allan, R. 1985. *Las Constituciones de Venezuela*. Universidad Católica de Táchira y otros. Madrid (España). 1086 págs.
- COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO. COPRE 1983. La Reforma Integral del Estado. Caracas-Venezuela.
- CHÁVEZ, Hugo Rafael. 1998. La propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela. Textura Gráfica, C.A. Caracas-Venezuela. 51 págs.
- NINO, Carlos Santiago. 1996. *La Constitución de la Democracia Deliberativa*. Editorial Gedisa. Barcelona-España. 3030 págs.
- OROPEZA, Ambrosio. 1969). La Nueva Constitución Venezolana (1961). Caracas-Venezuela. 504 págs.
- RAUSEO, Nerio. 1986. "La Reforma Electoral ". En la *Constitución de 1961. Balance y Perspectivas*. CIEPA-Facultad de Derecho. LUZ. Maracaibo-Venezuela. p.p. 171-188.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Oficial Nº. 5453 de 30-03-03- 2000
- TORRES, Arístides. 1986. "Los límites de la Reforma Electoral en Venezuela". En la *Constitución de 1961. Balance y Perspectivas*. CIEPA-Facultad de Derecho. LUZ. Maracaibo (Venezuela) p.p. 189-202.