

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2003, vol. 9, nº 1 (ener.-abr.), pp. 117-138

DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL PODER ELECTORAL EN VENEZUELA

**Eladio Hernández M.
Tibisay Lucena**

Si reflexionamos que los diputados o representantes de los pueblos no se han reunido por vía del encantamiento en el Colegio Legislativo, sino por actos positivos de un poder anterior a su existencia; que antes que los legisladores lo fuesen hubo quien los escogiese para legisladores, y quien tuviese la facultad para dársela; que este poder reside de un modo imprescriptible, e inajenable en la masa de los ciudadanos; y que de este poder se derivan luego los demás poderes: tendremos una idea bastante exacta del Poder Electoral.

(Del *Anglo-Colombiano*, Caracas, 17-8-1822. Documento nº 61, 342-343, en: *Democracia y voto*, tomo I, 342-343)

Introducción

El presente trabajo tiene por finalidad el análisis politológico sobre la creación del Poder Electoral en el ordenamiento político y jurídico del Estado venezolano a partir de 1999. Este nuevo poder reviste importancia singular dentro del sistema político y jurídico, por las implicaciones de sus funciones en todo el entramado social del país y por la consolidación orgánica de su independencia y autonomía de los otros cuatro poderes: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Ciudadano.

Dividir el poder del nuevo Estado democrático y social de derecho y de justicia debe tener una fundamentación teórica en la ciencia política y jurídica; esto lo emprendemos, con las limitaciones del espacio, en la primera parte de este trabajo. En la segunda parte, realizamos una pequeña reseña histórica de los antecedentes más importantes en la concepción de la separación de los

poderes del Estado. De igual forma, en la parte tercera, abordamos las más relevantes consideraciones de la praxis política sobre el espíritu, propósito y razón que inspiraron al constituyente venezolano para la creación y formulación del Poder Electoral. Por último, unas conclusiones de carácter preliminar que consolidan la existencia de varias razones de carácter social, político y jurídico para crear el Poder Electoral en Venezuela.

Aspiramos a demostrar la relación implícita del Poder Electoral con la concepción de un “Estado pluralista” que favorece la democracia participativa en contraste con la democracia representativa que ha privado en las anteriores Constituciones venezolanas, particularmente la de 1961.

En el análisis no nos eximimos de opinar, politológicamente hablando, pero esa opinión está basada en la rigurosidad científica y metodológica que la investigación arroja, la cual se expresa definitivamente en las conclusiones.

1. El Poder Electoral

El Poder Electoral como rama del poder público se consagra institucionalmente en Venezuela a partir de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (CRBV, 1999)¹. En su exposición de motivos la Constitución de 1999 habla del “salto cualitativo que supone el tránsito de la democracia representativa a una democracia participativa y protagónica...”. Para que ello sea así, y en relación con otros aspectos del texto constitucional, es imprescindible que un órgano superior garantice todas sus implicaciones². De esta forma resulta obligante, para el constituyente, crear un poder que dirija, regule y supervise, con absoluta independencia de las otras ramas del poder público nacional, sus alcances políticos y objetivos democráticos³. Dentro de

¹ *Gaceta Oficial* n° 5453 Extraordinario de 24-3-2000.

² Humberto Njaim (2000) nos dice que es una concepción constitucional, en donde la participación se antepone a la representación la cual predominaba en las anteriores Constituciones. De igual manera señala Njaim sus principios rectores: voluntad política, ciudadanía, protagonismo, descentralización y democracia; pero advierte: “Sin embargo, el desarrollo legislativo y la interpretación jurisprudencial y doctrinaria tendrán que orientarse a superar algunas de las tendencias aquí encontradas, ya sea radicalizando los postulados de la democracia participativa y protagónica o evitando los peligros de la democracia plebiscitaria para lo cual será necesario reforzar los elementos representativos no como fines en sí mismos sino como medios para salvar la estabilidad de la Constitución y su primacía por encima de las vicisitudes políticas y la arbitrariedad de los gobernantes de turno”.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

estos paradigmas, y siendo consecuente con sus fines y propósitos, ha sido la única de 26 Constituciones que hemos tenido desde 1811 hasta la de 1999 de vida republicana, que fue debidamente examinada y aprobada por una amplia mayoría de la voluntad general de los venezolanos, consultada en referendo el 15 de diciembre de 1999.

a) Orígenes de su creación

El Poder Electoral se crea como una nueva rama del poder público, cumpliéndose así dos exigencias de carácter histórico en las formas políticas modernas del Estado venezolano: una dimensión social y otra política. En lo social, porque responde a un requerimiento evolutivo e institucional de los mecanismos e instrumentos que resguardan debidamente la voluntad general del soberano en los actos electorales⁴. Esta evolución institucional se puede constatar a partir de la Constitución de 1811 con la proclamación de la independencia de Venezuela y nuestra primera Carta Magna, y se ha ido estableciendo a través de sucesivas reformas de los postulados y órganos electorales de hecho y por derecho. En lo político, por las particularidades intrínsecamente observadas en las relaciones de poder que existen y han existido en Venezuela, las cuales han derivado y procurado, por parte de los mismos actores sociopolíticos, que las reglas electorales (jurisdicción) sean aisladas del conflicto político cotidiano y faccional.

b) Organicidad participativa

Cuando hablamos de elementos interconectados e integrados en el texto constitucional de 1999, estamos haciendo referencia no sólo al título V, De la organización del poder público nacional, capítulo V, del Poder Electoral, sino también al título III, De los derechos humanos y garantías, y De los deberes, capítulo IV, De los derechos políticos y del referendo popular: como se dice en la Exposición de Motivos:

³ “Artículo 136. El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Ciudadano y Electoral”.

⁴ Por lo general en América Latina la norma es que la estructura institucional sea independiente y autónoma de los otros tres poderes estatales (Jaramillo, 1998, 210 y ss.).

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

Se expresa esta nueva concepción [se refiere a las formas de participación] a través de la implementación de instituciones políticas como la elección de funcionarios públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y las asambleas de ciudadanos y ciudadanas, cuyas decisiones revisten el carácter de vinculante, entre otros (CRBV, 1999).

En consecuencia, debemos convenir, sin lugar a dudas, que existe una clara concepción de la democracia participativa la cual se consagra, para todos sus efectos, en el nuevo y derivado ordenamiento político y jurídico de la nación y el Estado⁵ venezolanos. De igual manera no limita la relación Estado-sociedad exclusivamente a las organizaciones con fines políticos, sino que las amplía a los grupos organizados de la sociedad civil y, en forma directa, a la soberanía popular:

La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente (...) Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella estarán sometidos (art. 5º).

c) Principios reguladores

Cinco principios deben ser garantizados por la legislación electoral. Estos atributos se recogen a lo largo del espíritu del texto constitucional, y ellos son: igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia, los cuales deben ser orientadores del sistema electoral y de cualquier proceso comicial que se realice en el país (ver Exposición de Motivos y artículo 293). Estas cualidades deben ser resguardadas.

Se habla también de Poder Electoral porque es la facultad constitucional para establecer los mecanismos de consulta democrática y participativa de las organizaciones con fines políticos, y no sólo en la relación de éstas con el Estado como expresiones de la sociedad civil y de la ciudadanía⁶, sino también a lo interior de ellas; es decir, en su forma y modo de interrelación interna, "... a

⁵ Hildergard Rondón (2000, 230), citando una ponencia del magistrado José Peña Solís en relación con un expediente (nº 004) de la Sala Electoral del TSJ, afirma que: "Consideró al efecto el nuevo organismo que la creación de los dos poderes (Electoral y Ciudadano) en la Constitución de 1999 no obedeció a meras razones de técnica legislativa o de racionalidad en la distribución orgánica del poder, sino que implicó una nueva concepción del Estado".

⁶ Como disposición a argumentar y a escuchar las razones dadas por los demás, abstenerse de la violencia y coerción, Esta visión de la ciudadanía republicana en pluralismo es planteada por Miller (1997, 69-92).

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

los cuales deben igualmente sujetarse los estatutos que regulen la vida de estas instituciones” (Exposición de Motivos).

d) Cobertura institucional

Es Poder Electoral porque sus funciones lo exigen, entre otras cosas, por ser el órgano garante de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, nacional, regional y municipal, como también de los referendos⁷; es decir, de él dependerá la legalidad y legitimidad de los más importantes funcionarios públicos, tanto su elección como su revocación. De igual manera se integran en su seno orgánico-estructural otros aspectos del funcionamiento del Estado como lo es el registro civil, además del registro de electores. La organización, dirección y supervisión de estos dos registros, cuya importancia es obvia, son la base fundamental que garantiza la transparencia de la participación ciudadana en las consultas electorales y los referendos. También debe organizar, vigilar o supervisar las elecciones sindicales, gremiales y de las propias organizaciones con fines políticos y otras organizaciones civiles que así lo solicitasen o por orden de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia⁸.

e) Atribuciones orgánicas del Poder Electoral

La Constitución le otorga al órgano supremo del Poder Electoral (Consejo Nacional Electoral): independencia, autonomía funcional y presupuestaria. Su independencia debe ser de los partidos, su autonomía funcional debe ser extendida a todos los ámbitos de la división político-territorial del país y de las instituciones sociales. Los miembros integrantes del órgano supremo deben ser escogidos o postulados (para lo que se crea un comité) del seno de la sociedad civil, de las universidades y del Poder Ciudadano, todo ello como garantía de su independencia de las otras ramas del poder público (Exposición de Motivos y art. 294).

⁷ Esta garantía debe cubrir todo el país y delegar funciones en las entidades regionales y municipales: “El principio de descentralización de la administración electoral implica que el Consejo Nacional Electoral necesariamente tendrá que delegar sus funciones en las entidades territoriales, otorgándoles amplios poderes de decisión. Es decir, que se exige algo más que una simple desconcentración administrativa” (Rondón, 2000, 225).

⁸ Rondón lo expresa desde una visión jurídica: “La existencia de un poder propio para la materia del sufragio y del referéndum obliga a la conformación de una jurisdicción contencioso administrativa especial, que es la jurisdicción contencioso electoral, ejercida por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia (2000, 223).

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

122

Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales

f) División del poder público

Por último, en relación con el poder público, se amplía la clásica división de los poderes; es decir, la forma tradicional que se concibe el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial se extiende a cinco, agregando además del Poder Electoral el Poder Ciudadano. Se crea una jurisdicción contencioso electoral (Sala Electoral) (art. 262) como función del Tribunal Supremo de Justicia, el cual será el órgano superior que velará por la justa interpretación de los actos del órgano electoral, así como también de las otras ramas del poder público y de la propia sociedad.

Esta división del poder público, en nuestra opinión, tiene que ver más con la concepción de la pluralidad política que recoge el espíritu, propósito y razón de la Constitución de 1999 en comparación con las anteriores; así como también una concepción de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos (Exposición de Motivos y arts. 2 y 6).

Esta interpretación del pluralismo en la Constitución de 1999 dirige sus postulados hacia la concepción de un Estado pluralista, el fortalecimiento de las múltiples y diversas agrupaciones de la sociedad civil como intermediarias, y de los ciudadanos como sujeto de la política. En consecuencia, no habrá un solo ente intermediario, llámese partido, asociación, grupo, gremio o sindicato, todos pueden serlo, pero bajo la condición de que la intermediación sea congruente con el interés ciudadano, no el individuo. Los órganos del poder público velarán porque sea así, y estos últimos se controlarán entre ellos.

g) La separación del poder público en Venezuela

En Venezuela la división del poder en su forma tradicional existe desde el mismo instante en que se creó la República y se formalizó la primera Constitución:

El poder supremo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y confiado a distintos cuerpos independientes entre sí y sus respectivas facultades (Preliminar, Constitución de 1811).

Este aspecto nunca ha sido objeto de grandes discusiones teóricas, por el contrario, ha existido un consenso sobre el principio político⁹ que los inspiró y

⁹ A pesar de que en algunas no se recoja expresamente, como lo son las de 1864, 1874, 1881, 1891, 1893 y, en el caso del texto, de 1914, por confusión entre las funciones del Ejecutivo y el Legislativo.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

en la colaboración que debe existir entre ellos; además, recordemos que es un paradigma de la república como forma de Estado. Ahora bien, ¿se justifica la creación de una nueva rama del poder público? ¿Responde el Poder Electoral a una necesidad o es un artificio? ¿Cuáles fueron las razones para su creación? Las respuestas a estas y otras interrogantes es lo que pretendemos abordar de inmediato.

2. La división del poder

La división del poder o separación de los poderes es un hecho político, una consecuencia directa de la acción de los hombres sobre la forma de gobernarse, del modo como debe funcionar y ejercerse el poder a través del Estado. La división del poder público es un efecto de acontecimientos históricos paradigmáticos, y es muy relevante para la ciencia política.

La división del poder público define unas competencias para el Estado en sus relaciones con los ciudadanos, y en las de éstos con el Estado. Pero, el que se divida el poder público de una forma determinada no define en sí mismo la división del poder político de la sociedad, el cual es uno e indivisible. Las formas de gobierno se distinguen del Estado en cuanto a los fines de este último, pero no con respecto a la estructura del poder social y la relación entre los diversos órganos a los que la Constitución asigna el ejercicio del poder (ver Bobbio, 1989, 68-187). En consecuencia, cuando hablamos de la división del poder público no sólo hacemos referencia a las tipologías clásicas de las formas de gobierno, sino también a las formas del Estado y a las relaciones de este último con la sociedad y sus ciudadanos.

En el caso venezolano debemos considerar que se ha modificado, a través del texto constitucional de 1999, la clásica visión del Estado representativo por un Estado participativo, al igual que la transformación que sufrió el Estado estamental en relación con el representativo. El supuesto ético de la representación de los individuos, tomado singularmente, se ha transformado en el supuesto ético de la participación del ciudadano y su protagonismo colectivo (arts. 62 y 70, CRBV, 1999).

a) Concepción clásica sobre la división del poder estatal

Un breve recuento analítico sobre la separación de los poderes, nos retrotraería, vía filosofía y teoría política, hasta el libro IV, *La Política*, de Aristóteles,

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

en donde se plantea por primera vez¹⁰. Pero, ella se formaliza en la praxis política de las naciones modernas y concretamente se inicia como resultado de la revolución inglesa de mediados del siglo XVII, con la decadencia del absolutismo como forma de Estado y de gobierno. Es en la república y el protectorado de Oliver Cromwell donde se practica la separación del poder estatal después de decapitar a Carlos I de Inglaterra y establecerse el parlamento inglés como segundo poder del Estado. El Lord protector Cromwell es la fuente de inspiración de John Locke (1990), quien propone tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Federativo, este último se encargaría junto con el parlamento de las relaciones exteriores y los asuntos de la seguridad del reino; el segundo sería el más importante, ya que consideraba al Ejecutivo como un ente funcional.

Pero sería, definitivamente, el barón de la Brède y de Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, quien le imprimiría el valor científico y teórico al tema. Son los debates en el parlamento inglés durante la revolución los que, junto al pensamiento de Locke, más influirían en su trabajo. Montesquieu (1987) logra sistematizar y popularizar su reflexión a través de su obra sobre el espíritu de las leyes, la cual resulta ser el texto clásico por excelencia sobre el tema de la división del poder.

En el libro XI se puede leer la siguiente afirmación, refiriéndose al abuso del poder por parte de los hombres: “Para que no se pueda abusar del poder se requiere que, por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder”. Y esta forma la concibe el barón de Montesquieu a través del ejercicio de la soberanía nacional de varios representantes, quienes por el propio interés de sus atributos serían fieles centinelas del ejercicio del poder. En otras palabras, la división clásica de la separación de los poderes se inscribe sobre la base de la concentración y abuso del poder, en consecuencia, en la medida en que más lo dividamos menos iniquidad habrá. Y, por otra parte, no olvidemos que en la formulación de Montesquieu el control de la legalidad de la administración pública era competencia única del cuerpo legislativo, pero la modernización de las instituciones y la evolución de la vida política han traído como consecuencia también un incremento, heterogéneo y considerable, de las acciones del Estado, por lo cual no resulta incongruente establecer un mejor control sobre sus funciones y clásicas atribuciones.

¹⁰ Los antecedentes se encuentran en las libertades y franquicias de la Edad Media, a través de las cuales los monarcas se comprometían a reconocer ciertos privilegios a determinados grupos sociales, pero no poseían el carácter racional del poder, por ejemplo, la Bula de Oro de Hungría de 1222 o los Privilegios de la Unión Aragonesa de 1286 (García-Pelayo, 1984).

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

Esta visión logra consagrarse en la Revolución Francesa, en sus teóricos y forjadores políticos. Se glorifica como dogma constitucional con el artículo XVI de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: “Un Estado que no acoja la garantía de los derechos individuales y el principio de la separación de poderes, carece de Constitución”.

La revolución estadounidense también recoge este principio; Madison en *El Federalista* lo hace explícito cuando afirma que la concentración de los tres poderes en las mismas manos sería una tiranía. Y, durante la revolución venezolana, Bolívar, en el Congreso de Angostura, también asume el principio constitucional sobre la conveniencia de la división de los poderes, y es durante su discurso de instalación cuando propuso la creación del Poder Moral y el Poder Electoral, como una reafirmación de su particular creencia en la separación del poder según las características propias de cada pueblo y de cada nación¹¹.

Resumiendo, podemos encontrar elementos comunes en la división de poderes: el primero de ellos apunta hacia la desconcentración del poder como fórmula absoluta de funcionamiento del Estado; segundo, evitar el abuso del mismo por parte de los representantes de la soberanía nacional; tercero, la división se presenta como una necesidad producto de la experiencia histórica de las naciones y en ese sentido hay que observarlo; cuarto, en ningún caso se presenta como dogma imprescriptible que deben ser tres, a pesar de que históricamente así se ha recomendado¹²; y, quinto, no hay afirmación contraria a que puedan ser cuatro o cinco o más¹³.

b) Lo básico de la división del poder estatal

Desde la revolución inglesa hasta nuestros días han transcurrido más de 350 años, lapso en que las formas políticas de los Estados han sufrido pocas

¹¹ A pesar de que el Congreso de Angostura no aprobó la creación del Poder Electoral para Venezuela, Bolivia sí lo acogió en su Constitución fundacional de 1826.

¹² Para Manuel García-Pelayo (1984, 1407), por ejemplo, a pesar de que la propuesta de Montesquieu pueda ser válida en el Derecho Constitucional de la época liberal, ello no quiere decir que el modelo sea eterno, ni que sus criterios sean los únicos. Por el contrario, sostiene el autor: “... no hay un modelo patentado, ni un dogma de la división de poderes, sino que ésta tiene en cada tiempo sus propias peculiaridades de actualización”.

¹³ Benjamín Constant propuso un cuarto poder, el del Jefe de Estado (Poder Real) como neutro ante los otros tres, como regulador de sus desarreglos.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

modificaciones producto de las consideraciones y reflexiones iniciales de los pensadores.

La creación de los nuevos poderes y la consecuente división del poder público en la Constitución de 1999, en nuestra opinión, tienen que ver más con la concepción de la pluralidad política que recoge el espíritu, propósito y razón del texto fundamental, en comparación con las anteriores; así como también con una concepción de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos (Exposición de Motivos y arts. 2 y 6, CRBV, 1999). El pluralismo forma parte de los principios fundamentales y valores superiores del ordenamiento político y jurídico del Estado democrático y social de derecho y de justicia. Es decir, a partir del pluralismo es que la división del poder debe entenderse, es una división horizontal del poder público, ya no tan sólo transversal, como ha sido la tradición en nuestras Constituciones.

c) El pluralismo como fundamento del Estado

El pluralismo, como ideología, descarta al individuo como concepción básica de la relación Estado-sociedad y enarbola la bandera del ciudadano como entidad funcional del individuo en sociedad. Una diferente relación entre la sociedad y el Estado está planteada. No es la intermediación de los partidos políticos la que garantizará la “orientación de la política nacional” (art. 114, Constitución 1961), son los ciudadanos de forma directa o a través de organizaciones con fines políticos quienes están obligados a actuar en la definición de las políticas públicas de las diversas instituciones garantes de los fines esenciales del Estado (Exposición de Motivos y art. 3, CRBV, 1999).

Esta interpretación del pluralismo en la Constitución de 1999 dirige sus postulados hacia la concepción de un Estado pluralista, o un poder público plural; el fortalecimiento de las instituciones¹⁴ y las múltiples y diversas agrupaciones de la sociedad civil como intermediarias, y a los ciudadanos como sujeto de la política. En consecuencia, no habrá un solo ente intermediario, llámese partido, asociación, grupo, gremio o sindicato, todos pueden serlo, pero bajo la condición de que la intermediación sea congruente con el interés

¹⁴ El neoinstitucionalismo, o nuevo institucionalismo, permite superar el análisis clásico de la organización a partir de la idea de que la sociedad se constituye a través de una multiplicidad de lógicas institucionales, y al mismo tiempo se produce un retorno a la sociedad. Sobre este particular ver R. Alford y R. Friedland (1991). Y para los postulados básicos del nuevo institucionalismo, ver el artículo de J. G. March y P. L. Olsen (1993).

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

ciudadano, no el individuo. Los órganos del poder público velarán por que sea así, y estos últimos se controlarán entre ellos:

... no hay que olvidar las conexiones que el pluralismo tiene con otros aspectos fundamentales, a saber: los derechos y libertades de los individuos y sus grupos; la limitación del poder estatal mediante la separación de poderes (...) las elecciones disputadas periódicas, y, formalmente, la existencia de una armónica relación entre el Estado-aparato y el Estado-comunidad (Verdú, 1979, 153).

d) Complejidad del Estado democrático moderno

Las funciones administrativas del Estado moderno se han hecho cada vez más complejas y difíciles de aplicar. La gobernabilidad de las naciones es cada vez más delicada por los instrumentos tecnológicos que las sociedades han venido incorporando a su forma de vida. De igual forma, las necesidades de una mayor eficiencia y eficacia son reclamadas como consecuencia de la profesionalización del Estado y de sus representantes. Las sociedades se masifican día tras día, trayendo como consecuencia mayores exigencias participativas en la toma de decisiones y en la formulación de las políticas públicas; y, por último, la globalización de los asuntos particulares y sociales de las naciones exige una mayor ponderación de sus efectos, ya que el Estado no es el único ente actuante en la vida de los ciudadanos y de las comunidades modernas.

Cada nación posee sus propias características, resultado de su propia evolución y desarrollo histórico. Lo que puede ser válido para la India no lo es para Ecuador, como también debemos acordar que algunas cosas sí lo son. Mientras que el racismo no es un problema de Estado en Venezuela, para Alemania sí lo es. El terrorismo ocupa la mayor parte de la función de Estado del reino de España, en Costa Rica ni se acuerdan de él. Pero, de igual forma, para la India, Alemania o Venezuela el problema del empleo es un asunto prioritario del Estado. En consecuencia, si Francia ha podido construir un ente que se ocupe de los procesos comiciales con absoluta independencia, eficiencia y transparencia no tendrá necesidad de aumentar esa independencia, eficiencia y transparencia pero por el contrario, si la República del Perú no lo ha logrado por sus particularidades, sí tendrá que ocuparse de que su organismo electoral sea más eficiente, claro y autónomo, si acaso éstos fueran sus problemas.

e) El pluralismo y la ciudadanía

Desde un punto de vista pluralista y de democracia radical (Mouffe, 1999, 89-105), los ciudadanos tienen derecho a satisfacer sus legítimas necesidades

sociales de la misma forma como lo hace el Estado en su relación con ellas, a fin de cuentas, el Estado es una consecuencia de ellas mismas. En otras palabras, en la medida en que las necesidades orgánicas de la sociedad lo requieran, de ese mismo modo podrán darse entidades para el cumplimiento de las funciones y objetivos requeridos, no extrañas al Estado, sino como complemento o enriquecimiento social del mismo:

... conviene señalar que el pluralismo es un postulado que desborda los confines, y aun las técnicas de la estructura política básica actual, es decir el Estado. Quiero decir que el pluralismo puede aplicarse a las estructuras políticas supra y postestatales (Verdú, 1979, 153).

El Estado multiplica sus funciones en relación directa con la complejidad que va adquiriendo la sociedad y las necesidades insatisfechas de los ciudadanos; pero, eso no significa que deba concentrarse más, sino por el contrario desconcentrar y descentralizar sus funciones. Esto último es básico en la formulación teórica de la división del poder. Así como el poder público se distribuye entre el nacional, estatal y municipal, igualmente debe dividir su funcionamiento. Es decir, la complejidad de las naciones y la profesionalización del Estado lo lleva a que, en búsqueda de una mejor racionalidad en su relación con los ciudadanos y las agrupaciones sociales, divida los órganos y las entidades del poder central, en la medida de sus probabilidades fácticas y de acuerdo con los requerimientos posibles¹⁵.

f) Pluralidad en el Estado

La separación de los poderes o pluralismo de Estado no significa autarquía por parte de cada una de las ramas del poder público; por el contrario, al definir claramente las competencias y aumentar la capacidad de control y fiscalización entre los poderes, se aumentan las garantías de un mejor funcionamiento y de una mayor legitimidad del Estado y la participación pública de los ciudadanos (ver Palmer, 1997, 179 y ss). Actualizar las funciones del Estado en nuestra época moderna tiene por fines los:

... de contribuir a la racionalidad del Estado introduciendo factores de diferenciación y articulación en el ejercicio del poder político por las fuerzas sociales y de obligar a los grupos políticamente dominantes a adaptar el contenido de su voluntad a un sistema de formas y de competencias, objetivando así el ejercicio del poder (García- Pelayo, 1977, 60).

¹⁵ Sobre el pluralismo como forma de decisión, ver Eva Josko de Guerón, 1975, 68 y ss.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

Un efecto consecuente debería ser el mejoramiento de la representación de las agrupaciones en la sociedad civil, así como de su responsabilidad. Una entidad pública podrá ser más eficiente y eficaz en la medida en que sus atributos sean claramente reconocidos y adecuadamente establecidos sus compromisos, de esta forma se podrán superar los problemas de gobernabilidad por los que ha franqueado Venezuela en las últimas décadas.

3. El Poder Electoral venezolano

Tal como lo hemos expresado en la primera parte de este trabajo, concebimos la creación del Poder Electoral como una evolución institucional que implica una dimensión social y otra política. La dimensión social está referida a los mecanismos e instrumentos que resguardan la voluntad general del soberano en los actos electorales; y la dimensión política tiene relación con los requerimientos y aspiraciones de los actores sociopolíticos en cuanto a las reglas electorales. En las Constituciones, en requerimientos sociales y en la legislación venezolana encontramos elementos de estas dos dimensiones que nos permiten señalar que el Poder Electoral se fue configurando y estableciendo a lo largo de nuestro desarrollo institucional, constitucional y legislativo por imperativo social.

En esta segunda parte, analizaremos esos elementos que nos permiten argumentar sobre la paulatina constitución de este nuevo poder público. Nos enfocaremos básicamente en dos aspectos. El primer aspecto se refiere a las actividades de los otros poderes en la administración electoral, como es el caso del Ejecutivo (durante gran parte de nuestra historia electoral formó parte de la autoridad electoral); y el segundo aspecto trata de las competencias electorales centralizadas en el organismo electoral a partir de 1936. Consta de dos secciones, en la primera analizamos la organización y administración de los procesos electorales en las Constituciones venezolanas, y en la segunda analizamos el desarrollo institucional del actual organismo electoral desde su creación en 1936. La idea es señalar los cambios ocurridos a través del desarrollo legislativo por exigencias políticas y sociales, en cuanto a las competencias del ente electoral.

a) El Poder Electoral en las Constituciones venezolanas

Para Felice Castillo (1991, 13-14), por el hecho de presidir las asambleas electorales, tal y como se establece en la Constitución de 1819, el Poder Ejecutivo formaba parte de la autoridad electoral. Asimismo, resalta la participación del Poder Judicial por primera vez en la administración electoral en 1830 al otorgársele la facultad para convocar las elecciones. Sin embargo, en las

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

Constituciones de 1811 (art. 24) y 1821 (art. 13), se les asigna a los jueces la función de presidir las asambleas parroquiales, equiparándose con el Poder Ejecutivo, en la función de autoridad electoral.

A partir de los años 30 del siglo XX, cuando el país institucionalmente comenzó a centralizarse, estas competencias fueron pasando al órgano electoral. En otras palabras, tanto el Ejecutivo, como el Legislativo y el Judicial ceden inicialmente la parte de sus competencias relativa a la administración electoral, al Consejo Supremo Electoral (CSE), el cual se creó mediante la Ley de Censo Electoral y Elecciones del 11 de septiembre de 1936. Posteriormente, en las sucesivas leyes electorales, el CSE concentra toda la actividad electoral en cuanto al área técnico-electoral (elaboración de boletas, cuadernos de votación, etc.), el registro de electores, y lo que es más importante, en 1970, mediante la reforma de la normativa electoral, adquiere las características de autonomía funcional y presupuestaria, recogidas en el articulado sobre el Poder Electoral¹⁶.

b) Experiencia de la administración electoral

En las primeras Constituciones de la República podemos encontrar la materia electoral en gran detalle, no solamente en lo que se refiere a la fórmula electoral (mayoritaria en todos los casos, con algunas diferencias en cuanto al tipo de mayoría que los candidatos debían alcanzar para obtener el cargo)¹⁷, sino también en lo que se refiere a la administración electoral:

El Jefe del Gobierno actual, o el Presidente del Senado cuando lo haya, abrirá, a presencia de la Legislatura provincial, que se hallará reunida, las votaciones que se remitan de los partidos para contar los votos. Se tendrán elegidos para representantes los que hayan reunido a su favor la mayoría del número total de los electores nombrados; en caso de igualdad de mayoría entre dos o más personas, elegirá entre ellos la legislatura; pero si ninguna llegase a reunir la mitad, la legislatura entonces escogerá de los que hayan tenido más votos, un número triple o doble, si fuere preciso, de los representantes que toquen a su provincia para elegir entre éstos los que deban serlo. Para esta elección podrá atenderse a cualquiera

¹⁶ En el artículo 294 sobre los principios que rigen el Poder Electoral se incluyó la autonomía funcional y presupuestaria, esta última es resaltada en el artículo 293 sobre las funciones del Poder Electoral, el cual dice en el numeral segundo que el Poder Electoral debe formular su presupuesto (previsión incluida en las leyes electorales desde los años 40), y tramitarlo directamente ante la Asamblea Nacional. Para una discusión sobre la autonomía funcional y presupuestaria del CSE (ver Felice Castillo, 1991).

¹⁷ Las constituciones más recientes (1947-1999), si bien incluyen la fórmula electoral a utilizar (representación proporcional), es poco lo que señalan en cuanto a la administración electoral.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

especie de mayoría, añadiendo a los votos de la legislatura los que cada uno hubiese obtenido desde las congregaciones electorales de las cabezas de partido. En caso de igualdad en la última elección de la legislatura, decidirá el voto del Presidente (art. 24, Constitución de 1811).

Los que resulten con mayor número de votos se declararán constitucionalmente nombrados para electores. Cuando hubiere igualdad de sufragios en dos o más personas decidirá la suerte (art. 30, Constitución de 1830).

Hasta 1858 se mantuvieron, en términos generales, los procedimientos establecidos en la Constitución de 1811 para realizar las elecciones:

La falta actual que hay del registro civil ordenado por el artículo anterior para establecer las calificaciones de los ciudadanos podrá suplirse autorizando los Cabildos a los mismos que nombren para presidir las Asambleas primarias o parroquiales para formar un censo en cada parroquia con vista del último formado para el actual Congreso, y del eclesiástico autorizado por el Cura o su Teniente y cuatro vecinos honrados, padres de familias y propietarios del pueblo que, bajo juramento, testifiquen tener los comprendidos en el censo las calidades requeridas para ser sufragantes o electores.

Obtenida por este medio la población total de la parroquia, se sabrá el elector o electores que le corresponden, y se formará una lista por ella de los ciudadanos que resulten con derecho a sufragio y otra de los que estén hábiles para ser electores en la corporación capitular.

Estas tres listas se llevarán por el comisionado a la Asamblea primaria o parroquial para que los sufragantes, con conocimiento de ella, procedan a nombrar de los de la última lista el elector o electores que correspondan a aquella parroquia.

Verificado esto, se presentará todo ello por el comisionado al Cuerpo Municipal del partido para que sirva a formar el registro civil provisional, mientras por el Congreso no se establezca otra fórmula (arts. 35-38, Constitución de 1811).

Entre las características más resaltantes están las de localidad y regionalidad (Felice C., 1991), es decir, las elecciones se realizaban desde la unidad más pequeña (parroquias y cantones) hacia arriba. La asamblea parroquial, compuesta por sufragantes parroquiales, votaba públicamente por los electores correspondientes al cantón. Los electores conformaban los colegios electorales que elegían a los presidentes y vicepresidentes de cada estado, a los senadores y sus suplentes, a los representantes y a los diputados provinciales (art. 36, Constitución de 1830). La Constitución de 1857 establece que los electores provenientes de los cantones eligen al Presidente y al Vicepresidente de la República. Posteriormente, éstos pasaron a ser elegidos por el colegio electoral compuesto por miembros del Senado y de la Cámara de D-

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

putados. En uno y otro caso, el Congreso realizaba el escrutinio, “El Congreso se convierte en la máxima autoridad electoral, al menos en lo relativo a la elección de las más altas autoridades” (Felice C., 1991, 15). Las funciones de la asamblea parroquial eran nombrar a los electores y remitir a la autoridad civil del cantón el registro de las elecciones celebradas; elegir el juez del departamento, los miembros municipales, el juez de la parroquia y los jurados¹⁸. Las asambleas electorales, compuestas por los electores designados por los cantones, tenían entre sus funciones, además de elegir a los representantes y sus suplentes correspondientes al departamento, examinar el registro de las elecciones parroquiales para los miembros municipales; hacer el escrutinio de todos los sufragios de las parroquias y declarar legítimo el nombramiento del número constitucional de vecinos que reúnan la mayoría absoluta de votos:

Concluidas las elecciones parroquiales, el juez que haya presidido la asamblea remitirá a la autoridad civil del cantón que designe la ley el registro de las celebradas en su parroquia en pliego cerrado y sellado.

La autoridad indicada en el artículo anterior, asociada con el concejo municipal, abrirá en público los registros de las asambleas parroquiales luego que estén reunidos y hará el escrutinio de todos los votos asentados en ellos.

Los que resulten con mayor número de votos se declararán constitucionalmente nombrados para electores. Cuando hubiere igualdad de sufragios en dos o más personas decidirá la suerte.

La autoridad que haya hecho el escrutinio remitirá su resultado al concejo municipal de la capital de la provincia y dará aviso inmediatamente a los nombrados para que concurran a la misma capital el día designado por esta misma constitución.

Las asambleas o colegios electorales se componen de los electores nombrados por los cantones.

El día primero de octubre, cada dos años, se reunirán los colegios electorales en la capital de la provincia, presididas por el Concejo Municipal de ella, mientras el colegio elige de entre sus miembros un presidente por mayoría absoluta de votos.

Los colegios no se reunirán con menos de las dos terceras partes de todos los electores.

¹⁸ Sobre las funciones de la asamblea parroquial, ver Constituciones de 1811 hasta la de 1830.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

Las funciones de electores durarán dos años. Las faltas que ocurran por vacante o por impedimentos temporales se suplirán cuando sea necesario con los que hayan obtenido mayor número de sufragios en las asambleas parroquiales.

Reunidos los colegios electorales con los requisitos que prescribe esta Constitución, procederán en sus respectivos períodos a las elecciones correspondientes, a saber:

- 1.º De Presidente del Estado.
- 2.º De Vicepresidente.
- 3.º De Senadores de la provincia y suplentes.
- 4.º De Representante o Representantes de la misma y de otros tantos para suplir sus faltas.
- 5.º De miembros para las Diputaciones provinciales y de igual número de individuos en clase de suplentes.

Los votos de estas elecciones se asentarán en otros tantos registros diversos. Los registros de las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República serán remitidos a la Cámara del Senado, y el colegio electoral hará el escrutinio de las últimas tres clases de elecciones.

Las elecciones de senadores y representantes pueden recaer indistintamente en naturales o vecinos de la provincia que hace la elección; pero los miembros de las Diputaciones provinciales deberán ser vecinos de la provincia que los elige (arts. 28-38, Constitución de 1830).

Es interesante resaltar la desaparición paulatina de los detalles de las elecciones y su organización para la constitución de los poderes públicos, y la abundancia en relación con la elección presidencial, lo cual contrasta con la ausencia de información en cuanto a las elecciones en las regiones. Estos detalles pasaron a las legislaciones estatales, puesto que se les otorgó a los estados la potestad de legislar en materia electoral y de elegir a sus representantes regional y localmente. En las Constituciones entre 1858 y 1936 con algunas variaciones (como el voto directo para elegir a los diputados, la elección presidencial por el Congreso y no por los electores municipales, la edad para el ejercicio del voto, el voto de las mujeres en las elecciones municipales), el esquema para la administración electoral, es el mismo utilizado durante el siglo XIX¹⁹.

¹⁹ En 1912, al igual que en Constituciones de años anteriores, se establece el voto directo para la elección de los miembros a los concejos municipales, asambleas legislativas y la cámara de diputados, y el voto por delegación para todos los demás. Esta previsión cambiaría definitivamente en la Constitución de 1947, la cual establece el voto directo y secreto, y la elección de primer grado para los cargos de representación popular.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

El día 28 de octubre del último año del período constitucional se reunirán los Concejos Municipales de cada Estado y votarán para Presidente, primer Vicepresidente y segundo Vicepresidente de la República, declarando como voto del Distrito el de la mayoría absoluta de sus miembros. El resultado de la votación se remitirá a la Asamblea Legislativa del Estado.

La Asamblea Legislativa del Estado en los primeros días de su reunión hará el escrutinio de los votos de los Concejos Municipales del Estado y declarará como candidatos de éste a los ciudadanos que hubieren obtenido la mayoría de los votos de los Distritos. Del resultado se levantará una acta de la cual se compulsarán tres ejemplares que se remitirán: uno, al Senado de la República; otro, al Registro Principal del Estado, y otro, a la Corte Federal. En el caso de empate en las votaciones de que trata este artículo decidirá la suerte.

El escrutinio general lo hará el Senado de la República, y en caso de que ninguno de los candidatos hayan obtenido la mayoría absoluta de los votos, y en el de empate, se constituirán en cuerpo Electoral las Cámaras Legislativas y se perfeccionará la elección a los candidatos que hubieren obtenido el mayor número de votos. La agrupación de los Senadores y Diputados de cada Estado representará un voto, que será el de la mayoría de la agrupación.

El escrutinio de que se trata el artículo anterior, así como su perfeccionamiento por el Cuerpo Electoral se harán en una sola sesión a cuyo fin ni en uno ni otro caso podrá separarse del local ningún miembro sin el consentimiento del Cuerpo.

El escrutinio general de que trata el artículo 84 deberá ser practicado por el Senado dentro de los ocho primeros días de sus sesiones ordinarias. Si para entonces no se hubieren recibido todos los registros, la Cámara dictará todas las medidas conducentes para obtenerlos, debiendo diferir el acto hasta por cuarenta días si fuere necesario. Vencido este término, podrá efectuarse el escrutinio con los registros que se hayan recibido, siempre que no bajen de las dos terceras partes; y si no hubieren alcanzado a este número, se considerará el caso como de vacante absoluta de la presidencia y se procederá como lo disponen los artículos 76 y 77 de esta Constitución (arts. 82-86, Constitución de 1901).

Llama la atención que en la Constitución de 1936, año en que se crea el Consejo Supremo Electoral, no se mencione en ninguno de sus artículos. Con las elecciones de segundo grado todavía para la elección presidencial, la administración electoral dependía básicamente del Ejecutivo. El poder local y regional, es decir, municipios y gobernaciones, designaban las juntas electorales, las cuales dependían financieramente de estas entidades.

En la Constitución de 1961 se define la integración de los organismos electorales de manera que no predomine en ellos ningún partido o agrupación política y, asimismo, para asegurar su independencia en el ejercicio de sus

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

funciones, se establece que sus integrantes gozarán de los privilegios señalados en la ley (art. 113, Constitución de 1961).

c) Los otros poderes en la administración electoral

En cuanto a la participación de los otros poderes, encontramos que hasta 1947 el Legislativo se reservó constitucionalmente la actividad del escrutinio y en algunos casos la proclamación de los representantes electos. Los votos para elecciones nacionales eran contados por ambas cámaras del Congreso, aunque en ocasiones fue actividad exclusiva del Senado.

Los votos de estas elecciones se asentarán en otros tantos registros diversos. Los registros de las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República serán remitidos a la Cámara del Senado, y el colegio electoral hará el escrutinio de las últimas tres clases de elecciones. Perfeccionadas las elecciones de Senadores, Representantes y miembros de las Diputaciones provinciales, el Presidente del colegio electoral comunicará a todos, sin demora alguna, sus nombramientos para que los Senadores y Representantes asistan a la próxima reunión del Congreso y los miembros de la Diputación a la capital de la provincia el día que se les designa (art. 37, Constitución de 1830).

El escrutinio de las elecciones estatales era realizado por la Asamblea Legislativa del estado:

La Asamblea Legislativa del Estado en los primeros días de su reunión hará el escrutinio de los votos de los Concejos Municipales del Estado y declarará como candidatos de éste a los ciudadanos que hubieren obtenido la mayoría de los votos de los distritos. El escrutinio general lo hará el Senado de la República... (arts. 83 y 84, Constitución de 1901).

En la Constitución de 1947 aparece por primera vez el escrutinio de los votos emitidos en la elección correspondiente, como parte de las funciones del organismo electoral, aunque el Legislativo se guarda la proclamación del presidente:

Son atribuciones de las cámaras reunidas en congreso: proclamar Presidente de los Estados Unidos de Venezuela al candidato electo de acuerdo con el escrutinio practicado por el organismo competente, y recibirle la promesa de Ley (art. 163, Constitución de 1947).

Asimismo, por primera vez, la fecha de las elecciones es decidida por el organismo electoral (CSE). La cual, al igual que la convocatoria, había sido potestad de los estados, y en algunos casos de las autoridades municipales.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

En cuanto al escrutinio podemos agregar lo siguiente: a mediados del siglo XIX, la autoridad civil del cantón asociada con el concejo municipal (1830) realizaba el escrutinio de los votos y remitía los resultados al Concejo Municipal, asimismo, se encargaba de avisarle a los nombrados para que concurriesen a la capital. A partir de 1830, quien preside los colegios electorales es el Concejo Municipal.

Analizando la participación del Poder Judicial, podemos observar que en la materia electoral fue menor que la del Poder Legislativo o el Municipal; sin embargo, las asambleas parroquiales eran presididas por el juez o los jueces de la parroquia y en caso de fallar la instalación del Congreso de la República para realizar el escrutinio de la elección del Presidente, los registros de los resultados pasaban a la Alta Corte Federal, la cual fijaría la fecha de realización del escrutinio, y el Presidente electo sería juramentado ante la Alta Corte de la Constitución venezolana de 1893. Igualmente, en caso de falta absoluta del Presidente, el Presidente de la Corte Federal convoca las elecciones en la Constitución venezolana de 1901.

d) Legislación y Poder Electoral

El articulado sobre el Poder Electoral en la Constitución de 1999 recoge los principales avances establecidos en las reformas electorales de los años 90. Entre ellos podemos considerar la autonomía funcional y presupuestaria, la despartidización del ente rector, la automatización del proceso de votación y el control del financiamiento de las organizaciones con fines políticos. Desde la creación del Consejo Supremo Electoral en 1936 hasta la creación del Poder Electoral en 1999, podemos encontrar un desarrollo legislativo que paulatinamente fue incorporando competencias que inicialmente formaban parte de otras instancias del poder público. Nos vamos a referir especialmente a aquellas funciones que durante más de 100 años fueron realizadas por los poderes públicos y que con la creación del órgano electoral pasan a ser paulatinamente parte de sus funciones principales.

Si bien, como hemos visto, las elecciones continuaban siendo de segundo grado para la elección presidencial, para el momento de la creación del Consejo Supremo Electoral se le establecen básicamente cuatro atribuciones, las cuales pasan a ser fundamentales para el desarrollo de las funciones del organismo electoral en la legislación de los años siguientes. En primer lugar se le considera como el cuerpo de apelaciones de las juntas estadales, las cuales tuvieron su origen en las Constituciones del siglo XIX, se le atribuye el control de la formación del censo electoral y la vigilancia del proceso electoral. El Po-

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

der Legislativo aún se reserva el escrutinio y la proclamación para las elecciones nacionales.

Para 1940 las funciones operativas electorales comienzan a concentrarse en el Consejo Supremo Electoral, y las juntas estadales comienzan a depender progresivamente del órgano supremo electoral. Es decir, el CSE prepara las boletas de votación y las remite a las Juntas Estadales de todo el país.

Dos nuevas e importantes funciones se le agregan al ente electoral: la primera, fijar la fecha de las elecciones, reservada para el Ejecutivo en algunas Constituciones, y para el legislativo nacional o regional en otros; y, la segunda, conocer de las remociones que se promuevan contra los miembros de las Juntas Estadales.

Asimismo, y en este mismo orden de ideas, la ley de 1941 le otorga a la Corte Federal y de Casación, en Sala Política y Administrativa, la función de conocer las remociones que se promuevan contra los miembros del CSE.

La siguiente legislación electoral, promulgada en 1945, continúa la institucionalización de la organización electoral. Adicionalmente a las atribuciones antes mencionadas para los años anteriores, al CSE se le atribuye la función de organizar los procesos electorales, preparar las boletas y los libros de votación para las mesas electorales, así como determinar los caseríos que deben tener mesas electorales.

En 1947 se realiza un cambio fundamental. De acuerdo con la Constitución, el Estatuto Electoral regula las elecciones directas y el sufragio universal para todos los ciudadanos mayores de 18 años. Allí se establece que el CSE no solamente conoce en apelación de las decisiones de las juntas principales, y de las remociones de sus miembros, sino que ahora, designa los miembros de las juntas electorales principales. Así mismo, participa a la Comisión Permanente del Congreso y a la Corte Suprema de Justicia el resultado electoral, función que había sido parte de las atribuciones de las asambleas parroquiales y los colegios electorales durante el siglo XIX y de las juntas parroquiales al principio del siglo XX. Desde entonces, se le otorga al órgano electoral la responsabilidad presupuestaria al permitirle elaborar su proyecto de presupuesto de gastos y disponer los recursos financieros relativos al proceso electoral.

En 1951, se le da al supremo ente electoral la función de convocar al electorado para que concurra a las elecciones, y en 1957 se le asigna la capacidad de organizar la propaganda electoral.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

En cuanto a la reglamentación, ésta aparece en 1957 cuando la ley establece que debe organizar lo relativo a la votación y dictar el reglamento para efectuarla, y, en 1958, que debe reglamentar el funcionamiento de los organismos electorales y ordenar la remoción de los miembros de órganos electorales subalternos cuando lo juzgue conveniente. Se le atribuye también el escrutinio, adjudicación y proclamación del Presidente de la República y de los senadores y diputados por cuociente nacional. A nivel regional, las juntas se encargan de esas funciones las cuales durante años fueron realizadas por los municipios y las asambleas legislativas de los estados.

En 1970, al igual que en 1947, se da un salto cualitativo en el fortalecimiento del organismo electoral. La Ley Orgánica del Sufragio le da carácter permanente al registro electoral, y establece un grado de mayor complejidad en su formación y control cuando le atribuye la fiscalización del proceso de identificación civil:

Cuidar de la oportuna y correcta expedición de la C.I. y de los documentos requeridos para su obtención. A tal efecto podrá comisionar funcionarios para la fiscalización necesaria en las dependencias encargadas de las tramitaciones y expediciones correspondientes y solicitar de la autoridad competente todas las informaciones que requiera sobre la materia (art. 43, numeral 12, Ley Orgánica del Sufragio de 1970).

La reforma de 1989 hace énfasis no solamente en el sistema electoral, sino también en el control sobre la duración de las campañas electorales:

Modificar o señalar, de acuerdo con esta Ley, la duración de las campañas electorales, así como determinar los medios de publicidad que puedan ser usados en las mismas, e investigar el origen de los recursos económicos que se destinen a éstas y limitarlos, si fuere el caso, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros (art. 46, numeral 31, Ley Orgánica del Sufragio de 1989).

En 1993, conoce de los recursos jerárquicos que se interpongan contra las decisiones de las juntas electorales principales. Otro cambio sustancial que podemos considerar como parte de los antecedentes inmediatos de los órganos subordinados del Poder Electoral lo constituye la creación de la Oficina Nacional de Registro y de la Oficina Nacional de Financiamiento de Partidos y Campañas Electorales en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1997. Asimismo, se establece entre sus funciones la elaboración del Reglamento General Electoral y el Reglamento de Referendos contentivos de las normas y procedimientos complementarios a la ley; éste es un antecedente a

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

la iniciativa legislativa en materia electoral consagrada en la Constitución de 1999 para el Poder Electoral.

4. Conclusiones

Podríamos afirmar, como conclusión preliminar, que existen varias razones de carácter político y jurídico para crear el Poder Electoral en Venezuela, y más que una “creación” es la consolidación de una nueva rama del poder público nacional.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1999 responde, en el seno de sus debates, a dos requerimientos de carácter histórico e institucional sobre los mecanismos e instrumentos que deben resguardar la voluntad general del soberano en los actos electorales. Estos requerimientos no son tecnicismos jurídicos o de simple racionalidad orgánica del poder, sino que responden a los principios fundamentales que implican una nueva concepción del Estado, nutriendo de esa manera un nuevo ordenamiento político del Estado democrático y social de derechos y de justicia venezolano: la participación y el protagonismo del ciudadano. Lo cual se demuestra claramente a través de la concatenación de su articulado y elementos interconectados e integrados en el texto constitucional de 1999.

Cinco principios fundamentales deben ser asegurados por el Poder Electoral y la legislación correspondiente en el nuevo ordenamiento político: igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia; los cuales deben ser orientadores de la legalidad y legitimidad en todo acto o proceso comicial que se realice en el país. Y éstos deben garantizarse en la elección y revocación de cargos de representación popular en los poderes nacionales, regionales y municipales, así como también de los referendos y consultas populares; elecciones sindicales, gremiales, autoridades de entidades autónomas, en general en toda agrupación o asociación que asuma representación de la sociedad civil. Tamaña responsabilidad no se puede ejercer sin adquirir plena autonomía de las otras ramas del poder público nacional.

La Constitución de 1999 dirige sus postulados hacia la concepción de un Estado pluralista como un elemento más de garantía para la participación y el protagonismo del ciudadano, indicando el fortalecimiento de las múltiples y diversas agrupaciones de la sociedad civil como intermediarias, y a los ciudadanos como sujeto de la política. Esto lo debemos interpretar, política y jurídicamente hablando, como ampliación de la intermediación entre el ciudadano y el Estado; en consecuencia, no debe existir un solo ente intermediario en la relación Estado-ciudadano, como se estableció en la Constitución de 1961,

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

sino que toda agrupación ciudadana con fines políticos o no, llámese asociación, grupo, gremio o sindicato, puede serlo, pero sobre la base de que la intermediación sea congruente con el interés ciudadano; y todas las ramas del poder público velarán porque sea así.

En esta original división del poder se resguardan los principios fundamentales y clásicos que motivaron la separación del poder: desconcentración del poder como fórmula para el funcionamiento del Estado; segundo, evitar el abuso del mismo por parte de los representantes de la soberanía popular y, tercero, la separación como una necesidad de la evolución histórica e institucional de la república.

Por último, en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se establece que la soberanía, como en todas las otras Constituciones, reside en el pueblo, quien la ejerce directamente a través de las nuevas formas de participación e indirectamente a través del sufragio. El Poder Electoral es el asiento donde los otros poderes se constituyen en forma directa o indirecta, es concebido en la Constitución como el conjunto de órganos que cumplen la función de organizar, supervisar y llevar a buen término las elecciones y referendos, y en general los procesos electorales, para que el pueblo, mediante ellos, ejerza democráticamente su soberanía. El Poder Electoral en consecuencia reside en el pueblo, quien lo ejerce a través de los órganos electorales, su esencia es el ciudadano, verdadera base de la democracia.

El Poder Electoral se consolidó política y jurídicamente en la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Ahora está en la acción de los ciudadanos su fortalecimiento institucional.

Bibliografía

- Alford, R. y R. Friedland (1991): *Los poderes de la teoría. Capitalismo, estado y democracia*, Buenos Aires, Manantial.
- Bobbio, Norberto (1989): *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE.
- Felice Castillo, Carlos (1991): "La administración electoral venezolana 1810-1990" en *Democracia y voto*, tomo I, Caracas, Consejo Supremo Electoral.
- García-Pelayo, Manuel (1977): *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza.
- _____ (1984): *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

- Jaramillo, J. (1998): “Los órganos electorales supremos” en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (comps.), *Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina*, México, ediciones del FCEP.
- Josko de Guéron, Eva (1975): “Pluralismo intergubernamental” en *Politeia*, n° 4, Caracas, IEP/UCV.
- Locke, John (1990): *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Madrid, Alianza.
- March, J. G. y P. L. Olsen (1993): “El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política” en revista *Zona Abierta*, n° 63-64, pp. 1-45.
- Miller, D. (1997): “Ciudadanía y pluralismo” en *La política, Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, n° 3, Buenos Aires, Editorial Paidós, octubre, pp. 69-92.
- Montesquieu (1987): *Del espíritu de las leyes*, Madrid, Tecnos.
- Mouffe, Ch. (1999): *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona (España), Paidós.
- Njaim, Humberto (2000): “El sistema político. Democracia y participación: principios rectores y consecuencias” en VVAA, *La Constitución de 1999*, Caracas, ediciones de la Bacps, Serie Eventos, n° 14.
- Palmer Valero, Ramón (1997): *Manual de ciencia política*, Madrid, Trotta.
- Rondón, Hildergard (2000): *Análisis de la Constitución venezolana de 1999*, Caracas, Exlibris.
- Verdú, Pablo Lucas (1979): *Principios de ciencia política*, tomo II, Madrid, Tecnos.