

Artículos

Fundamentos constitucionales del Sistema Electoral Venezolano

Allan R. Brewer-Carías
Director del Instituto de Derecho Público
de la Universidad Central de Venezuela

SUMARIO

- I. EL REGIMEN DEMOCRATICO
- II. SUFRAGIO Y REPRESENTACION
- III. EL DERECHO ACTIVO Y PASIVO AL SUFRAGIO
 - 1. *El derecho activo al sufragio.* 2. *El derecho pasivo al sufragio.* A. La edad y las restricciones al derecho. B. La igualdad entre Venezolanos por nacimiento y Venezolanos por naturalización y sus restricciones. C. La condición de seglar para el ejercicio del derecho. D. Restricciones al ejercicio del derecho derivadas del ejercicio de funciones públicas. E. Restricciones al ejercicio del derecho derivadas de las relaciones de parentesco. F. Restricciones al ejercicio del derecho derivadas de inhabilitación política con motivo de condenas penales.
- IV. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL
 - 1. *La autonomía funcional de los órganos del sistema y el voto secreto.* 2. *La votación universal y directa.* 3. *La garantía del derecho de representación proporcional de las minorías.*
- V. EVOLUCION DEL SISTEMA ELECTORAL
 - 1. *Universalización progresiva.* 2. *El sufragio directo.* A. Elección Presidencial. B. Elección de las Asambleas Legislativas. 3. *El sufragio secreto.* 4. *El sistema electoral minoritario y la representación proporcional.* A. Elección Presidencial. B. Elección de las Asambleas Representativas.

I. EL REGIMEN DEMOCRATICO

El fundamento constitucional primario de nuestro sistema electoral, está en las normas que consagran el régimen democrático, base de nuestro sistema político. Entre estas normas que consagran el régimen democrático está, ante todo, el Artículo 3º de la Constitución que dispone que ...“el gobierno de la República de Venezuela es, y será siempre democrático...”, calificándolo además, como: “representativo, responsable y alternativo”. Esta disposición se aplica, por supuesto, a todos los órganos representativos que conforman la organización política del Estado Venezolano, como Estado Federal (art. 2º), en su peculiar sistema de distribución vertical del Poder Público, sea que se trate de órganos representativos nacionales, estatales o municipales. En particular, además, en cuanto al Municipio, concebido como la “unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional” (art. 25), la representación de los mismos que deben ejercer “los órganos que determine la Ley”, tiene que también ser democrática porque lo impone el Artículo 27, en su última parte, al prescribir que ...“la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local...”.

En esta forma, puede decirse que en estos dos artículos el 3º y 27 del texto fundamental, está el fundamento del régimen democrático.

El carácter alternativo, además, se garantiza con el establecimiento de un límite a los mandatos que se denominan períodos constitucionales. Por ello, el artículo 135 de la Constitución establece que "los períodos constitucionales del Poder Nacional durarán *cinco años*, salvo disposición especial de esta Constitución". En cuanto a los períodos de los poderes públicos estatales y municipales, dice la misma norma, "serán fijados por la Ley Nacional y no serán menores de dos años ni mayores de cinco". En cuanto a la duración de los mandatos de las Asambleas Legislativas, conforme a la Ley Orgánica del Sufragio es de cinco años, y en materia municipal, la Ley Orgánica del Régimen Municipal establece el principio de que habrá, en cada período constitucional, dos mandatos municipales: uno de tres años y otro de dos años (art. 33), aún cuando por un régimen transitorio, aún no se han hecho efectivos.

En todo caso, a las normas de los artículos 3º y 27 de la Constitución, como fundamento del régimen democrático, debemos agregar otra, la contenida en el artículo 114, referida a los partidos políticos, y que garantiza a todos los venezolanos el derecho a asociarse en tales partidos políticos "para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional". Por tanto, se establece además, allí, el principio de la participación en la orientación de la política nacional a través de los partidos políticos; y esta participación debe realizarse por métodos democráticos. Por supuesto, en este contexto debemos vincular el régimen de partidos con el sistema democrático alternativo, representativo y responsable lo que conduce necesariamente a un esquema pluralista, multipartidista, proscribiéndose el sistema de partido único.

En todo caso, además, y dentro de la propia configuración de los partidos políticos, la misma norma del artículo 114 exige al legislador, reglamentar la conducta y actividad de los partidos, con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la Ley, lo cual se ha hecho en la Ley de Partidos Políticos, Manifestaciones y Reuniones Públicas de 1964.

Por último, por supuesto, el Preámbulo de la Constitución establece, dentro de los propósitos del Constituyente al dictar la Constitución, el de "sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos y favorecer pacíficamente su extensión a todos los pueblos de la tierra, también como una tarea del Estado Venezolano".

II. SUFRAGIO Y REPRESENTACION

Ahora bien, ¿cómo se actualiza el régimen democrático, establecido en estas normas, como el principio fundamental del régimen político venezolano? Nuestra democracia, en efecto, es una democracia representativa. Por ello, el artículo 4º establece el principio de la representación y su origen, al prescribir que "la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce mediante el sufragio por los órganos del Poder Público". Por tanto, el régimen democrático, que debe ser representativo, alternativo y responsable, debe configurarse a través de un sistema de sufragio, a los efectos que el pueblo pueda ejercer la soberanía, mediante sus representantes que deben ser titulares de los

“órganos del Poder Público”. Por supuesto, esta norma en realidad, debió haber dicho “órganos que ejercen el Poder Público” y no “órganos del Poder Público”.

En todo caso, el sufragio o elección, como forma de actualización del régimen democrático, se precisa a nivel del gobierno local, al establecerse en el artículo 29 de la Constitución, como uno de los elementos de la autonomía de los municipios, “la elección de sus autoridades” (ord. 19).

III. EL DERECHO ACTIVO Y PASIVO AL SUFRAGIO

Ahora bien, este régimen democrático a través de un sistema de sufragio, se concreta, tanto en un derecho como en un deber constitucional, es decir, no sólo se consagra el derecho a ejercer la soberanía a través del sufragio, por medio de los órganos que ejercen el Poder Público, sino también se establece como un deber de todos los ciudadanos. Así se prevé en el artículo 110 de la Constitución, en el cual se consagra el principio de que el voto es un derecho y a la vez “una función pública”, siendo, por tanto, de ejercicio obligatorio “dentro de los límites y condiciones que establezca la Ley”. Esta “ley” que prevé este artículo y todos los otros de la Constitución, es sin duda, la Ley Nacional que regula las “elecciones” la cual es de la reserva nacional (art. 136, ord. 24); y ésta es la Ley Orgánica del Sufragio, cuya última reforma es de 1978.

En cuanto al derecho al sufragio, la Constitución, en realidad, establece dos derechos estrechamente vinculados: el derecho activo al sufragio y el derecho pasivo al sufragio, lo cual se regula en los artículos 111 y 112, que precisan quienes pueden elegir, y quienes pueden ser electos.

1. *El derecho activo al sufragio*

El derecho activo al sufragio está consagrado en el art. 110 de la Constitución, que establece que “son electores los venezolanos que hayan cumplido 18 años y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política”.

De esta norma se destaca ante todo, la edad para ser elector: 18 años, resultando ésta, una capacidad especial típica del Derecho Público, que contrastaba con la edad de la mayoría prevista en el Código Civil la cual, hasta 1982, antes de la Reforma del mismo, surgía a los 21 años. Ahora coincide la mayoría civil con la edad para ejercer este derecho político.

Este derecho, además, corresponde a todos los venezolanos, no distinguiendo la Constitución, en forma alguna, si se trata de venezolanos por nacimiento o por naturalización, sólo dice: . . . “los venezolanos. . .”, por lo que en esa expresión se comprende, por igual, a los venezolanos por nacimiento y por naturalización, sin ningún tipo de discriminación. Por tanto, de este derecho político se excluye solamente a los extranjeros. Sin embargo, en cuanto a los venezolanos mayores de 18 años, no pueden ejercer este derecho activo al sufragio, si están sujetos a interdicción civil o a inhabilitación política.

La interdicción civil debe ser dictada por sentencia judicial de acuerdo al Código Civil (art. 393 y ss.); y la inhabilitación política, debe ser establecida por los Tri-

bunales Penales, como pena accesoria a las de presidio y prisión (arts. 13 y 16 del Código Penal). Esta pena, que no está prevista como pena principal, produce como efecto "la privación de los cargos o empleos públicos o políticos que tenga el penado y la incapacidad durante la condena, para obtener otros y para el goce del derecho activo y pasivo al sufragio" (art. 24 CP).

Pero aparte de este supuesto, debe decirse que los casos de inhabilitación política no son de reserva constitucional, sino de reserva legal, por lo que por ley pueden establecerse otros casos de inhabilitación política para ejercer el sufragio activo. Por ejemplo, es la propia Ley Orgánica del Sufragio la que establece la inhabilitación para ejercer el sufragio a "los miembros de las Fuerzas Armadas mientras permanezcan en servicio militar activo" (art. 7º), lo cual sin duda, está inspirado en la exigencia constitucional de que las Fuerzas Armadas Nacionales, como institución, deben ser apolíticas, obedientes y no deliberantes (art. 132).

Muchas otras leyes, además, establecen la inhabilitación política parcial, como sanción administrativa, pero para ejercer cargos públicos, lo cual no afecta el derecho activo al sufragio.

Ahora bien, conforme a lo antes dicho, puede admitirse que el derecho activo al sufragio es un derecho propio de la ciudadanía, y ésta es una condición que corresponde a los venezolanos que puedan ejercer derechos políticos. La ciudadanía, en efecto, es la cualidad constitucional para ejercer derechos políticos y que, normalmente, se atribuye a los venezolanos, porque los derechos políticos les están reservados. Excepcionalmente, sin embargo, los extranjeros podrían tener el derecho activo al sufragio, en virtud de la autorización constitucional contenida en el artículo 111 conforme a la cual "el voto para elecciones municipales podrá hacerse extensivo a los extranjeros, en las condiciones de residencia y otras que la Ley establezca".

Esta posibilidad, que se estableció por primera vez en la Constitución de 1953 (art. 39), en la época democrática se aplicó por primera vez en 1979, al realizarse las elecciones municipales en forma separada respecto de las elecciones nacionales, en base a la previsión de la Ley Orgánica del Sufragio que estableció, en su Artículo 8º, que tiene derecho a inscribirse en el Registro Electoral Permanente y de votar, "En las elecciones que se realicen separadamente para miembros de Concejos Municipales de la República, los extranjeros que reúnan las mismas condiciones establecidas... para el voto de los venezolanos (mayores de 18 años, no sujetos por sentencia definitivamente firme a interdicción civil ni a condena penal que lleve consigo inhabilitación política), y siempre que tengan más de 10 años en calidad de residentes en el país, con uno de residencia en el Distrito de que se trate".

2. *El derecho pasivo al sufragio.*

En cuanto al derecho pasivo al sufragio, éste está regulado en el artículo 112 de la Constitución que establece, en realidad, dos derechos políticos: por una parte, consagra el derecho pasivo al sufragio, el derecho a ser electo dentro del régimen democrático; y por la otra, consagra el derecho a ejercer funciones públicas, aún cuando no sea mediante elecciones.

Nos interesa insistir en el derecho pasivo al sufragio, es decir, en el derecho a ser elegible. En tal sentido, el artículo prescribe que "son elegibles", es decir, tienen derecho pasivo al sufragio, "los electores..."; y los electores, de acuerdo al Artículo anterior (111) son, como hemos visto, "todos los venezolanos, que hayan cumplido 18 años y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política". Pero para ser elegible no basta con reunir las condiciones para ser elector, sino que el artículo 112 agrega otras condiciones: es necesario que sepan leer y escribir, y que sean mayores de 21 años, lo que priva, por tanto, sobre la condición del elector de 18 años, y sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución, y las derivadas de las condiciones de aptitud que para el ejercicio de determinados cargos exijan las leyes.

De la integración de estas dos normas constitucionales (arts. 111 y 112) resulta entonces, que tienen derecho pasivo al sufragio (son elegibles):

Los venezolanos (por nacimiento o por naturalización), mayores de 21 años, no sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política, que sepan leer y escribir, sin más restricciones que las establecidas en la propia Constitución, y "las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes".

Esta regulación amerita varios comentarios por sus implicaciones derivadas de las restricciones constitucionales al derecho.

A. *La edad y las restricciones al derecho*

En primer lugar, aumenta la "edad" para ser elegido, en relación a la prevista para los electores, de 18 a 21 años. Por tanto, después de la reforma del Código Civil de 1982, a pesar de que la mayoría de edad se rebajó de 21 años a 18 años (art. 18), para el ejercicio del derecho pasivo al sufragio, no basta la mayoría civil, pues la Constitución exige expresamente, ser mayor de 21 años. La disparidad se aplica también, por supuesto, para el ejercicio de cargos públicos. Por tanto, se es mayor de edad para el ejercicio de los derechos civiles a los 18 años, pero ello no es suficiente ni para el ejercicio del derecho pasivo al sufragio, ni para el desempeño de funciones públicas.

Ello, sin embargo, no es extraño, pues en derecho público hay causas condicionadoras de la capacidad civil. La propia Constitución exige en algunos casos, la edad de 30 años para el ejercicio del derecho pasivo al sufragio para ser electo Presidente de la República (art. 182) y para ser electo Senador (art. 149). Por tanto, la edad civil no tiene necesariamente que coincidir con la edad para el ejercicio de los derechos políticos.

Por ejemplo, la misma restricción derivada de la edad se establece en la Constitución para ejercer el cargo de Ministro (art. 195), Gobernador de Estado (art. 21), para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia (art. 213), y para ser Contralor General de la República (art. 237), Fiscal General de la República (art. 219), y Procurador General de la República (art. 201).

Conforme a esta norma entonces, el derecho pasivo al sufragio corresponde a los venezolanos, mayores de 21 años, que no estén sujetos a interdicción civil e inha-

bilitación política, que sepan leer y escribir, sin más restricciones que las que establece la Constitución y la que establecen las leyes por razón de condiciones de aptitud.

Esta es una disposición muy importante que ha dado origen a muchas discusiones en relación a las condiciones de elegibilidad (el derecho pasivo del sufragio), que se configura como una materia de reserva constitucional: sólo la Constitución puede establecer las restricciones, y fuera de las que prevé, no puede haber otras restricciones establecidas por Ley, salvo en materia de condiciones de aptitud, lo cual se aplica más respecto del ejercicio de cargos públicos.

B. La igualdad entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización y sus restricciones

En segundo lugar de esta norma se deriva el principio de la igualdad entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización. En efecto, la Constitución declara como aptos para el ejercicio de funciones públicas y para el ejercicio del derecho activo y pasivo sufragio, a los venezolanos, sin distinguir si se trata de venezolanos por nacimiento o por naturalización. Por tanto, no hay posibilidades de establecer distinciones, salvo las que la propia Constitución prevé, entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización, tanto en materia de ejercicio del derecho activo y pasivo al sufragio, como en materia del ejercicio de funciones públicas.

Aún cuando nos interesa insistir sobre el derecho pasivo al sufragio, en relación al ejercicio de funciones públicas debe señalarse que conforme al artículo 112 de la Constitución, es materia de reserva constitucional establecer restricciones a los venezolanos por naturalización para ello. Por tanto, ninguna Ley puede hacerlo, y las que contienen tales discriminaciones son inconstitucionales. En esta materia, en realidad, sólo hay en la Constitución seis diferencias para el ejercicio de funciones públicas *no electivas por sufragio*, entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización. En efecto, la Constitución exige la condición de *venezolanos por nacimiento* sólo para el ejercicio de los siguientes seis cargos no electivos: Ministro (art. 195); Magistrado de la Corte Suprema de Justicia (art. 213), Contralor General de la República (art. 237), Fiscal General de la República (art. 219), Procurador General de la República (art. 201) y Gobernador de Estado (art. 21).

En materia de cargos electivos, es decir, del derecho pasivo al sufragio, la Constitución establece también restricciones entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización, al prever expresamente que es necesaria la condición de *venezolano por nacimiento*, para ser electo Presidente de la República (art. 182), Senador (art. 149), Diputado al Congreso Nacional (art. 152) y Diputado a las Asambleas Legislativas de los Estados (art. 19).

Nada se establece, en cambio, en cuanto a restricción por nacionalidad, para la elección de los representantes en el ámbito municipal, por lo que rige plenamente el artículo 112 de la Constitución, de manera que el legislador no podría establecer diferencias entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización, por ejemplo, para las elecciones de concejales. Por ello, la Ley Orgánica del Régimen Municipal se limita a exigir la condición de la "nacionalidad venezolana" para ser concejal (art.

47). Sin embargo, conforme al artículo 45 del propio texto constitucional "...gozarán de los mismos derechos que los venezolanos por nacimiento los venezolanos por naturalización que hubieren ingresado al país antes de cumplir los 7 años de edad y residan en él permanentemente hasta alcanzar la mayoría". En estos casos, por supuesto, no tendrían vigencia las mencionadas discriminaciones constitucionales entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización. En todo caso, la situación especial de estos venezolanos por naturalización que hayan ingresado al país antes de cumplir los 7 años de edad, está regulada en una Ley especial, la Ley sobre la condición jurídica de los venezolanos por naturalización que se encuentran en las condiciones previstas en el artículo 45 de la Constitución de la República de septiembre de 1978.

C. La condición de seglar para el ejercicio del derecho.

La Constitución establece, además, otras restricciones al derecho pasivo al sufragio, en casos específicos. Por ejemplo, para poder ser elegido Presidente de la República, se requiere ser de estado seglar (art. 182). Esto configura una inhabilitación política, de orden constitucional, para los sacerdotes de poder ser elegidos Presidente de la República.

Esta misma restricción la establece la Constitución para poder ser nombrado Gobernador de Estado (art. 21), Ministro (art. 195) y Contralor General de la República (art. 237).

D. Restricciones al ejercicio del derecho derivadas del ejercicio de funciones públicas.

Además, la Constitución establece restricciones al ejercicio del derecho pasivo al sufragio, derivadas del ejercicio de funciones públicas por quien pretenda ser elegido Presidente de la República, Senador y Diputado.

En efecto, en cuanto a la elección del Presidente de la República se establecen en los artículos 184 y 185 las siguientes restricciones: no podrá ser elegido Presidente de la República, en primer lugar, quien esté en ejercicio de la Presidencia para el momento de la elección o lo haya estado durante más de 100 días en el año inmediatamente anterior; en segundo lugar, quien esté en ejercicio del cargo de Ministro, Gobernador o Secretario de la Presidencia de la República en el día de su postulación o en cualquier momento entre esta fecha y la de la elección; en tercer lugar, quien haya ejercido la Presidencia de la República por un período constitucional o por más de la mitad del mismo, dentro de los diez años siguientes a la terminación de su mandato.

En cuanto a la elección de los Senadores y Diputados la Constitución también establece restricciones derivadas del ejercicio de cargos públicos, en su artículo 140, en la forma siguiente: no podrán ser elegidos Senadores o Diputados: en primer lugar, el Presidente de la República, los Ministros, el Secretario de la Presidencia de la República, y los Presidentes y Directores de Institutos Autónomos hasta tres meses después de la separación absoluta de sus cargos; en segundo lugar, los Gobernadores

y Secretarios de Gobierno de los Estados, Distritos Federal y Territorios Federales hasta tres meses después de la separación absoluta de sus cargos si la representación corresponde a su jurisdicción o mientras ejerzan el cargo si se trata de otra jurisdicción; y en tercer lugar, los funcionarios o empleados nacionales, estatales o municipales, de institutos autónomos o de empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva, cuando la elección tenga lugar en la jurisdicción en la cual actúan, salvo si se trata de cargo accidental, electoral, asistencial, docente o académico, o de representación legislativa o municipal.

En esta materia de restricción al derecho pasivo al sufragio para ser Senador o Diputado, la Constitución además, remite a la Ley, para el establecimiento de la inelegibilidad de algunos funcionarios electorales.

E. *Restricciones al ejercicio del derecho derivadas de las relaciones de parentesco.*

Por relaciones de parentesco, la Constitución en su artículo 184, restringe el derecho pasivo al sufragio para ser electo Presidente de la República, a los parientes dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República que esté en ejercicio de la Presidencia para el momento de la elección o de quien haya estado en ejercicio de la Presidencia durante más de 100 días en el año inmediatamente anterior.

F. *Restricciones al ejercicio del derecho derivadas de inhabilitación política con motivo de condenas penales.*

Hemos señalado que de acuerdo al artículo 112, para ser elegible es necesario, ante todo, ser elector, y para ello, entre otros aspectos es necesario estar en pleno goce de los derechos políticos. Por tanto, quienes por ley o por decisión judicial penal hayan sido declarados inhabilitados políticamente no pueden ser elegidos. En general, la declaración de inhabilitación política o estaba en la Ley (por ejemplo, respecto de los militares) o era una pena accesoria a la pena principal de prisión o presidio, cuya duración, por supuesto, era por el tiempo de la pena principal, la cual, como se sabe, en ningún caso puede ser mayor de 30 años, en virtud de la garantía constitucional de que nadie puede ser condenado a penas perpetuas.

La única restricción a estos principios podía sólo ser establecida por la Constitución y como el texto de 1961 nada establecía, en 1973 se sancionó la Enmienda Nº 1 de la Constitución, cuyo artículo 1º previó la siguiente Enmienda al texto fundamental, que restringe el derecho pasivo al sufragio:

“No podrán ser elegidos Presidente de la República, Senador o Diputado al Congreso, ni Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, quienes hayan sido condenados mediante sentencia definitivamente firme, dictada por Tribunales Ordinarios, a pena de presidio o prisión superior a tres años, por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas o con ocasión de éstas”.

Se configura, así, una inhabilitación política *permanente* para quienes resulten condenados penalmente en la forma mencionada, para ejercer el derecho pasivo al

sufragio sólo en cuanto a la elección de Presidente de la República, de Senador y de Diputado al Congreso. No se aplica la restricción, por supuesto, para las elecciones municipales, aún cuando sí rige para ser electo Diputado a las Asambleas Legislativas, quienes deben reunir las mismas condiciones que los Diputados al Congreso (art. 19).

En todo caso, para que la restricción se aplique, la condena penal específica tiene que ser de presidio o prisión por un lapso superior a 3 años, por lo que por ejemplo, en los casos de delitos contra la cosa pública regulados en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público con penas inferiores a tres años, no se aplicaría la restricción.

IV. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL

1. *La autonomía funcional de los órganos del sistema y el voto secreto.*

Ahora bien, en base a la regulación del derecho activo y pasivo al sufragio, cabe determinar en la Constitución, cómo se organiza el ejercicio de ese derecho; en otras palabras, debemos determinar, cuál es el sistema electoral que la Constitución consagra.

Para ello debemos partir del principio general, previsto en el Artículo 113 del texto fundamental, en el cual se establece que “la legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto, y consagrará el *derecho de representación proporcional de las minorías*”.

De esta norma resultan, en realidad, dos principios constitucionales: por una parte, la libertad del voto y por la otra, el secreto del voto.

En cuanto a la libertad del voto, la Constitución la garantiza asegurando la independencia de los organismos electorales, los cuales conforme al mismo artículo 113, deben estar “integrados de manera que no predomine en ellos ningún partido o agrupación política”.

Se establece, por tanto, el principio del pluralismo en la integración de los organismos electorales y se asegura, además, que “sus componentes gozarán de los privilegios que la ley establezca para asegurar su independencia en el ejercicio de sus funciones”. Esta norma es la que permite considerar a los organismos electorales y, particularmente, al Consejo Supremo Electoral, como un órgano estatal con autonomía funcional, que no depende de los clásicos poderes del Estado, ni el Poder Judicial, ni el Poder Legislativo, ni el Poder Ejecutivo, teniendo además, potestad de auto-normación y autonomía administrativa.

Además, el mismo artículo establece que los partidos políticos concurrentes en el proceso electoral “tendrán derecho de vigilancia sobre el proceso electoral”, con lo cual se consagra aún más esa libertad del voto; esta autonomía de los entes y el derecho a quienes participen de un régimen pluralista de vigilar el proceso electoral.

La norma del artículo 113 establece, además, como principio general, el secreto del voto, contrario a los sistemas públicos de votación.

2. *La votación universal y directa*

Ahora bien, además de la votación secreta, la Constitución establece el principio de la votación universal y directa, como base del sistema electoral.

En efecto, los artículos 183 y 187 que se refieren a la elección presidencial, establecen que la elección del Presidente de la República se hará por votación "universal y directa", en conformidad con la Ley.

En cuanto a la votación universal, ello significa que deben ser electores la universalidad de los ciudadanos a quienes se atribuye el ejercicio del derecho activo al sufragio, sin más restricciones que las que establece la Constitución: Venezolanos, mayores de 18 años, no sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política, sin discriminaciones de ningún tipo (art. 61).

En cuanto a la votación directa, con ello se quiere significar que no debe haber cuerpos intermedios o colegios electorales que se interpongan entre el elector y el elegido, sino que el elector debe votar directamente por el candidato a ser elegido.

Este principio de la elección universal y directa está previsto en la Constitución, además, respecto a todos los otros cuerpos representativos. En efecto, de acuerdo al artículo 148, "para formar el Senado se elegirán por votación universal y directa dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal"; y de acuerdo al artículo 151, "para formar la Cámara de Diputados se elegirán por votación universal y directa... los Diputados que determine la Ley según la base de población requerida".

En cuanto a los Diputados a las Asambleas Legislativas, el artículo 19 de la Constitución sólo exige que los Diputados a las mismas "serán elegidos por votación directa" no haciendo referencia al carácter universal. Ello permite, en efecto, que se establezcan restricciones por la residencia para permitir que ejerzan el derecho activo al sufragio, los electores residentes, por ejemplo, del Estado respectivo. En materia de elecciones municipales, la Constitución no establece ninguna exigencia en cuanto al carácter directo y universal, por lo que en ellas, el legislador podría establecer un sistema de elección indirecta y restringido, por ejemplo, en relación a la residencia. Por ello, el artículo 47 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece que los concejales deben "estar residenciados en el Municipio", lo cual restringe la universalidad del sufragio; y el artículo 32 de la misma ley establece una forma de elección indirecta de los miembros de los Cabildos Metropolitanos en los Distritos Metropolitanos, que se integran básicamente por la representación de cada uno de los municipios que formen el Distrito, lo cual restringe el sufragio directo al convertirlo en indirecto.

3. *La garantía del derecho de representación proporcional de las minorías y el sistema mayoritario*

El artículo 113 de la Constitución exige que la legislación asegure, en general, "el derecho de representación proporcional de las minorías". Por supuesto, este es un derecho que debe garantizarse cuando se trate de elegir más de un candidato, para determinados cuerpos electorales.

Por ello, la Constitución, al establecer el principio de la elección de los Senadores en número de dos por cada entidad federal, agrega que se elegirán, también, “los Senadores adicionales que resulten de la aplicación del principio de la representación de las minorías según establezca la Ley”.

En cuanto a la elección de los Diputados al Congreso, el artículo 151 establece que esa elección debe realizarse “con representación proporcional de las minorías”.

Además, en cuanto a la elección de los Diputados a las Asambleas Legislativas, el artículo 19, establece que “el Poder Legislativo se ejerce en cada Estado por una Asamblea Legislativa cuyos miembros deberán reunir las mismas condiciones exigidas por esta Constitución para ser Diputado y serán elegidos por votación directa con representación proporcional de las minorías, de acuerdo con la Ley”.

Se requiere, por tanto, la aplicación del principio de la representación proporcional de las minorías. Sin embargo, la Enmienda Constitucional N° 2 sancionada en marzo de 1983 permite que para las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas, “también podrá acordarse un sistema especial, semejante o diferente del que se disponga para las elecciones de concejales” (art. 19).

En materia local o municipal, nada dice la Constitución, respecto del sistema electoral salvo los principios de libertad y secreto del voto y de que la organización municipal será democrática, propia del gobierno local. Sin embargo, en cuanto al sistema electoral, no se establece ni su universalidad ni su carácter directo. Por tanto, a nivel local, podrían establecerse elecciones indirectas y restringidas a los residentes. Nada se establece, además, respecto de la elección por el principio de la representación proporcional de las minorías, pues no es principio constitucional ni lo es el del carácter colegiado de la autoridad municipal (Concejo), ni la elección de todos los concejales en un solo bloque. Por ello, siempre hemos sostenido que este principio no tiene vigencia constitucional respecto de los municipios, si se decide elegir los concejales en forma uninominal.

Sin embargo, para despejar toda duda, la Enmienda N° 2 a la Constitución sancionada el 16 de marzo de 1983 estableció en su artículo 19 lo siguiente:

“Para las elecciones de miembros de los Concejos Municipales podrá adoptarse un sistema electoral especial y distinto del que rige para las elecciones de Senadores, Diputados y miembros de las Asambleas Legislativas”.

En todo caso, debe quedar claro que el principio de la representación proporcional debe garantizarse, siempre que se vayan a integrar cuerpos colegiados por listas.

Por supuesto, si la elección es unipersonal, por ejemplo, respecto del Presidente de la República (art. 183) y eventualmente de los Gobernadores de Estado (art. 22) y de Alcaldes en los Municipios, el sistema electoral será mayoritario.

En particular, y en cuanto al Presidente de la República, dice la Constitución que será electo el candidato “que obtenga mayoría relativa de votos” (art. 183) con lo que se establece un sistema de mayoría relativa.

En resumen, puede decirse que el sistema electoral venezolano se caracteriza por ser secreto, universal y directo. Además, de representación proporcional de las minorías, si se trata de elegir en bloque miembros de cuerpos colegiados y mayoritario cuando se trate de elecciones unipersonales.

V. EVOLUCION DEL SISTEMA ELECTORAL

Venezuela, desde la primera Constitución de 1811, conoce de un sistema electoral, aun cuando la democracia no haya sido persistente y, más bien, casi inexistente. Y si hoy, como se dijo, el sistema electoral está caracterizado por la existencia del sufragio universal, directo y secreto y que otorga representación proporcional a las minorías, ello es fruto de una larga evolución que va de un sufragio limitado o restringido a un sufragio universal; de un sufragio indirecto a un sufragio directo; de un sufragio a veces público a un sufragio secreto; y de un sufragio mayoritario a un sufragio de representación proporcional de las minorías. En estos cuatro puntos puede situarse la evolución del sistema electoral venezolano, los cuales analizaremos separadamente.

1. *La universalización progresiva*

El primero de los aspectos que marca la evolución señalada, es el que va de un sufragio originalmente limitado, a un sufragio universal como el actualmente en vigor, es decir, que no está limitado por condiciones económicas o de fortuna o por aspectos particulares de la capacidad o situación física del elector. La universalidad del sufragio, que no admite restricciones por razones de sexo, fortuna o condición social, sin embargo, es sólo una realidad constitucional desde 1946.

En efecto, a pesar de que la elección para los miembros del Congreso que en 1811 aprobó la primera Constitución republicana de Venezuela, se realizó mediante sufragio universal, excluidos sólo los esclavos, el propio texto constitucional de 1811 estableció restricciones particularmente de carácter económico en el ejercicio del sufragio, el cual se reservó a los varones (arts. 26 a 30). Sólo fue a partir de la Constitución de 1857 cuando se eliminaron los requisitos económicos para tener la condición de elector (art. 12), y sólo fue en el Estatuto Electoral de 1946 cuando se consagró expresamente el voto femenino. Debe destacarse que para tener la condición de ciudadano y, por tanto, de elector, las Constituciones de 1819, 1821, 1830 y 1857 (arts. 4, 15, 14 y 12, respectivamente) exigían saber leer y escribir, lo cual limitaba el sufragio a los analfabetos. Esta condición se eliminó en la Constitución de 1858 (art. 11), llegando la Constitución de 1864 a limitar el sufragio sólo a los menores de dieciocho años (art. 16, ord. 11 en las Constituciones de 1864, 1874, 1881 y 1891), como consecuencia, ciertamente, del igualitarismo derivado de nuestras Guerras Federales. A esta sola restricción, la Constitución de 1893 agregará también, como restricción, la interdicción declarada por sentencia ejecutoriada de los Tribunales competentes (art. 14, ord. 11). Esta situación permanece regulada en igual forma en el texto constitucional de 1901 (art. 17, ord. 11), siendo la Constitución de 1904 la que por primera vez en la evolución constitucional venezolana remite a la ley la posibilidad de establecer restricciones al sufragio, cambiando la reserva constitucional existente hasta ese momento (art. 10 y 17, ord. 11). Esta situación se mantiene hasta el texto constitucional de 1925, el cual vuelve a establecer reserva constitucional en las limitaciones al ejercicio del sufragio, otorgando la calidad de electores a los venezolanos mayores de veintiún años, que no estén sujetos a interdicción ni a condena penal que

envuelva la inhabilitación política, lo cual se mantendrá en las Constituciones de 1928 y 1929, hasta la Constitución de 1931 (art. 32, ord. 12). La Constitución de 1936 restringe aún más el derecho al sufragio (art. 32, ord. 12), siendo de observar que, paradójicamente, la Constitución que se dicta a la caída del dictador Gómez, y que abre la transición hacia el régimen democrático, estableció de nuevo la limitación al sufragio para los analfabetos, lo que había sido eliminado desde la Constitución de 1858, y consagra expresamente la exclusión del voto femenino, lo cual no estaba establecido expresamente en los textos constitucionales anteriores. Por otra parte, la edad electoral que en 1864 había sido reducida a dieciocho años, en la Constitución de 1936, siguiendo la línea de las Constituciones posteriores a 1925, se eleva a veintiún años. Con posterioridad a la Constitución de 1947, la universalización del sufragio se produce en Venezuela en los términos señalados anteriormente, permitiéndose, inclusive, la participación de los extranjeros en las elecciones municipales, siempre que tengan más de diez años en calidad de residentes en el país, con uno de residencia en el Municipio de que se trate, como está establecido en la Constitución de 1961.

2. *El sufragio directo*

El segundo elemento de la evolución del sufragio en Venezuela, lo marca la transición del sufragio indirecto al sufragio directo, es decir, de un sistema electoral en el cual los electores no escogen directamente los gobernantes, sino a través de unos delegados que serán electores en segundo grado, a un sistema en el cual los electores escogen inmediata y directamente los gobernantes. En este aspecto la evolución venezolana no es constante, y para su análisis debe distinguirse la elección para Presidente de la República de la elección para las Asambleas de representantes.

A. *Elección presidencial*

En las elecciones presidenciales, desde la Constitución de 1830 hasta la Constitución de 1858, el sistema electoral fue indirecto y la elección del Presidente de la República se realizó por Colegios electorales o Asambleas electorales, electos a su vez por sufragio restringido (arts. 105 y 59) y desde la Constitución de 1858 hasta la de 1874, la elección se realizó en forma directa por los electores, en sufragio fundamentalmente universal (arts. 81 y 63). En la Constitución de 1881 se estableció de nuevo la elección indirecta del Presidente de la República, la cual se realizó por un Consejo Federal designado por el Congreso (art. 61), regulación que permaneció en la Constitución de 1891 (art. 61), La Constitución de 1893 vuelve a establecer el sistema electoral directo y secreto (art. 63), lo cual se eliminará de nuevo en la Constitución de 1901, al establecer un sistema electoral indirecto para Presidente de la República con participación de los Concejos Municipales (art. 82). A partir de ese texto constitucional y hasta la Constitución de 1945, el sistema electoral para Presidente continuará siendo indirecto, efectuándose la elección por el Congreso o por un Cuerpo Electoral designado por éste, previsto en la Constitución de 1904 (art. 70). La Constitución de 1947 (art. 192) vuelve a establecer la elección del

Presidente de la República en forma directa y secreta y, como se vio, mediante sufragio universal, lo cual permanecerá en la Constitución de 1953 (art. 194), estableciendo la Constitución vigente de 1961 que la elección del Presidente de la República se hará por votación universal, directa y secreta (art. 113 y 183), disposición que ha regido las últimas elecciones posteriores a 1958.

B. *Elección de las Asambleas representativas*

En cuanto a las elecciones para las Asambleas representativas, puede decirse que la elección de senadores al Congreso Nacional, en toda nuestra evolución constitucional, con excepción de las Constituciones de 1947 y la actual de 1961 (arts. 154 y 148), siempre fue indirecta, realizándose la elección, generalmente, por las Asambleas Legislativas de los Estados federados (p. e., art. 59 C. de 1936), por el Congreso constituyente (C. 1819), o por los colegios electorales provinciales (art. 36, C. de 1830). Actualmente, sin embargo, para formar el Senado se eligen por votación universal, directa y secreta, dos senadores por cada Estado federado y dos por el Distrito Federal (art. 113 y 148).

En cuanto a la elección de diputados al Congreso Nacional, la elección indirecta no ha sido una norma tan absoluta como en el supuesto de los senadores. En efecto, desde la Constitución de 1811 (art. 14) hasta la Constitución de 1830 (arts. 36 y 50), la elección de diputados al Congreso Nacional se realizó mediante el sistema indirecto. A partir de la Constitución de 1859 hasta la vigente de 1961, puede decirse que la elección de diputados al Congreso ha sido siempre una elección directa, con la sola excepción de la Constitución de 1936, que estableció una elección indirecta, por las Municipalidades de cada Estado federado, de los diputados al Congreso Nacional (art. 55). Debe también destacarse lo paradójico que resulta esta limitación al ejercicio directo del sufragio, en el régimen de transición de la dictadura de Gómez al régimen democrático posterior. En la actualidad, en todo caso, la elección de diputados al Congreso Nacional se realiza también por votación universal, directa y secreta con representación proporcional de las minorías, en el número que determina la Ley Orgánica del Sufragio según la base de población requerida, que la Constitución prohíbe que exceda para un diputado, del uno por ciento de la población total del país (art. 151).

3. *El sufragio secreto*

El tercer elemento de la evolución del sistema electoral venezolano está marcado por la transición del sufragio público al sufragio secreto que existe en la actualidad. En efecto, en las primeras constituciones de la República de 1811 a 1830, el sistema de voto público fue exigido (arts. 36 y 26), y es aquí, también, que la Constitución de 1857 (art. 59) establece el gran cambio al prever la garantía del sufragio secreto, lo cual perdura hasta la de 1864 (art. 63). La Constitución de 1874 vuelve a establecer el sufragio público (art. 13, ord. 23), lo cual será cambiado de nuevo por la Constitución de 1893 al exigir, como todas las posteriores (art. 13, ord. 24), el sufragio secreto, con la sola excepción de la Constitución de 1936, que

no estableció nada al respecto. La Constitución vigente de 1961, con carácter general, establece que "la legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto" (art. 113), lo cual se aplica a todas las elecciones, tanto para representantes nacionales como estatales y municipales.

4. *El sistema electoral minoritario y la representación proporcional*

El cuarto elemento que caracteriza la evolución constitucional venezolana del sistema electoral es el que marca la transición de un sistema electoral mayoritario a uno minoritario. Paradójicamente, los tres elementos evolutivos anteriores configuran un proceso de "democratización" del sufragio al hacerlo ahora universal, directo y secreto; sin embargo, el cuarto elemento sigue una dirección a veces inversa: dificultar la formación de gobiernos capaces de representar las mayorías nacionales. En efecto, la transición de un sistema electoral mayoritario a uno minoritario debe analizarse distinguiendo las elecciones para Presidente de la República de aquellas destinadas a elegir los miembros de las Asambleas representativas.

A. *Elección presidencial*

En la elección de Presidente de la República, la evolución ha marcado una transición de un sistema electoral de mayoría calificada a un sistema de mayoría relativa. En efecto, las Constituciones de 1819 a 1857 exigieron una mayoría de las dos terceras partes de la votación para la elección presidencial (arts. 7, 105, 59), previendo la Constitución de 1857, por ejemplo, el recurso a una segunda votación entre los dos candidatos que hubieran sacado mayor número de votos, cuando ninguno hubiere obtenido la mayoría calificada (art. 59). La exigencia de la obtención de las dos terceras partes de la votación para la elección de Presidente fue modificada por la Constitución de 1858 (art. 83), la cual exigió la mayoría absoluta, exigencia que permaneció en el texto constitucional hasta la Constitución de 1922 (art. 76). Las constituciones posteriores a la dictadura gomecista no consagraron proporción determinada para la elección presidencial, la cual era regida, en todo caso, por los deseos del dictador; y, paradójicamente, la Constitución de transición de 1936, siguió el ejemplo de las constituciones que la precedieron, no estableciendo porcentaje alguno para la elección presidencial. A partir de la Constitución de 1947 (art. 192) hasta la actual, se consagra expresamente la elección directa del Presidente de la República, por mayoría relativa de votos (art. 183, C. 1961), es decir, es electo el candidato que obtenga el mayor número de votos.

B. *Elección de las Asambleas representativas*

En el campo de la elección de representantes, la evolución se caracteriza por la transición del sistema de escrutinio mayoritario al sistema de representación proporcional. En efecto, el sistema de escrutinio mayoritario para la elección de senadores y diputados fue el único conocido en Venezuela hasta el año 1945, cuando el Estatuto Electoral dictado por la Junta Revolucionaria de Gobierno en ese año, para la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente, previó por primera vez en

nuestra historia constitucional, el sistema electoral de representación proporcional. Este sistema, posteriormente consagrado en la Constitución de 1947 (art. 83), es el vigente en la actualidad. Debe destacarse que quizás fue consagrado en 1947 y posiblemente tuvo razón de ser en los primeros años de 1960, dada las situaciones, en ambas fechas, de transición hacia el régimen democrático, con el objeto de que ningún partido dominara en forma absoluta las Cámaras Legislativas. Las sucesivas dictaduras de principios de siglo hasta 1936 y de la década de los cincuenta parecen haber producido esta reacción contra el absolutismo.

Como resultado de esta evolución, en la actualidad el sistema electoral venezolano es universal, directo, secreto y de escrutinio minoritario, con la exigencia de sólo una mayoría relativa (simple mayoría) para elegir Presidente de la República, y de aplicación del principio de la representación proporcional de las minorías para la elección de los miembros de las Cámaras Legislativas, mediante listas bloqueadas, en 23 circunscripciones electorales (equivalentes a los veinte Estados, los dos Territorios Federales y el Distrito Federal), con población variable, pero muy densa en algunas.