

LAS ELECCIONES UNINOMINALES EN LOS PROXIMOS COMICIOS MUNICIPALES

Luis Torrealba Narváez
*Profesor de Derecho Administrativo
en la U.C.V. y U.C.A.B.*

Un estudio elemental sobre la elección uninominal en Venezuela y sus posibilidades de implantación legal y aplicación en los próximos Comicios Municipales en 1984, con asidero en la reciente Enmienda Constitucional N° 2 aprobada por el Congreso Nacional, debe, en nuestro criterio, fundamentarse en consideraciones políticas y jurídicas no solamente de carácter formal, sino también de fondo, sobre los objetivos y ventajas que se persigan o quieran lograrse, así como también pensamos que conviene tomar en cuenta, aunque sea someramente, los diversos Sistemas Electorales que existen y han existido e igualmente las disposiciones constitucionales vigentes, en las que tiene que basarse cualquier Sistema al respecto que se aspire implantar legalmente.

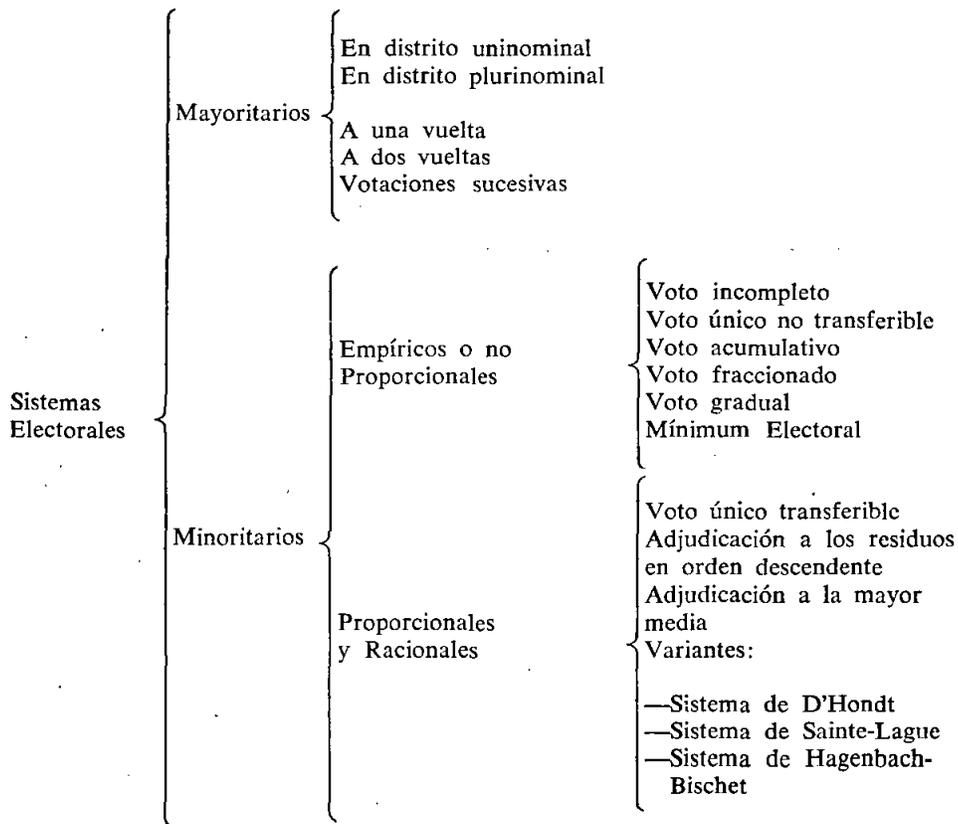
Entre las relativamente escasas monografías sobre materia electoral y su conexión con el Régimen Democrático Representativo, con enfoques de derecho comparado, destacan, en nuestro criterio, las correspondientes a Francesc de Carreras y Josep M. Vallés, investigadores de la Cátedra de Derecho Político en la Universidad de Barcelona, sobre *Las Elecciones* (Editorial Blume, 1977, Barcelona) y a Jean Marie Cotteret, profesor italiano de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de la Universidad de Niza, y Claude Emerí, profesor francés de la Universidad de Burdeos, sobre *Los Sistemas Electorales* (Editorial Oikos-tau S. A., 1973, Barcelona), y de ellas se resume, entre sus principales conclusiones de nuestro interés, lo que anotamos de seguidas:

- 1) Las conveniencias políticas de los Partidos dominantes o del Gobierno dominante, imponen o tratan de imponer, y la más de las veces lo logran, los Sistemas de elección, bien a nivel constitucional o bien a nivel legal.
- 2) Los dos Sistemas principales son el "Mayoritario" y el "Proporcional" o "Minoritario", siendo el primero el dominante en países anglosajones, especialmente en Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica y, por excepción, en Francia, que ha cambiado después de la Segunda Guerra Mundial tres veces de Sistema, hasta que De Gaulle impuso el Sistema Mayoritario que, como es ampliamente sabido, no se basa, como el Sistema Proporcional o Minoritario, en la representación proporcional de las minorías, siendo ese Sistema Mayoritario el aplicable actualmente y de manera especial en los Distritos locales, que se rigen en cuanto a sus delimitaciones o respectivos territorios, no por realidades históricas y/o geográficas sino por simples divisiones geométricas, con base en las cuales se realizan las elecciones uninominales de los organismos deliberantes municipales, que se disputan los dos tradicionales partidos franceses, demócrata-cristiano y socialista; y el otro Sistema, o sea, el Minoritario o Proporcional, se aplica en todas las naciones de Europa, menos, desde luego, como ya expresamos, en Inglaterra y Francia y, además, es el Sistema de mayor influencia en los países latinoamericanos, cuando ha imperado en éstos el régimen Democrático.
- 3) Los regímenes Dictatoriales o de Gobiernos de limitado juego democrático, en determinados lugares y etapas, han implantado el Sistema Mayoritario, que ha servido para ahogar a las minorías o posiciones disidentes, y para evitar el eventual

y posterior progreso de tales movimientos o grupos minoritarios y, en consecuencia, de la Oposición, que en muchas situaciones, con la suma de sus dispersas fuerzas, ha constituido conjuntos o expresiones de voluntades mayores que la de la Mayoría Relativa, resultando, en consecuencia, dicho Sistema Mayoritario contraproducente al Pluralismo ideológico, tan esencial a la vida Democrática. No desconocemos que ese Sistema es el que se ha venido aplicando en dos reconocidas naciones democráticas: Estados Unidos de Norteamérica e Inglaterra, en las que privan situaciones especiales.

4) Pudiera darse como una especie de tercera clasificación de Sistema Electoral, el existente en algunos países como la República Federal Alemana y que también ha sido aplicado en Italia, que es principalmente "Proporcional", pero que acepta la modalidad de lo nominal, resultando una forma de Sistema Mixto (ver *Estructuras Electorales Contemporáneas*, Alemania y Estados Unidos, Editorial Tecnos, 1970, Madrid, del profesor de la Cátedra de Teoría del Estado de la Universidad Autónoma de Madrid, Antonio López Pina).

En la tesis doctoral denominada "Análisis del Sistema Electoral Colombiano", publicada por la Universidad Pontificia Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas (Editorial Kelly, 1980, Bogotá), siguiendo a Manuel García Pelayo en su obra *Derecho Constitucional Comparado*, se ilustra la materia tratada mediante el Cuadro (página 54) que transcribimos:



Estamos conscientes de que en nuestro país, que tiene un Sistema Proporcional o Minoritario, como en aquellos países latinoamericanos en los que rige el Sistema Democrático, se ha venido planteando, como una especie de temática en la que parece haberse producido un consenso, tal se desprende de las declaraciones públicas y notorias de voceros de todos los partidos, la necesidad de hacer una Democracia más participativa, lo cual incluye como uno de sus medios idóneos acercar más a los elegidos con sus electores, ubicados en un lugar determinado, especialmente en el ámbito de las elecciones municipales; pero, a pesar de la evidente bondad que ello implica, no debemos olvidar los excesos o las negativas consecuencias que también pudieran derivarse: el elegido tendría una visión más restringida e interesada por el lugar específico donde obtuvo los votos; y si ese lugar, como es lógico apuntar, forma parte de un todo mayor que integra una Municipalidad (Distrito o Municipio con personalidad jurídica y Concejo Municipal o Cabildo Metropolitano, según el caso), esa circunstancia no debiera hacerle perder al elegido la visión general de la problemática de todo el territorio y toda la comunidad local municipal que integra la unidad a la hora de jerarquizar los problemas a ser resueltos, tratando de imponer y solucionar, a ultranza o demagógicamente, los que se relacionen más directamente con su lugar, con su área y con sus electores y no con la totalidad de los electores de la división política territorial en su conjunto.

Si se volviera al Sistema que tenía asidero en la Constitución de 1936, inclusive con su reforma de 1945, y en las respectivas leyes electorales, y concretamente en cuanto al Sistema Electoral que rigió en la Municipalidad del Distrito Federal, por ejemplo, se pudiera designar un Concejal por cada Parroquia, que actualmente son 25. En primer lugar esa división en Parroquias tendría que revisarse totalmente, porque en la mayoría de los casos carece de sentido geográfico o de sentido racional, incluyendo las diferencias de población; y lo que es más grave, resultaría muy difícil o imposible garantizar la representación proporcional de las minorías, ya que se correría el riesgo y se caería en la injusticia electoral de que candidatos de un solo determinado partido ganaran las elecciones e integraran excluyentemente los organismos deliberantes en algunas entidades municipales o eventualmente en todas dichas entidades. Se verían varios Concejos Municipales dominados exclusivamente por candidatos de un partido y otros varios dominados por candidatos de otro partido; y muy rara vez integrados por candidatos de dos o más partidos o grupos electorales. Se verían entonces situaciones en las que, por más reñidas que fueran las elecciones, o sea, que éstas se decidieran por escasas diferencias, en los siete, nueve, once, trece, quince o diecisiete sendos sectores en los se dividiera una Municipalidad de acuerdo a los votos posibles según la ubicación de mesas electorales y conforme a sus poblaciones en aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, constataríamos que las integraciones de los Concejos Municipales resultarían desequilibradas. Por ejemplo, en unas elecciones uninominales por sectores en las que los candidatos de un partido "A" obtengan en suma 100.000 votos, los de otro partido "B" 90.000 votos y de un tercer partido "C" 60.000 votos, para el Concejo Municipal respectivo por tratarse de una Municipalidad de 500.001 a 750.000 habitantes y a la cual corresponderían 13 concejales a tenor del ordinal 4º del artículo 31 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, pudieran darse entre otros, los siguientes resultados: para los candidatos del partido "A" 13 puestos o curules y para los candidatos de los partidos "B" y "C" 0 puestos; o pudieran darse también resultados como, por ejemplo, que el partido "A" obtuviera 10 puestos, el partido "B" 2 puestos y el partido "C" 1 puesto, no obstante que la suma de los votos obtenidos por los partidos "B" y "C" sea de 90.000 más 60.000 = 150.000 votos, mientras que el partido "A" obtuvo 100.000 votos.

Con el sistema actual, que se rige por listas de candidatos, los resultados a que se refiere el ejemplo que antecede serían, de acuerdo al procedimiento estipulado en

el artículo 13 de la Ley Orgánica del Sufragio, los siguientes: 5 puestos para la primera lista o partido "A", 4 puestos para la segunda lista o partido "B" y 3 puestos para la tercera lista o partido "C".

Si se sostuviera que la ventaja que llegara a obtener un partido por el sistema de votación uninominal por sectores de una municipalidad, también la pudiera obtener el otro u otros partidos en otras municipalidades, ello se traduciría, matemáticamente, como factor equilibrante, pero jamás justificaría el resultado en cada Municipalidad, salvo en algún caso en el que eventualmente el resultado aparezca balanceado; y es que evidentemente con el Sistema Mayoritario de votación uninominal mediante la división por sectores de la Municipalidad, desaparece el equilibrio que persigue un sistema proporcional o minoritario, de Representación Proporcional de las Minorías.

De manera que si se adoptara el sistema de votación por sectores electorales en los cuales se tomara en cuenta la ubicación de las mesas electorales para dividir o subdividir el territorio de cada Municipalidad en sectores, en cada uno de los cuales correspondiera la elección uninominal de un concejal (también sus suplentes), ello daría por resultado la eliminación total o casi total de las minorías, lo cual no se compeadece con la esencia de nuestro régimen democrático.

Estamos conscientes de que el Sistema por Listas se presta a que los partidos o grupos de electores impongan candidatos en el orden que tengan a bien, sin dejar un margen de escogencia a los electores, y que dicho procedimiento se presta para que los elegidos no se sientan ligados específicamente a ninguna determinada área o sector o Parroquia, pero el correctivo no es lógico lograrlo, aun con una supuesta base jurídica, con la elección uninominal por sectores, porque ello comportaría partir de un supuesto —que estimamos inconveniente— de que más importante que el interés general de una Municipalidad sea el interés particular de cada uno de los sectores territoriales de esa Municipalidad, a lo cual agregamos, y ello no depende de una simple apreciación sino de un imperativo jurídico constitucional, que ese Sistema no garantizaría la *Representación Proporcional de las Minorías* consagrado en el artículo 113 de la Constitución Nacional que pauta "La legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto, y consagrará el derecho de representación proporcional de las minorías...", que es una de las garantías constitucionales más importantes, consagrada entre los "Derechos Políticos". La Representación Proporcional de las Minorías se encuentra al mismo nivel de la Libertad y el Secreto del Voto; además no debemos olvidar que en la Ley Orgánica de Régimen Municipal se ha incluido todo un Título, que constituye en nuestro régimen político una interesante innovación sobre la participación y el control democrático, que es el Título IX sobre la Participación de la Comunidad, además de algunas normas que aparecen en dicha Ley y que también se refieren a la participación de la comunidad, como por ejemplo los artículos 168 y 159 sobre rezonificación y protección de ejidos respectivamente, régimen novedoso que bien puede ampliarse o perfeccionarse, pero prioritariamente debe aplicarse. Pensar que la participación de la comunidad y las fructíferas relaciones entre elegidos y electores —que son tan deseables y que debieran intensificarse— se van a lograr especialmente con las visitas y discursos de los elegidos frente a sus electores en sus respectivas áreas o sectores de origen, lo que puede producir, si se efectuara exageradamente, es una proliferación de acciones demagógicas o efectistas, las cuales, por supuesto, no confundimos ni debemos confundir con las actuaciones y visitas justificadas de los elegidos (no tan sólo en vísperas de serlos) que realmente influyan para lograr el mejoramiento de los servicios públicos municipales, además de estatales y nacionales. Confieso el mayor de los temores ante cualquier perspectiva de proliferación de casiques o casiquillos lugareños, precisamente en una época en la que se demanda o exige mucha atención para la adopción de políticas y de decisiones de ejecución de las mis-

mas, especialmente respecto a la problemática de la ordenación territorial y urbanística, la construcción de obras públicas y la cabal prestación de los servicios públicos, que son problemas que requieren tratamientos técnicos, económicos, jurídicos y de jerarquización en sus consideraciones y ejecuciones, que no deben depender únicamente de las simples querencias o del poder de influir, sino de un trabajo de equipo, de preocupación continua y ordenada y del mejor asesoramiento. La querencia, la preocupación, el percatarse de los problemas es necesario y útil, pero ello por sí sólo no basta. Los Concejales de una determinada Municipalidad no deben reunirse para que cada uno de ellos, ciegamente, abogue por lo que corresponda a su sector, sino sin descartar el pleno conocimiento de los problemas de su sector, deben conocer también, aunque sea en menor intensidad, los problemas de los otros sectores de su Municipalidad, que es la que constituye la *unidad primaria y autónoma*, debiéndose tener muy claro que lo más importante, justo y racional es la jerarquización de los problemas dentro de las posibilidades técnicas y económicas, pues de lo contrario se puede llegar a la irracional utilización de los recursos —generalmente insuficientes— y consecuentemente a una mayor *Ineficacia Administrativa*; y nadie podrá desconocer que constituye un objetivo primordial el ideal de *Democracia con Eficacia*. Nada ayudaría más a cumplir con ese objetivo que los Concejales, en la forma más armónica posible, tomando en cuenta los mayores y mejores intereses populares, se preocuparan e hicieran cumplir en sus Concejos Municipales las delicadas y difíciles atribuciones de éstos en materia de planificación, presupuesto, mejoramiento de los ingresos, urbanismo, cuidado de los bienes municipales y en especial de los ejidos, mejoramiento de los servicios públicos, actualización de ordenanzas, promoción de la comunidad y de la cultura en general, etc., concibiéndose el Municipio, insistimos, como una *Unidad*.

En conclusión, conceptuamos inconveniente un *Sistema Uninominal*, puro, de simple "Mayoría"; además, también lo conceptuamos *Inconstitucional*, por ser violatorio del artículo 113 de la Constitución, antes transcrito, al no garantizar la "Representación Proporcional de las Minorías", sin que quepa aducir que la Enmienda Constitucional N° 2 hubiese derogado ese principio rector de nuestro Sistema Democrático, ya que ésta pautó textualmente: "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. . .", ordenándose en el artículo 9 de la Enmienda anotar al pie del artículo 113, entre otros artículos, la referencia al número y fecha de dicha Enmienda. Un Sistema especial y distinto del que rige las elecciones de Senadores y Diputados y Miembros de las Asambleas Legislativas, a ser consagrado en una reforma del artículo 13 de la Ley Orgánica del Sufragio, no puede entenderse como un sistema que no aplique o choque con el artículo 113 de la Constitución Nacional, lo cual equivaldría a aceptar el absurdo de que no se asegure *la libertad y secreto del voto, ni la representación proporcional de las minorías*.

Pensamos que lo deseable y lo constitucional para conciliar el artículo 113 de la Constitución y la Enmienda Constitucional N° 2, es que se reforme el artículo 13 de la Ley Orgánica del Sufragio para permitir que las elecciones para designar Concejales puedan realizarse no sólo por el viejo sistema vigente de Listas previsto en dicho artículo 13, con lo cual se garantiza la representación proporcional de las minorías, aunque por sí sólo resulta muy limitativo o impositivo a la voluntad del elector, sino también *a la vez*, por el Sistema Uninominal, o más propiamente *Nominal*, con lo que se establecería un *Sistema Mixto*, que en el fondo es una modalidad del Sistema Proporcional que permite a los electores indicar cuál candidato a Concejal puesto en Lista o uninominalmente desea sea elegido en primer término, es decir, mediante una fórmula de "elección preferencial".

Opinamos que mediante la fórmula propuesta, que resultaría especial y distinta, u otra similar, se pudiera lograr esa anhelada mayor identificación entre el elegido y el elector; y ello ayudaría a fomentar una mayor responsabilidad del elegido respecto del interés público municipal o comunal que debe tener en cuenta prioritariamente, sin que exageraciones localistas o caudillistas lleguen a imperar, lo cual no se contradice con la deseable preocupación y actuación que debe tener todo Concejal elegido de que se resuelvan problemas concretos, relativos a áreas determinadas de cada Municipalidad, siempre dentro de una jerarquización de los problemas o necesidades de la comunidad cuyo bienestar posible debe ser el objetivo primordial.