

Consagración, auge y declinación del principio de representación proporcional en el derecho electoral venezolano

The rise and fall of the proportional representation principle in Venezuelan electoral law

Manuel Rachadell

Resumen

El objeto de las presentes consideraciones es mostrar la forma cómo el principio de la representación proporcional, también llamado de la representación proporcional de las minorías, se incorpora a nuestro ordenamiento legal y constitucional para determinar la composición de los órganos deliberantes del sector público –con especial referencia a la elección de los integrantes de la Cámara de Diputados y de la Asamblea Nacional, según el caso; cómo ese principio llegó a convertirse en una norma fundamental en el funcionamiento del sistema político; la manera como se interpretó el principio para perfeccionar la proporcionalidad de la representación partidista, para concluir con las tendencias recientes hacia la progresiva pérdida de su importancia, sobre todo a partir de la vigencia de la Constitución de 1999, en la que, paradójicamente, se le consagra en forma reiterada, como nunca se había hecho antes.

Palabras clave:

Representación proporcional; Personalización del sufragio; Diputados adicionales; Constitución

Abstract

The purpose of these considerations is to convey how the proportional representation principle, also known as the proportional representation of minorities, is set forth in our legal and constitutional provisions to determine the composition of deliberating bodies of the public sector, specifically with regards to election of members of the Chamber of Representatives and of the National Assembly, as the case may be; how this principle became a fundamental standard in our political system; and how this principle was interpreted to enhance the proportionality of party representation. This essay concludes with an analysis of current trends denoting its progressive loss of importance, especially after the enactment of the Constitution of 1999, which oddly enough repeatedly makes reference to this principle like never before.

Key words:

Proportional representation; Personalization of voting processes; Additional representatives; Constitution

I. ANTECEDENTES

Cuando se instaura en Venezuela el régimen democrático a raíz de la muerte del general Juan Vicente Gómez, se estableció en la Constitución de 1936 que correspondía a las asambleas legislativas designar a los senadores, mientras que los concejos municipales nombraban a los diputados, en representación del respectivo Estado. El Presidente de la República era designado por ambas cámaras del Congreso reunidas en sesión conjunta, por lo que la elección del primer mandatario nacional era de tercer grado. La elección de los integrantes de los concejos municipales y de las asambleas legislativas se hacía mediante el sistema mayoritario en circuitos uninominales. Este sistema era el que se había adoptado en la mayor parte de los países cuando surge la democracia en la época moderna, y el que se aplicaba en Inglaterra, en Estados Unidos y en Francia, cuando se inician nuestros procesos electorales.

Conforme a ese sistema, en cada circuito, circunscripción o distrito electoral, cada partido o coalición postula un candidato y gana el que tiene la mayoría, generalmente la relativa. En Estados Unidos se dice que el sistema de mayoría simple o relativa es llamado también *first-past-the-post*, esto es, el primero que pasa la meta gana. La mayoría absoluta se exige en algunos países como Francia, en los que se prevé que si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se realiza una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados (sistema del *ballotage*). En todo caso, se trata de una elección personalizada, en la que el elector vota por el candidato y no por el partido o la coalición, lo que se supone debe permitir una relación directa entre el elector y el elegido, sin la intermediación del partido. Este sistema es, junto con el de la representación proporcional, el más sencillo y el que ofrece menos dificultades para las postulaciones, las votaciones, los escrutinios y las adjudicaciones.

En el sistema mayoritario, el partido o la opción política que queda en segundo lugar en el circuito no obtiene representación (en el argot electoral se dice que “no se pagan aproximaciones”). De esta manera, un partido que por una pequeña diferencia gana en todos los circuitos se lleva todos los representantes, mientras que, en este ejemplo extremo, el partido que pierde en todos los circuitos por una pequeña diferencia se queda sin representación. Por ello, existe el riesgo de que se produzca un cuerpo deliberante monocolor y que se genere una oposición extraparlamentaria, lo cual puede ser peligroso para el mantenimiento del régimen democrático, además de que el sistema es injusto, a los ojos de la mayoría de las personas en muchos países. Ante esta situación, en Europa comienzan a aparecer

sistemas de representación proporcional a partir de los instaurados en 1899 y 1900 en Bélgica y Suiza, hasta convertirse en la regla, siendo el sistema mayoritario la excepción (Nogueira Alcalá, 1987:117 y ss.).

En Venezuela se realizaron varios comicios con ese sistema mayoritario, pero no fue hasta la elección de los integrantes del Concejo Municipal del Distrito Federal, en septiembre de 1944, cuando se pusieron en evidencia los efectos del sistema. Para esas elecciones, en las que no votaban los analfabetos, se presentó el enfrentamiento entre, por una parte, una alianza del Partido Democrático Venezolano (PDV), del presidente Medina Angarita, con el Partido Unión Popular Venezolana (UPV), en el cual se agrupaban los comunistas, y por otra parte, el Partido Acción Democrática (AD). Cada una de las 22 parroquias que formaban el Distrito Federal era una circunscripción electoral y elegía un concejal. La coalición obtuvo en total 10.541 votos, contra 5.966 de AD y 946 de los candidatos independientes. Como consecuencia, la coalición ganó 19 puestos, AD 3 puestos y los independientes ninguno. De esta forma, figuras emblemáticas de la oposición como Rómulo Gallegos (quien perdió frente a un comerciante desconocido), Andrés Eloy Blanco, Juan Pablo Pérez Alfonso, Luis Beltrán Prieto Figueroa y Gonzalo Barrios, quedaron excluidos de la Cámara Municipal, pues sólo fueron electos por dicho partido: Rómulo Betancourt (por San Agustín), Valmore Rodríguez (La Pastora) y el independiente Antonio Bertorelli (Fuenmayor, 1975:419).

Pero lo que nos interesa destacar es que la coalición, con el 60,33% de los votos, sacó el 86,36% de los concejales, mientras que AD, con el 34,10% de los votos obtuvo el 13,63% de los escaños a elegir, y los independientes, con el 5,57% de los votos, se quedaron sin representación, lo que constituía un resultado desproporcionado. Posteriormente, los concejales eligieron los seis diputados del Distrito Federal al Congreso Nacional, de los cuales ninguno correspondió a la oposición. Frente a este resultado, Juan Bautista Fuenmayor comentaba que “Esta solución, irritaba en sumo grado el ánimo de Rómulo Betancourt, pues se daba cuenta que jamás llegaría al Poder si las cosas continuaban como iban” (Fuenmayor, 1975:423).

II. LA INTRODUCCIÓN DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

El gobierno de Medina Angarita también estaba consciente de lo inconveniente del sistema electoral imperante y, a pesar de que en la reforma constitucional de 1945 predominó la tendencia conservadora en cuanto a no consagrar el voto de los

analfabetos y de no permitir la elección directa del Presidente de la República, el 20 de septiembre de 1945 le dio su aprobación a la Ley de Elecciones, en la que se estableció el voto directo para la elección de diputados al Congreso, el voto femenino para las elecciones municipales y el sistema de representación proporcional de las minorías (Gómez, 2004:8). Esta ley no tuvo aplicación porque el 18 de octubre de 1945 se produjo un golpe militar con apoyo civil (la “Revolución de Octubre”), que derrocó el gobierno de Medina Angarita y constituyó, al día siguiente, la Junta Revolucionaria de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela, presidida por Rómulo Betancourt. En los dirigentes del Partido Acción Democrática había impaciencia por emprender un proceso de democratización más audaz, que abriera las puertas a la participación política de las mujeres y los analfabetos y que terminara los remanentes del régimen gomecista (Betancourt, 1978; Pérez, 1975; Castro Leiva, 1988; Caballero, 1979). La juventud militar, por su parte, aspiraba a instaurar métodos modernos en las Fuerzas Armadas y que se descartara a los militares de montoneras que aún tenían posiciones de comando. En un comunicado emitido el 19 de octubre, la Junta expresó que “Este Gobierno Provisional tendrá como misión inmediata la de convocar el país a elecciones generales, para que mediante el sistema de sufragio directo, universal y secreto, puedan los venezolanos elegir sus representantes, darse la Constitución que anhelan y escoger el futuro Presidente de la República” (Brewer-Carías: 1997:869).

El 17 de noviembre de 1945 la Junta Revolucionaria de Gobierno dictó el Decreto N° 52, por el cual creó una Comisión Preparatoria, presidida por el doctor Andrés Eloy Blanco, para el “estudio y redacción de un Proyecto de Estatuto Electoral conforme al cual puedan elegirse los Representantes a la próxima Asamblea Nacional Constituyente y el Presidente de la República. También estudiará y redactará la Comisión un Proyecto de Constitución Nacional” (Anteproyecto de Constitución de 1947, 1987:14). Conforme al Estatuto aprobado en marzo de 1946, la Junta convocó a elecciones para una Asamblea Nacional Constituyente, a realizarse por primera vez con un sistema de representación proporcional de las organizaciones políticas, en sustitución del sistema mayoritario imperante hasta entonces. Las postulaciones se hicieron por listas cerradas y bloqueadas (planchas de partidos) en cada entidad federal, y ésta constituía la circunscripción electoral. Con el fin de permitir el sufragio de los analfabetos, los electores votaban por tarjetas de colores con los símbolos del partido. Para determinar la representación de los partidos en las entidades federales se aplicaría el sistema creado por el jurista y matemático belga Victor D’Hondt y el Partido Comunista propuso que se

otorgaran diputados adicionales de acuerdo con el cociente electoral nacional, para lo cual se sumarían los votos obtenidos por cada partido en las entidades federales y para la adjudicación se consideraría todo el país como una circunscripción electoral. Sobre este último aspecto hubo objeciones “aduciendo razones enmarcadas dentro de las normas constitucionales que han prevalecido en el país, es decir, el sistema federativo pautado en la Carta Fundamental de la República” (Fuenmayor, 1975:208). En definitiva, se aceptó el otorgamiento de un diputado adicional a cada partido que habiendo alcanzado el cociente electoral nacional no hubiera logrado elegir un diputado en forma directa, pero para no vulnerar el principio federativo se dispuso que la adjudicación no se haría a candidatos postulados en una lista nacional, sino al postulado en el Estado donde el partido hubiera obtenido la mayor votación.

Las elecciones en las que aplicó por primera vez el principio de representación proporcional, y a las que concurren a votar por primera vez las mujeres y los analfabetos mayores de 18 años, se realizaron el 27 de octubre de 1946, con el siguiente resultado por curules (Fuenmayor, 1975:497): Acción Democrática: 137; Copei-Unión Federal Republicana (partido regional de Mérida): 19; Unión Republicana Democrática: 2; Partido Comunista: 2. No se otorgaron diputados adicionales, porque ningún partido estuvo en las condiciones requeridas para ello.

La carta magna elaborada por esta Asamblea fue promulgada el 5 de julio de 1947 y en su artículo 83 se le da rango constitucional al principio objeto de estudio en los siguientes términos: “La ley reglamentará el principio de la representación proporcional de las minorías y propenderá a que en los organismos electorales no predomine ningún partido o agrupación política”.

El 14 de diciembre de 1947 fue electo el escritor Rómulo Gallegos como Presidente de la República, y en esa misma oportunidad se realizaron elecciones para diputados y senadores al Congreso con el principio de representación proporcional de las minorías, mediante el sistema de listas cerradas y bloqueadas en cada entidad federal. Las listas eran cerradas porque los electores que votaban por una plancha no podían introducir en ésta candidatos postulados por otros partidos, y bloqueadas, porque los electores no podían alterar el orden de las postulaciones efectuadas por los partidos.

En esta elección se previó el otorgamiento de parlamentarios adicionales, incluso de senadores, a los partidos subrepresentados en las entidades federales,

para perfeccionar la representación proporcional. La innovación de los senadores adicionales fue objeto de muchas discusiones, porque en las bases del federalismo, conforme a nuestra tradición constitucional, estaba que la Cámara Alta se integrara con un número igual de representantes por cada entidad constitutiva de la Unión, y con esta figura se daría el caso de algunas entidades federales con tres o más senadores, en lugar de los dos que correspondían a las otras. Pero al final se impuso la exigencia de la representación proporcional sobre la ortodoxia del federalismo. En tal virtud, en esas elecciones parlamentarias, el Partido Copei, que había obtenido el 22,40% de los votos, se hizo acreedor a cuatro senadores directos (los dos de Táchira y los dos de Mérida), más dos senadores adicionales: uno en Trujillo y otro en Barinas, más tres diputados adicionales; Unión Republicana Democrática (URD), con el 4,3% de los votos resultó con un senador y tres diputados, y el PCV con el 3,12% de los votos obtuvo la misma cifra de parlamentarios, en ambos casos todos gracias a la figura de los parlamentarios adicionales. Al Partido Acción Democrática, con el 74,47% de los votos, le correspondieron 38 senadores y 83 diputados, todos directos, y no se le asignó ningún parlamentario adicional por estar sobrerrepresentado (Fuenmayor, 1975, tomo VII: 252 y ss.). Posteriormente nos referiremos a la forma como opera este mecanismo.

El 9 de mayo de 1948 se efectuaron las elecciones de concejales, con la aplicación del principio de la representación proporcional en el ámbito municipal, en el que no se aplica la figura de los escaños adicionales.

El 24 de noviembre de ese mismo año se produjo el golpe de Estado que llevó al poder una Junta Militar de Gobierno presidida por el coronel Carlos Delgado Chalbaud, quien, al ser asesinado el 13 de noviembre de 1950, fue reemplazado en la Presidencia, de la que ahora se llamó Junta de Gobierno, por el doctor Germán Suárez Flamerich. La Junta de Gobierno convocó a elecciones para una Asamblea Nacional Constituyente, con un estatuto electoral que elevaba la edad mínima para votar a 21 años y que mantenía el principio de la representación proporcional en el sistema electoral (Castillo, 1991). Las elecciones, en las que no participaron Acción Democrática ni el Partido Comunista, por haber sido ilegalizados, tuvieron lugar el 30 de noviembre de 1952. Aunque los resultados iniciales mostraban una amplia victoria para el Partido Unión Republicana Democrática (URD), al cual había sumado sus votos Acción Democrática, sin embargo, el Gobierno decidió en medio del proceso de escrutinio que se modificaran los resultados para darle el triunfo a sus candidatos. Los partidos URD y Copei ordenaron a sus representantes

electos que no asistieran a la Asamblea Constituyente, lo que fue obedecido por éstos en la mayoría de los casos.

Pero lo que nos interesa destacar ahora es que bajo el régimen militar no se aplicó el principio de la representación proporcional: en las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente, por el fraude electoral; en la elección de diputados y senadores al Congreso, porque éstos fueron designados discrecionalmente por decreto de la Asamblea Nacional Constituyente después de sancionar el texto de la nueva Constitución; y de la misma manera se nombró al Presidente de la República, a los magistrados de la Corte Federal y de la Corte de Casación, a los diputados de las asambleas legislativas y a los concejales de todo el país.

III. LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL A PARTIR DE 1958

En diciembre de 1957 se debían celebrar las elecciones conforme al texto constitucional de 1953, y en la Junta Patriótica se había discutido desde mediados del año anterior sobre la conveniencia de presentar entre todos los partidos una candidatura de unidad nacional para oponerla a las aspiraciones continuistas de Pérez Jiménez. Enterado el Gobierno de los contactos interpartidistas y temeroso del resultado que podría producirse en unos comicios en que participaría la oposición unida, decidió –sin fundamento alguno en la Constitución entonces vigente– que en lugar de elecciones se realizaría un plebiscito “mediante el cual se determinará si se está de acuerdo con las ejecutorias del régimen y, por consiguiente, si se considera que la persona que ha ejercido la presidencia de la República en este período debe ser reelegida” (*El Nacional*, 5 de noviembre). El plebiscito, signado por el fraude y la coacción, se realizó el 15 de diciembre de ese año y concluido el escrutinio el Consejo Supremo Electoral proclamó al general Pérez Jiménez como Presidente electo, por efecto del siguiente resultado: votos favorables al gobierno: 2.374.190; votos desfavorables: 364.182, votos nulos: 186.013 (Stambouli, 1999).

El gobierno de Pérez Jiménez fue derrocado el 23 de enero de 1958 y en su lugar se instaló una Junta de Gobierno presidida por el entonces contralmirante Wolfgang Larrazábal Ugueto, el oficial más antiguo. La Junta sumió poderes de legislar, e incluso constituyentes, y en ejercicio de ellos promulgó un decreto contentivo de la Ley Electoral, en el que se modificó la forma de elección de los senadores. Según la Constitución de 1953, los senadores debían ser elegidos por las asambleas legislativas de los estados y por el Concejo Municipal en el Distrito

Federal, a razón de dos por cada entidad, pero la Junta dispuso que la elección se haría por el voto popular y que existirían los senadores adicionales, a ser otorgados sobre la base de un cociente nacional de 40.000 votos, hasta un máximo de dos por cada partido. Debemos observar que ni en esta legislación, ni en ninguna de las que se promulgaron posteriormente en Venezuela, se estableció barrera alguna para permitir la representación de los partidos, a diferencia de lo que ocurre en Alemania, donde sólo pueden obtener escaños por representación proporcional los partidos que han alcanzado una votación de, al menos, el 5% de los sufragios emitidos.

Bajo este marco jurídico se realizaron las elecciones del 7 de diciembre de 1958, en las que se escogió el Presidente de la República y los cuerpos deliberantes: senadores y diputados al Congreso, diputados a las asambleas legislativas de los estados y de concejales en los distritos. En esta oportunidad, y en los años siguientes, a cada elector se le daban dos tarjetas de colores (una grande y otra pequeña) por cada uno de los partidos participantes en la elección. El elector colocaba la tarjeta grande del partido de su preferencia en un sobre que introducía en la urna electoral y desechaba las demás, y de esta manera votaba por el Presidente de la República. De la misma manera, introducía una tarjeta pequeña en el sobre, y así votaba, al mismo tiempo, por los candidatos postulados por el partido de su preferencia para el Senado, la Cámara de Diputados, la Asamblea Legislativa y el Concejo Municipal que correspondiera. El sistema así establecido no permitía que se pudiera votar por candidatos de diferentes partidos (el llamado *splitting* de los votos, o el voto cruzado). En la elección de todos los cuerpos deliberantes se aplicó el principio de la representación proporcional de los partidos mediante la aplicación del método D'Hondt y, además, en los comicios nacionales se mantuvo la figura de los parlamentarios adicionales. De esta manera, se realizaron las elecciones nacionales, conjuntamente con las elecciones regionales y locales, correspondientes a los años 1963, 1968, 1973, 1978 (a partir de 1979 se separan las elecciones de concejales), 1983 y 1988.¹

Durante todos los años que siguen a 1958 la representación proporcional se incorpora a la vida de las organizaciones que eligen a sus directivos y así ocurre en los colegios profesionales, los sindicatos, los centros de estudiantes, entre otras. Podría decirse que las elecciones de 1983 marcan el apogeo de la representación proporcional para la escogencia de los cuerpos deliberantes. A partir de esa época,

¹ Véase la voz *Elecciones*, en Fundación Polar (1997).

con ocasión de la crisis económica que se manifiesta a comienzos de ese año con el derrumbe de nuestro signo monetario (el “Viernes Negro”), se establecen vinculaciones entre economía y política, en el sentido de atribuir a la organización del sistema político las causas de la ineficiencia del Estado, de la sociedad y de la economía, y se comienza un cuestionamiento al sistema electoral utilizado, que Juan Carlos Rey (1987) sintetiza en la siguiente forma:

...se le reprocha la falta de control efectivo por parte del ciudadano común y corriente, a través de su voto, sobre las decisiones que en definitiva tomarán los elegidos. Se atribuye tal defecto principalmente al sistema de votación por listas (o planchas) cerradas y bloqueadas, y a la elección conjunta y simultánea de los distintos cargos y niveles de gobierno, todo lo cual conduce a la mediatización partidista, [que] consagra, en la práctica, la falta de responsabilidad directa del elegido frente a sus electores (que, con frecuencia, no saben el nombre de las personas por quienes han votando) y lleva a que se descuiden los problemas propios del nivel regional y local. Tales críticas plantean problemas fundamentales, que tienen que ver con los principios mismos del sistema de representación que ha prevalecido en Venezuela, y las propuestas de reforma que a partir de dicha críticas se plantean, se orientan a lograr un aumento del control de los electores sobre los elegidos, mediante fórmulas que introduzcan la nominalidad en las elecciones, y a disminuir la mediatización partidista, lo cual inevitablemente conducirá a debilitar el principio de representación proporcional o, en el extremo, a su abandono puro y simple, sustituyéndolo por un sistema de representación mayoritaria y elecciones uninominales.

En efecto, dadas las críticas que se hacían al sistema de representación proporcional, se discutía sobre la posibilidad de ensayar métodos de elección que pusieran énfasis en la persona del candidato y no en el partido, al menos en el ámbito municipal, pero se alegaba que la consagración del principio de representación proporcional de las minorías en la Constitución impedía la adopción de un sistema uninominal, incluso para los concejos municipales. Para hacer posible la reforma electoral, aún en forma limitada, el 16 de marzo de 1983 se sancionó la enmienda No. 2 de la Constitución, en cuyo artículo 1º se dispuso que:

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.

Para las elecciones de estas últimas, también podrá acordarse un sistema especial, semejante o diferente del que se disponga para las elecciones de Concejales.

Con motivo de esta enmienda sostuvimos –con fundamento en los diarios de debates de las cámaras legislativas– que el propósito de la modificación constitucional era el de introducir la posibilidad de realizar elecciones estatales y municipales sin la obligación de atender al principio de la representación proporcional, como sería el caso de la adopción del sistema uninominal (mayoritario) en esos ámbitos, particularmente en el municipal.² En sentido adverso se pronunciaba Juan Carlos Rey, para quien:

Existe una polémica jurídica acerca de si la *Enmienda Constitucional Número Dos* permite el abandono del principio de representación proporcional de las minorías y la introducción de un sistema mayoritario en las elecciones municipales y, eventualmente, en las de las Asambleas Legislativas de los Estados. Los partidarios de la afirmativa alegan que ésta es la única manera de atribuir sentido al Artículo 1 de dicha Enmienda que establece la posibilidad de que, para tales tipos de elecciones, se podrá adoptar sistemas electorales *especiales y distintos* de los que rigen para la elección de Senadores y Diputados. Pienso que es posible atribuir otro significado a dicha disposición y dado el carácter general del Artículo 113 de la Constitución y su falta de derogación expresa para el caso concreto, me inclino a considerar que, pese a la Enmienda, el principio de representación proporcional continúa siendo obligatorio aún en las elecciones municipales y estatales. En todo caso, aunque así no lo fuera, teniendo en cuenta el papel fundamental que ha jugado para la legitimación y estabilidad de nuestro sistema político, pienso que fuertes razones de conveniencia política recomiendan su preservación (Rey, 1987:13).

En los años posteriores se realizaron intensos debates sobre el sistema electoral más conveniente para perfeccionar la representatividad de los cuerpos deliberantes y sobre la organización de los partidos políticos (Bunimov-Parra, s.f. 141 ss.; Torres, 1986:97ss.; Rey, 1987:119ss.; Molina, s.f.:159ss.; Silva Calderón, 1986:139ss.), los cuales tuvieron como escenarios más importantes el Consejo Supremo Electoral –que con motivo de celebrar los cincuenta años de su creación promovió la celebración de foros y conferencias que fueron objeto de numerosas publicaciones– y la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copro), desde su instalación a comienzos de 1985. En un seminario sobre la Reforma del Sistema Electoral Venezolano, organizado por el Movimiento al Socialismo (MAS) y realizado en noviembre de 1985, se analizaron diversas opciones para mantener

² Véase mi artículo: “Desarrollos recientes de la Constitución de 1961: descentralización y reforma electoral”, en Rachadell (1991:107ss.).

el principio de la representación proporcional, pero dándole entrada a la selección personalizada de los representantes. El partido organizador y algunos expertos en la materia (Molina, 1986:25ss.) veían con simpatía el sistema de listas abiertas con representación proporcional y voto preferencial, pero se consideró también la proposición del senador Pedro Pablo Aguilar, en nombre del Partido Copei, quien discurrió así: en primer lugar, explicó la necesidad de introducir el sistema de listas cerradas y bloqueadas (planchas), que se hizo en 1946 y en 1958, como una necesidad para fortalecer los incipientes partidos políticos; en segundo lugar, admitió que, efectivamente, cuarenta años después ese sistema minimiza la relación entre los electores y los elegidos y justifica muchas de las críticas que se hacen a los partidos; en tercer lugar, abogó por el mantenimiento de la proporcionalidad, que forma parte de la cultura política nacional, y expuso sobre el sistema de lista abiertas que “Parece un sistema estupendo, pero requiere una circunstancia cultural que quizá todavía no está dada en Venezuela”; por último, propuso la adopción de un “sistema que podríamos llamar mixto,” como el que se aplica en algunos países europeos, especialmente en Alemania, “porque mantiene lo esencial, lo sustancial de la representación proporcional para garantizar así el principio democrático y el pluralismo, pero incorpora la votación nominal...(de modo que)...los partidos tendrían que buscar nuevos mecanismos, más democráticos y más participativos, para la escogencia de sus candidatos” (Aguilar, s.f.:43-49; 50-65).

La proposición del MAS se acogió en la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio de agosto de 1988, para la elección de los integrantes de los concejos municipales a realizarse el año siguiente, consistente en un sistema de listas abiertas con representación proporcional, pero sin voto preferencial, es decir, que cada elector tenía tantos votos como concejales principales debían ser electos, y los podía asignar a candidatos de cualquiera de las listas que presentaban los partidos o grupos de electores, aunque podía optar por marcar en el instrumento de votación que votaba por la totalidad de los candidatos de un partido o de un grupo de electores determinado. Para determinar el número de escaños que correspondía a cada organización política, se sumaban los votos recibidos por los candidatos postulados por ésta y se aplicaba el método D’Hondt. Para efectuar las adjudicaciones había un doble criterio: los votos que se emitían por la lista del partido en su totalidad beneficiaban a los candidatos de la lista en el orden de la postulación, como si se tratara de planchas cerradas y bloqueadas, mientras que los votos nominales (que eran menos) permitían la elección de los candidatos que habían recibido la mayor cantidad de votos, independientemente de su ubicación

en la lista. A estos efectos, se establecía una proporción de los escaños según que los votos hubieran sido recibidos por la lista en su conjunto o por los candidatos individualmente. Después de realizadas las elecciones se consideró que el sistema adoptado era complejo y no se volvió a aplicar.

En septiembre de 1989 se modificó la Ley Orgánica del Sufragio para cambiar el sistema de elección para los cuerpos deliberantes por uno de representación proporcional personalizada, con dos modalidades.

Por un lado, para las elecciones de diputados al Congreso Nacional y a las asambleas legislativas, a realizarse años después, el sistema se inspiraba en la legislación electoral alemana, conforme a la proposición del senador Aguilar. Este sistema consagra una fórmula en la que se conceden al elector dos votos: uno para la lista de candidatos que presentan las organizaciones políticas y otro para el candidato postulado por los partidos o grupos de electores en el circuito uninominal que corresponda a su domicilio. La cantidad de circuitos uninominales es equivalente a la mitad del número total de representantes a elegir, pero si este número es impar, la mitad que corresponde a los circuitos se redondea hacia arriba. Para las adjudicaciones, el voto lista determina el número de escaños que corresponden a cada organización política, y de este total se sustraen los representantes que han sido electos en los circuitos uninominales.

Por otro lado, para la elección de los concejales se adoptó un sistema conforme al cual las dos terceras partes de los concejales eran escogidos en circuitos uninominales y la tercera parte por representación proporcional de las organizaciones políticas, pero sin listas de partidos. Para la elección de los concejales que correspondían a la representación proporcional se sumaban los votos de cada organización política en los circuitos en que se dividía el municipio y por la regla D'Hondt se determinaba el número de concejales que correspondía a dichas organizaciones. Las adjudicaciones en este caso se hacían a los candidatos postulados por las organizaciones políticas en los circuitos uninominales donde, habiendo obtenido la mayor votación, no habían sido electos, en forma parecida a como se hace con los diputados adicionales, con la diferencia de que se considera todo el municipio como una circunscripción. En la reforma de la Ley del Sufragio de 1997 se modificó este sistema, para hacerlo similar al de los diputados al Congreso, pero en lugar de consagrarse una igualdad (o casi) entre los escaños lista y los uninominales, se dispuso que se elegirían en circuitos nominales el 66% de los concejales, mientras el 34% se haría por la lista.

Con la adopción de estos métodos, que combinan la elección por nombres y apellidos con la representación proporcional, nuestro sistema electoral se ha hecho vez más complejo, en comparación con el de listas cerradas y bloqueadas, que permitía, mejor que ningún otro, la aplicación del principio de la representación proporcional de las organizaciones políticas. Por otra parte, diversas normas e interpretaciones legales hicieron posible que el sistema electoral mantuviera en buena medida el principio de la proporcionalidad, ante la disminución del ámbito de la representación proporcional por la introducción de los criterios sobre la elección personalizada. Con variantes que luego examinaremos, estos sistemas se han venido aplicando hasta el presente.

IV. NORMAS Y CRITERIOS EN FAVOR DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

En este aspecto nos referiremos a las figuras de los diputados y senadores adicionales y de los diputados complementarios, que se aplicaban hasta las elecciones de 1998, para la integración del Congreso Nacional, la primera para ambas cámaras y la segunda para la Cámara de Diputados, y también a las interpretaciones del Consejo Supremo Electoral para perfeccionar la justicia electoral.

A) Los diputados y senadores adicionales

La figura de representantes adicionales existe entre nosotros desde la elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente de 1946, como antes dijimos, pero es a partir de la Ley de Elecciones de 1958 y en las posteriores leyes del sufragio cuando esta figura alcanza su pleno desarrollo. En la Constitución de 1961 se preveía, entre los derechos políticos, que “La legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto y consagrará el derecho a la representación proporcional de las minorías” (Art. 113), y se disponía en el artículo 148 que:

Para formar el Senado se elegirán por votación universal y directa dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal, más los senadores adicionales que resulten de la aplicación del principio de la representación proporcional de las minorías según establezca la ley, la cual determinará también el número y forma de elección de los suplentes.

En el artículo 151, *eiusdem*, se establecía que:

Para formar la Cámara de Diputados se elegirán por votación universal directa, y con representación proporcional de las minorías, los Diputados que determine la ley según la base de población requerida, la cual no podrá exceder del uno por ciento de la población total del país.

Como puede verse, con relación a la Cámara de Diputados, la Constitución derogada no preveía expresamente la figura de los escaños adicionales, como sí lo hacía para el Senado, por las siguientes razones.

En primer lugar, porque de acuerdo con la teoría federal, el Senado representa a las entidades federales, y dado que para esta Cámara se elegían dos senadores para cada estado y dos para el Distrito Federal, era necesario prever expresamente la figura de los senadores adicionales, como una excepción a la teoría federal, para hacer efectivo el principio de la representación proporcional de las minorías consagrado en el artículo 113 de aquella Constitución.

En segundo lugar, porque consagrado el principio de representación proporcional de las minorías, era innecesario prever expresamente en la Constitución la figura de los diputados adicionales, puesto que ésta era precisamente el mecanismo necesario para que el principio tuviera efectiva vigencia. Por ello, era en la Ley Orgánica del Sufragio y no en la Constitución, donde se regulaba la figura de los diputados adicionales, en la misma forma como se hace actualmente en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (en adelante Losypp), con una diferencia: hasta las elecciones de 1983 se pautaba que a cada organización política se le podrían otorgar hasta dos senadores y hasta cuatro diputados adicionales, pero por efecto de las reformas que se introdujeron en la legislación electoral para perfeccionar el sistema político, estas cuotas se elevaron a tres senadores y cinco diputados como máximo por cada organización política, a partir de las elecciones de 1989.

La figura de los diputados adicionales como mecanismo para garantizar la representación proporcional en el ámbito nacional, funciona en la siguiente forma.

En Venezuela las postulaciones y las adjudicaciones para la Cámara de Diputados se hacían (y se hacen) en cada estado y en el Distrito Federal, de modo que cada una de las entidades federales constituía una circunscripción electoral, como también lo era para los efectos de la elección de los senadores. En consecuencia, se hacían las adjudicaciones a que hubiera lugar en la entidad federal correspondiente, de acuerdo con el sistema electoral aplicable: el de listas cerradas y bloqueadas

hasta 1988 y el sistema de representación proporcional personalizado (llamado también mixto alemán) para la Cámara de Diputados en 1993 y 1998. Seguidamente, se hacía una adjudicación en el ámbito nacional, considerando todo el país como una sola circunscripción electoral. Por ello, no se preveían representantes adicionales para cuerpos deliberantes regionales o municipales, lo cual hacía que en estos ámbitos había mayores posibilidades de desproporción en la elección de representantes. A los efectos indicados se procedía así:

Se sumaban los votos que habían obtenido las listas respectivas de las diferentes organizaciones políticas para el cuerpo deliberante nacional. El número total de votos válidos obtenidos por cada organización política se dividía entre el cociente electoral nacional, el cual se determinaba “dividiendo el total de votos válidos consignados en toda la República, para la elección de la Cámara respectiva, entre el número fijo de representantes que la integran, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República y en esta Ley” (Art. 20 de la Losypp) y se obtenía un promedio de votos nacional con los que había elegido un diputado o un senador, según el caso. A continuación, “Si el resultado de la operación fuera un número menor al total de Diputados obtenidos por la respectiva organización política en toda la República, se le adjudicará la diferencia como Diputados adicionales. Tales puestos se atribuirán a la organización política en la circunscripción donde, no habiendo obtenido representación o habiendo obtenido menos puestos, hubiera obtenido el mayor número de votos” (Art. 21 de la Losypp).

Lo expuesto significa que, al examinar los parlamentarios que habían electo en forma directa las diferentes organizaciones políticas en el ámbito nacional, podía resultar (y generalmente así sucedía) que algunas de ellas estaban sobrerrepresentadas, mientras que otras estaban subrepresentadas. Estas últimas eran las que no habían obtenido ningún puesto, a pesar de que habían recibido en todo el país un número de votos superior al cociente electoral nacional (es decir, un número de votos mayor al promedio de votos con que se había elegido un representante), o que habían ganado menos escaños que los que les correspondían en proporción a la votación obtenida. Las organizaciones que siempre resultaban sobrerrepresentadas eran los partidos principales, porque por cada diputado debían pagar (así se decía en el argot electoral) un número de votos inferior al cociente electoral nacional, mientras que a las organizaciones más pequeñas, cada diputado les costaba un número muy alto de votos, el cual era, por supuesto, superior al cociente electoral nacional. Esta sobrerrepresentación se evidenciaba al examinar las adjudicaciones hechas a los partidos en todo el país, de donde resultaba que a esos partidos más

importantes les correspondían más diputados en los diferentes estados que los que les tocarían si todo el país fuera una sola circunscripción.

Ahora bien, cuando se examinaba la situación desde una perspectiva nacional, a las organizaciones políticas sobrerrepresentadas no se les restaba ninguno de los escaños que habían obtenido de más, pero a las subrepresentadas se le asignan los diputados que les correspondían en forma proporcional, los cuales se denominan “diputados adicionales”, y que no podían exceder de cinco (5) para cada organización política.

Conforme a lo expuesto, los diputados adicionales eran un mecanismo para hacer que el número de representantes que se adjudicaran a las organizaciones políticas fuera proporcional (o casi) a los votos que obtenían, es decir, era una necesidad para que existiera una mejor representación proporcional de las organizaciones políticas. Es necesario tener en cuenta que las circunscripciones estatales, por su reducido tamaño, tienden a favorecer la sobrerrepresentación de los partidos mayores e, igualmente, que la regla D’Hondt funciona mejor para determinar la proporcionalidad en las circunscripciones más grandes, como es el país considerado en su conjunto como un circuito electoral. Pero, además, dado que la adopción del sistema electoral llamado mixto reducía el ámbito de la representación proporcional, la figura de los diputados adicionales era un correctivo a esta situación. Pero era un correctivo parcial, de un lado, porque el número de parlamentarios que se podían otorgar a los partidos subrepresentados estaba limitado, y del otro, porque a los partidos más importantes no se les hacía ninguna sustracción cuando al revisar la elección en el conjunto del país, se encontraba que les habían correspondido en las entidades federales un número de diputados mayor al que indicaría la proporcionalidad desde una perspectiva nacional. En todo caso, los diputados adicionales no eran un regalo para las organizaciones subrepresentadas ni con ellos se creaba la figura de los “diputados golilla”, como se dijo en algún momento en la prensa –por falta de comprensión hacia el mecanismo–, sino un derecho de las organizaciones políticas y de los electores que por ellas sufragaban, garantizado en forma reiterada en la carta fundamental que nos regía y, además, perfectamente acorde con el principio de la justicia electoral.

Para la elección de los senadores se mantuvo en la Losypp el sistema de listas cerradas y bloqueadas con representación proporcional. Los senadores adicionales se otorgaban conforme al mismo procedimiento antes examinado, pero la necesidad

de esta figura era aún más evidente para perfeccionar la representación proporcional. La Constitución de 1961 preveía la elección de dos senadores en cada uno de los estados y en el Distrito Federal, y que los territorios federales no elegirían senadores. Pues bien, los dos principales partidos obtenían cada uno un senador en cada estado y en el Distrito Federal, excepto cuando el primer partido duplicaba al segundo, en cuya hipótesis aquél se llevaba los dos senadores. En todo caso, los partidos que llegaban de tercero hacia abajo (o incluso de segundo, en caso de duplicación), no obtenían en la entidad federal ningún senador en forma directa. Pero al hacer la revisión de la elección en el ámbito nacional, se encontraba que existían organizaciones políticas que habían obtenido votos que igualaban el cociente electoral nacional para senadores (es decir, el promedio de votos que había costado cada senador a los partidos que habían elegido en forma directa), o que incluso tenían ese cociente varias veces, sin haber obtenido ninguna adjudicación directa. En tal caso, a esos partidos subrepresentados, es decir, que no habían obtenido ningún escaño directo para el Senado o que había elegido menos de los que les correspondían, se les adjudicaba un senador adicional cada vez que los votos obtenidos, que no habían elegido, igualaban el cociente electoral nacional para senadores, hasta el límite de tres senadores. Al realizar esta operación, a los partidos sobrerrepresentados no se les sustraía ningún senador elegido en forma directa, de donde resultaba que la representación proporcional tenía algunas imperfecciones.

No obstante, en reformas legales se introdujeron previsiones para incrementar la figura de los parlamentarios adicionales, en la siguiente forma:

a) Inicialmente, en las leyes electorales se hacía una distinción entre los partidos políticos y los grupos de electores, a los efectos del otorgamiento de los parlamentarios adicionales. Los partidos políticos son personas jurídicas que se regían (y lo siguen haciendo) por la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, de enero de 1964. Los grupos de electores, en cambio, carecían de personalidad jurídica y estaban previstos en la ley electoral, y lo siguen estando. Los primeros son de carácter permanente, mientras que los segundos se organizan para una elección, y ambos tienen procedimientos diferentes para su constitución. Pues bien, la figura de los parlamentarios adicionales beneficiaba exclusivamente a los partidos políticos, pero a partir de 1989 la Ley Orgánica del Sufragio permitió que tales adjudicaciones se hicieran extensivas a los grupos de electores, para incrementar la justicia electoral mediante el perfeccionamiento de la representación proporcional de las organizaciones políticas.

b) Se incluía en la ley electoral diversas normas sobre las alianzas electorales y se disponía que, en caso de alianzas parciales para el voto lista, el candidato elegido se adjudicará al partido al cual pertenezca, siempre que en el escrito de postulación se hubiere hecho la necesaria identificación (Art. 18, ley de 1993). Esta disposición significaba que el representante electo se restaba de los diputados o senadores adicionales que pudieran corresponderle al partido al cual pertenecía el electo. Y, seguidamente, se pautaba también que los partidos que habían participado en una alianza y que no habían obtenido representación en los circuitos o en la lista, “se les restarán los votos allí obtenidos, a los efectos de la adjudicación de senadores y diputados adicionales”. Ahora bien, para las elecciones de 1993 el Consejo Supremo Electoral estableció el criterio de que sólo se restaban los votos a esas organizaciones cuando tales votos habían sido necesarios para elegir el representante de otra organización política aliada, pero en caso contrario aquellas organizaciones conservaban los votos para sumarlos a los obtenidos en otras circunscripciones, a los fines de lograr la adjudicación de representantes adicionales, si el total de sufragios obtenidos, que no habían elegido, así lo permitía.

En 1997 se incluye en la Losypp (Art. 21, apartes 2, 3 y 4) una compleja fórmula matemática para determinar si los votos del partido a que nos referimos habían sido o no necesarios para que otro partido eligiera un representante. El principio es que un voto no debe elegir dos veces, pero que un voto que no haya elegido debía tener la posibilidad de ser computado para que el partido por el cual se había emitido pueda tener su representante adicional. Haciendo a un lado la fórmula matemática, que sólo puede ser entendida y aplicada por expertos, lo que queremos destacar es que en la Losypp se agotaron las posibilidades para permitir la adjudicación de parlamentarios adicionales, con la finalidad de perfeccionar la representación proporcional de los partidos.

Pero, además, a partir de la elección de diputados y senadores de 1993, el Consejo Supremo Electoral adoptó el criterio del redondeo hacia arriba de los parlamentarios adicionales, lo que consistía en lo siguiente: cuando una organización política obtenía un número de votos que no habían elegido igual o superior al cociente electoral nacional (para diputados o senadores, según el caso), le correspondía un parlamentario adicional. Si el número de esos votos duplicaba el cociente electoral nacional, se le asignaban dos escaños, y así sucesivamente, hasta el límite permitido. Pero si una organización política tenía un remanente de votos que no llegaba a igualar el cociente electoral nacional, no le correspondía ningún escaño, aunque ese remanente fuera elevado, incluso superior a la mitad de dicho cociente. El cambio de criterio de 1993 consistió en que si un partido o grupo de electores

tenía un número de votos que pasara de la mitad del cociente electoral, se le asignaba un escaño adicional, o si el remanente que le quedaba después del otorgamiento del parlamentario adicional era superior a la mitad del cociente electoral, le correspondía otro escaño adicional, pese a que el artículo 16 de la Ley Orgánica del Sufragio, al regular la adjudicación de diputados adicionales disponía que “Para el resultado de esta operación no se tomarán en cuenta las fracciones”. En todo caso, la nueva interpretación fue posteriormente consagrada en el último aparte de artículo 21 de la Losypp. De esta manera, se incrementó en forma importante el número de parlamentarios adicionales, pero el resultado no era injusto, porque se beneficiaba a las organizaciones políticas subrepresentadas, lo que contribuía a perfeccionar la aplicación del principio de la representación proporcional.

Como antecedente de este criterio del órgano supremo electoral debemos señalar que en mayo de 1979 el Partido Movimiento Electoral del Pueblo (MEP) interpuso ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia “recurso de nulidad contra el acto emanado del extinto CONSEJO SUPREMO ELECTORAL de fecha 15 de febrero de 1979, mediante el cual quedó fijado, como criterio interpretativo general, que ‘(...) para la adjudicación de Senadores y Diputados Adicionales es necesario que un partido político nacional obtenga al menos un número de votos igual al cociente electoral nacional para senadores y Diputados, según el caso’, y no la mitad del cociente respectivo, solicitando en consecuencia, se ordenara al Consejo Supremo Electoral modificar su interpretación en el sentido señalado, y se procediera a proclamar al ciudadano Luis Beltrán Prieto Figueroa como Senador por el Movimiento Electoral del Pueblo”. La Corte no decidió oportunamente el pedimento, y el 30 de marzo de 2000 la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia declaró que no había materia sobre la cual decidir, porque había transcurrido completo el período legislativo (1979-1984) y porque la nueva Constitución no preveía la institución del Senado, y ni siquiera la de los diputados adicionales,³ además de que el interesado había fallecido hacía siete años.

B. Los diputados complementarios o suplementarios

Esta figura podía presentarse exclusivamente en la elección de diputados al Congreso Nacional y para precisar sus contornos es necesario reexaminar el procedimiento de la elección. Para determinar el número de diputados que se elegían

³ Véase la sentencia en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/selec/Marzo/28-300300-0031.htm>

por circuitos y los que correspondían a la representación proporcional, se dividía entre dos el número de diputados de la entidad federal. Si en un estado se elegían diez diputados, entonces cinco correspondían a la elección nominal y se creaban cinco circuitos uninominales, en cada uno de los cuales se elegía un diputado. Si el número de diputados de la entidad era de once, se elegían cinco por lista y seis en los circuitos. Ahora bien, lo que determina el número de escaños que corresponden a cada partido o grupo de electores es la cantidad de sufragios que se emiten para la lista de la organización política, a cuyo efecto se aplica la regla D'Hondt. Si en un estado donde se eligen doce diputados un partido obtiene la tercera parte de los votos lista, le corresponden en total cuatro diputados, es decir, la tercera parte de los escaños. Ahora bien, si ese partido ha ganado en tres circuitos, se le restan esos tres escaños al cupo de cuatro que le corresponden, de modo que sólo se le adjudica un diputado de la lista, lo que beneficia al primero de ésta.

En la Ley Orgánica del Sufragio de 1993 se disponía que “Cuando un partido o grupo de electores obtenga un número de candidatos electos nominalmente mayor al que le corresponde según la representación proporcional, se considerarán todos electos” (Art. 14, penúltimo aparte). Esto significaba que si a un partido al que le correspondían cuatro diputados en la entidad federal, conforme a la proporcionalidad determinada por el voto lista, ganaba en cinco circuitos, todos ellos se consideraban electos. En el Consejo Nacional Electoral se planteó la interrogante de si, en tal caso, se debía anular uno o más diputados de los electos mediante la lista (los que hubieran sido electos con el menor cociente), para mantener el número de escaños previstos para la entidad, o si simplemente se consideraban todos electos, lo cual significaba que se incrementaba el número de integrantes de la Cámara. En esa oportunidad se optó por la segunda posibilidad, porque la ley no le daba al Consejo Supremo Electoral la potestad de anular la elección de diputados electos en la lista, y porque no se podía menoscabar la representación proporcional, que favorecía sobre todo a las organizaciones políticas de menores dimensiones. La solución adoptada es la misma que se aplica en la República Federal Alemana, que es el país de origen del sistema electoral instaurado en Venezuela, y los representantes nominales en exceso fueron llamados entre nosotros diputados complementarios (diputados adicionales en Alemania), aunque en la oportunidad de consagrar tal criterio propusimos que se les denominara diputados suplementarios.

En un trabajo reciente, el profesor Ángel Aquino analizaba los resultados electorales para la Cámara de Diputados y el Senado entre 1958 y 1998, y para la Asamblea Nacional en las elecciones de 2000, para determinar el grado de desproporcionalidad que se observa en nuestro sistema a la luz de los índices

propuestos por diversos autores sobre el tema (Aquino, 2006). En sus conclusiones, el profesor Aquino destaca la existencia de desproporcionalidad en la Cámara de Diputados, y más aún en el Senado, la cual resulta principalmente de la existencia de uno o dos partidos sobrerrepresentados, que hasta 1998 eran Acción Democrática, casi siempre, y Copei en algunos momentos, y en 2000 el Movimiento V República (MVR).

Agregamos nosotros que si esa desproporcionalidad existía en esa época, a pesar de los esfuerzos que se habían hecho en la legislación y en las interpretaciones del organismo electoral supremo, los índices en tal sentido se incrementarían a partir de 1997, cuando se inicia la adopción de medidas legislativas y jurisprudenciales que se traducirían en una disminución de las posibilidades de representación proporcional de las organizaciones políticas.

VI. NORMAS Y CRITERIOS QUE INCREMENTAN LA DESPROPORCIONALIDAD EN EL SISTEMA ELECTORAL VENEZOLANO

A continuación analizaremos diversas innovaciones que se han introducido en el sistema electoral venezolano y que han contribuido al menoscabo del principio de representación proporcional.

A. La figura de los circuitos plurinominales

En el sistema de representación proporcional personalizada adoptado en Alemania (que algunos entre nosotros llaman sistema mixto alemán), se consagra que la mitad de los diputados serán elegidos en circuitos uninominales. Para estos efectos, es necesario conformar los circuitos o distritos especialmente para los fines electorales, de modo que la población de cada uno de ellos sea igual, lo que permite que cada diputado electo en esta forma represente una base poblacional igual a la de los demás, tal como ocurre en todos los países que consagran el sistema mayoritario.

En Venezuela se dispuso en la Ley Orgánica del Sufragio de 1989 que para el establecimiento de los circuitos uninominales se respetarían los límites de las entidades federales, que el circuito abarcaría un territorio continuo y no interrumpido, que no se podrían modificar los límites de los distintos municipios, a menos

que resultara imprescindible a los fines de dicha ley, y que las variaciones de población entre un circuito y otro no excederían del 15%. En la reforma que se hizo de esta ley en agosto de 1993, es decir, antes de las elecciones, se dispuso que la población electoral de la circunscripción “podrá variar dentro de un rango de más o menos cinco por ciento (5%)”, lo cual, al disminuir el margen de tolerancia, hizo más difícil la tarea de confeccionar los circuitos. Por tal razón, en la Ley Orgánica del Sufragio de mayo de 1995 se volvió a “un margen no mayor del quince por ciento (15%)”, pero que podría ampliarse hasta el 20% en los casos excepcionales en que el Consejo Supremo Electoral así lo decidiera con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros. En la Losypp de 1997 se dispuso que, para la elección de los diputados nominales (nótese que se cambia la expresión “uninominales” por “nominales”, para referirse tanto a los diputados como a las circunscripciones) al Congreso y a las asambleas legislativas, la circunscripción electoral estará conformada por un municipio o agrupación de municipios contiguos, que en el Distrito Federal, así como para la elección de concejales nominales la circunscripción electoral será la parroquia o la agrupación de parroquias contiguas y que en ningún caso se dividirá un municipio o parroquia a los fines de conformar circunscripciones electorales. Y aquí se introdujo la innovación que queremos comentar: “Cuando se conformen circunscripciones electorales cuya población sea equivalente a más de un cargo nominal, según el índice descrito, se elegirán tantos cargos como corresponda” (Art. 14,4), es decir, que cuando un municipio o una parroquia tenga una población muy importante, los circuitos no serán uninominales, sino plurinominales. Esta disposición persistió en la reforma de la Losypp de 1998, se incorporó en el Estatuto Electoral del Poder Público y se mantiene hasta el presente. Como resultado de esa norma, para las elecciones a la Asamblea Nacional de 2005 se presentaron 9 circuitos binominales, 3 circuitos trinominales y 1 circuito tetranominal.⁴ Debemos señalar que, en realidad, la conformación de los circuitos plurinominales no es una necesidad impuesta por razones prácticas. Los circuitos que creó el Consejo Supremo Electoral para las elecciones de 1993 no tenían un lindero territorial, sino que se formaron por la agrupación de centros electorales contiguos, hasta llegar a la base poblacional requerida, lo cual es sumamente fácil.

Al introducirse la posibilidad de los circuitos plurinominales se elimina, por no ser necesario, el margen de tolerancia con respecto a las diferencias entre la población incluida en estas circunscripciones, pero se distorsiona el sistema electoral

⁴ Véase la página web del Consejo Nacional Electoral.

adoptado y, sobre todo, se lesiona el principio de la representación proporcional e, incluso, el de la personalización del sufragio. Tomemos el ejemplo del municipio Maracaibo del estado Zulia, que es el de mayor dimensión en el país (exceptuado el municipio Libertador del distrito Capital, donde la agrupación se hace por parroquias): como no se pueden dividir municipios, en Maracaibo se eligen cuatro (4) diputados nominales en un solo circuito. De hecho, en Maracaibo, así como en los otros circuitos plurinominales, unos mismos votos eligieron diputados nominales varias veces. De allí resulta que un partido organizado, que tenga la mayoría de un voto con respecto a otro partido, puede ganar los cuatro diputados de la circunscripción nominal y, al segundo partido en el circuito, aunque pierda por un voto, no le corresponde nada, dado que el sistema adoptado es el mayoritario. En realidad, es de la esencia del sistema de representación proporcional personalizada que se adoptó en Venezuela que coexistan un voto lista con un voto para el candidato uninominal del circuito, pero la creación de circuitos plurinominales crea un lista dentro de un circuito, donde se elige sin representación proporcional, lo que incrementa la posibilidad de la sobrerrepresentación, trae los inconvenientes del sistema uninominal puro y perjudica a las organizaciones políticas que aspiran a obtener escaños por representación proporcional, porque cuando se da el supuesto de los diputados complementarios o suplementarios se eliminan los cocientes de estas organizaciones, como lo veremos seguidamente. Pero, además, se pierde la posibilidad de la relación personal entre un elegido y un grupo de electores, que es la ventaja de la elección uninominal, porque cuatro diputados representan al mismo conglomerado, y al final nadie representa a nadie, como ocurría con el sistema de listas cerradas y bloqueadas.

Aparentemente, la adopción de esta figura que distorsiona nuestro sistema electoral se hizo porque autoridades del Consejo Supremo Electoral habían manifestado que no tenían la capacidad necesaria para organizar los circuitos en el plazo disponible. Pero sería necesario indagar si esa situación persiste en la actualidad o si el mantenimiento de los circuitos plurinominales obedece, a otras razones, que no son precisamente el respeto al principio constitucional de la representación proporcional y ni siquiera al de la personalización del voto.

B. La eliminación de cocientes de los diputados electos por lista

Anteriormente consideramos el supuesto de los diputados complementarios o suplementarios a la luz de la Ley del Sufragio de 1993, conforme a la cual se incrementaban los escaños de la Cámara, porque se mantenía el número de diputados

electos de la lista. Ahora bien, en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (Losypp), de 1997, se adoptó un criterio diferente cuando se introdujo en el artículo 17, *eiusdem*, un aparte conforme al cual: “Cuando un partido o grupo de electores obtenga un número de candidatos electos nominalmente, mayor al que le corresponda según la representación proporcional, se considerarán electos y a fin de mantener el número de Diputados establecido en los Artículos 3 y 4 de esta Ley, se eliminarán el último o últimos cocientes de los señalados en los párrafos 3 y 4 de este artículo”. Esta disposición consagra el criterio de que no debe incrementarse el número de miembros de la Cámara de Diputados previamente establecido para la elección de que se trate, y para estos fines se anula uno o más de los diputados electos en la lista.

Con el criterio que se adopta en esta ley, y que se mantiene en las siguientes elecciones, se disminuye el ámbito de la representación proporcional en beneficio de la nominalidad, y se introduce un factor que genera condiciones para una mayor desproporcionalidad de los resultados electorados, en beneficio de los partidos más importantes, sobre todo en las entidades federales donde la nominalidad se consagra bajo la forma de circuitos plurinominales.

C. La disminución del número de integrantes del órgano deliberante nacional

En el artículo 151 de la Constitución de 1961 se disponía que “Para formar la Cámara de Diputados se elegirán, por votación universal y directa, y con representación proporcional de las minorías, los diputados que determine la ley según la base de población requerida, la cual no podrá exceder del uno por ciento de la población total del país”. En concordancia con esta norma se establecía en la Ley Orgánica del Sufragio, y después en la Losypp (Art. 3º), que:

La base de población para elegir (1) Diputado al Congreso de la República será igual al 0,55 de la población total del país. En cada Estado y el Distrito Federal se elegirá el número de Diputados que resulte de dividir el número de sus habitantes entre la base de población.

Si hecha la división anterior, resultare un residuo superior a la mitad de la base de población, se elegirá un (1) Diputado más. El Estado cuya población no alcanzare a elegir tres (3) diputados elegirá, en todo caso, este número.

En cambio, en la Constitución de 1999 se determina la integración de la Asamblea Nacional en la siguiente forma:

Artículo 186: La Asamblea Nacional está integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del uno coma uno por ciento de la población total del país.

Cada entidad federal elegirá además, tres diputados o diputadas.

Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo a lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.

Como la base de población para elegir un diputado resulta de dividir la cantidad de habitantes (sean o no electores) entre el índice establecido, y dado que éste pasó de 0,55 en la Ley del Sufragio a 1,1 en la Constitución de 1999, es decir, que se duplica dicha base (se debe obtener el doble de votos para elegir un diputado), ello significa que se debería elegir la mitad de los diputados. Pero como al mismo tiempo la Cámara se incrementa con tres diputados por cada entidad federal, más tres por los pueblos indígenas, y como se ha aumentado la cantidad de habitantes, el número total que resulta es muy superior a la mitad de los diputados que antes existían. De acuerdo con los criterios legalmente establecidos, e incluyendo los diputados adicionales y los suplementarios, la Cámara de Diputados en 1993 estaba integrada por 203 diputados y en 1998 –por el incremento de la población– estaba compuesta por 207, mientras que la Asamblea Nacional resultó con 165 diputados en el año 2000 y 167 diputados en 2004.

Ahora bien, con un número menor de escaños a elegir, la obtención de la proporcionalidad es más difícil porque se incrementan los supuestos de sobrerrepresentación, de subrepresentación y de no representación. Recordemos que la formación de un órgano deliberante bajo el criterio de la proporcionalidad es un intento de reproducir, en menor escala (una maqueta, diríamos), a un conglomerado social, pero particularmente a las opciones políticas –no a los grupos sociales o económicos o artísticos o raciales o de otro tipo– que existen en ese conglomerado. Por tal razón, la única manera de representar con absoluta fidelidad a tal conglomerado es creando un cuerpo deliberante con un número de miembros igual al que se pretende representar, lo cual niega el fundamento y la utilidad misma de la representación. En la historia de las ideas políticas encontramos tendencias que niegan la posibilidad de la representación, pero en esa polémica no podemos entrar. En cambio sí es importante que se determine, una vez que se ha tomado partido por la representación, la mejor forma para que ésta tenga lugar, y ello se logra, como antes dijimos, mediante la representación proporcional de las opciones políticas, al menos en los cuerpos deliberantes nacionales. Luego, en la medida en que el

órgano representativo tenga un número mayor de integrantes, es más factible que se logre una proporción más justa, aunque reiteramos que éste es un objetivo que nunca se logra plenamente. En este orden de ideas, es aplicable la observación de Nohlen de que “cuando más pequeña es la circunscripción electoral (se refiere no a su extensión territorial, sino al número de escaños que se adjudican en ella), menor el efecto proporcional del sistema electoral y, generalmente, también menores las posibilidades de que partidos pequeños accedan al Parlamento”; ello en virtud de que “el porcentaje de votos que necesita un partido para obtener un escaño es matemáticamente mayor, cuanto menor sea el número de escaños que se adjudiquen en la circunscripción” (Nohlen, 2007:299).

Conforme a lo expuesto, con una Cámara de 167 es más difícil lograr la proporcionalidad que cuando el órgano deliberante tiene 207 integrantes, si las normas que regulan el sistema se mantienen iguales. Pero, si, además, se introducen determinados cambios en el funcionamiento del sistema, como los que examinaremos seguidamente, éste puede hacerse aún más desproporcionado.

D. El establecimiento de un método diferente para la elección de los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente

El presidente Hugo Chávez, una vez instalado en el ejercicio del cargo, convocó a un referendo para consultar a los electores si estaban de acuerdo en convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, con un resultado favorable a la iniciativa. En las Bases Comiciales preparadas por el Presidente de la República, modificadas por el Consejo Nacional Electoral y aprobadas en el referéndum del 25 de abril de 1999, se decidió que la Asamblea Nacional Constituyente tendría carácter unicameral, estaría compuesta de 131 miembros, a ser electos así: 104 en 24 circunscripciones regionales, coincidentes con los estados y el Distrito Federal, 24 en una circunscripción nacional y tres en representación de las comunidades indígenas, y que tendría un tiempo de funcionamiento de 180 días, contados a partir del día de su instalación. A cada elector se le otorgaron “tantos votos como constituyentes se vayan a elegir en la circunscripción a que pertenezca” y un máximo de 10 votos en la circunscripción nacional. El sistema plurinominal adoptado desatendía al principio, tradicional desde 1946, de la representación proporcional de las minorías y contenía novedades como la postulación de candidatos por iniciativa propia y el requisito de que cada candidato debía presentar un elevado número de firmas de apoyo a su postulación.

La elección de los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente se realizó el 25 de julio de 1999, participó 48,5% de los electores y se obtuvo el siguiente resultado: en las circunscripciones estatales, la alianza gubernamental, que asumió la denominación de Polo Patriótico, con el 56,31% de los votos válidos obtuvo 122 escaños, es decir, 98,08% de los cargos a elegir, mientras la alianza opositora, con el 43,69% de los votos, obtuvo 2 escaños, lo que representa el 1,92% de los cargos a elegir. Para la circunscripción nacional, el 65,74% de los votos válidos le representaron al Polo Patriótico el 83,33% de los escaños (20 puestos), mientras que la oposición, con el 34,26% de los votos, obtuvo el 16,66% de los escaños (4 puestos).

La desproporción que creó esta elección –la máxima que hemos tenido en nuestra historia– se atribuye al sistema electoral adoptado. El sistema plurinominal que se puso en vigor tenía tres variantes, así:

En primer lugar, en las circunscripciones estatales cada elector tenía tantos votos como candidatos a elegir, de modo que un partido organizado y con militantes obedientes a la línea del partido, es decir, que votaran únicamente por los candidatos propuestos por el partido, podía, con sólo un voto por encima del segundo partido, llevarse la totalidad de los escaños de la entidad federal, dado que el sistema plurinominal adoptado no permitía la representación proporcional.

En segundo lugar, se eligieron 24 integrantes de la Asamblea en todo el país, es decir, éste considerado como una sola circunscripción electoral, mediante un sistema de listas abiertas y de postulaciones por iniciativa propia con voto preferencial, pero sin representación proporcional. En este caso las preferencias fueron 10, es decir, cada elector tenía 10 votos, de modo que si el sector oficialista definía una lista de los candidatos por los que debían votar sus adherentes, obtendría 10 puestos de los 24. Ante esta situación, y como el número de postulados podía ser muy grande –porque se admitían postulaciones por iniciativa propia, por iniciativa de los partidos políticos legalmente constituidos y por iniciativa de cualesquiera de los sectores de la sociedad civil interesados en participar en el proceso–, el llamado Polo Patriótico (oficialismo) ideó una fórmula para optimizar la elección de sus candidatos, que se llamó “El Quino”,⁵ y que consistió en lo siguiente: para la escogencia de los representantes por la circunscripción nacional se agruparon las entidades federales en dos zonas, la de oriente y la de occidente. Los electores

⁵ El nombre proviene de la denominación de una lotería regional que utiliza el formato de la quiniela.

de oriente favorables al oficialismo debían votar por los candidatos señalados por el Gobierno y los de occidente por los candidatos definidos en la misma forma, pero que eran todos diferentes a los de oriente. De esta manera, se evitaba que unos candidatos oficialistas pudieran ganar con un número de votos excesivo, cuando ese exceso se requería para elegir otros candidatos de la misma tendencia. En tal virtud, el sector oficialista, con los 10 votos de cada elector obtuvo 20 escaños en la circunscripción nacional, pero por lo menos el sistema de voto preferencial adoptado permitió que la oposición obtuviera el remanente de 4 puestos.

Para la elección de los tres representantes de los pueblos indígenas se aplicó un sistema electoral contenido en unas Normas del Consejo Nacional Electoral en el que se reservaba el derecho al sufragio activo y pasivo a ciudadanos de etnia indígena, y en el cual no se reconocía el derecho a la representación proporcional de las minorías.

E. Innovaciones de la Constitución de 1999

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se expresa y se reafirma la adopción del principio de la representación proporcional en una manera como nunca se había hecho, en la forma siguiente.

Conforme al artículo 63 de la Constitución “La ley garantizará el principio de personalización del sufragio y la representación proporcional”, y en el artículo 186, *eiusdem*, se reitera que “Los órganos del Poder Electoral garantizarán la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional”. Pero, además, en el último aparte del artículo 292, se consagra que: “La Asamblea Nacional estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del uno coma uno por ciento de la población total del país”, y en el artículo 162, *eiusdem*, se pauta que: “El Poder Legislativo se ejercerá en cada Estado por un Consejo Legislativo conformado por un número no mayor de quince ni menor de siete integrantes, quienes proporcionalmente representan a la población del Estado y de los Municipios”.

La adopción, al mismo tiempo, de principios inicialmente contradictorios como son los de la personalización del sufragio (el voto por nombre y apellido)

y el de la representación proporcional (el voto por partido), es indudablemente el producto de la experiencia obtenida en años anteriores y un aval a la aplicación del sistema llamado mixto, que ha estado vigente desde las elecciones de 1993. No obstante, también podrían adoptarse otros sistemas que permiten, en mayor o en menor grado, la armonización de los dos principios, como es el sistema de listas abiertas con representación proporcional (en la forma que se aplicó para las elecciones de concejales en 1989, o en algunas de sus variantes), el sistema de listas abiertas con voto preferencial (un ejemplo es el que se utilizó para elegir miembros de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, por la lista nacional) y el sistema del voto único transferible.⁶

Pero, no obstante, la reiteración del principio que estudiamos, además de la figura de la personalización del sufragio que en alguna medida limita las posibilidades de la proporcionalidad, en la Ley Fundamental de 1999 se introducen tres elementos que menoscaban directamente la plena aplicación del principio: la supresión de los diputados adicionales, la figura de las postulaciones por iniciativa propia y el mecanismo para elegir los representantes de los pueblos indígenas.

a) *La supresión de los diputados adicionales*

Ante la proximidad de las elecciones del año 2000, llamadas “la megaelección” –porque se iba a elegir (a relegitimar, se decía) en un solo evento el Presidente de la República, los diputados a la Asamblea Nacional (el Senado había desaparecido), los gobernadores de los estados, los representantes a los consejos legislativos (que sustituían a las asambleas legislativas de los estados), los alcaldes y los concejales de los municipios, el Alcalde y los miembros del Consejo Metropolitano de Caracas, los miembros de las juntas parroquiales, los representantes al Parlamento Latinoamericano y al Parlamento Andino–, directivos del Partido Izquierda Democrática interpusieron el 4 de marzo de 2000, ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, un recurso de interpretación para pedir un pronunciamiento sobre la vigencia del artículo 21 de la Losypp, que regula el otorgamiento de diputados adicionales al Congreso. Esta figura no está prevista ni prohibida en la nueva Constitución ni en el Estatuto Electoral del Poder Público, promulgado por la Asamblea Nacional Constituyente el 30 de enero de 2000. Los recurrentes consideraban que tal norma debía ser aplicada en las elecciones para diputados a

⁶ Véase una explicación de estos sistemas, sobre todo del último, en Ortiz Palenques (2001:25ss.).

la Asamblea Nacional, inicialmente convocadas para el 28 de mayo de 2000, por los siguientes argumentos:

El primero es que la redacción del artículo 186 de la Constitución vigente es prácticamente idéntica a la del 151 de la Constitución de 1961. La única diferencia es que la del 99 fija ella misma la base de población y la del 61 la dejaba a cargo de la Ley, estableciéndole un límite. Pero la situación es la misma. Si bajo la vigencia de la Constitución del 61 eran constitucionales los adicionales (no previstos expresamente para los diputados), también lo son ahora.

Las normas sobre el número de diputados, para armonizarlas con el principio constitucional de la representación proporcional, deben entenderse en el sentido de que la Constitución vigente permite fijar un número base de parlamentarios, con relación al cual actúa el sistema de representación proporcional, sin que pueda considerarse como una camisa de fuerza. En tal sentido, en la Constitución vigente, como lo era en la del 61, la figura de los diputados adicionales forma parte integrante e inseparable del principio de representación proporcional, sin que por tanto se exija consagración expresa en la Carta Fundamental.

El segundo es que tampoco la base poblacional del 1,1% implica un número fijo de diputados, porque habrá Estados que tendrán un residuo igual o superior a la mitad de esa base. En ese caso habrá que aplicar supletoriamente la norma de la Ley Orgánica del Sufragio que pauta que los Estados con un residuo igual o superior a la mitad de la base poblacional eligen un diputado más (nada dice de ello el Estatuto). De modo que la regla constitucional es sólo un lineamiento básico para la fijación del número de cargos, pero no puede entenderse como el establecimiento de un número inamovible de escaños.

El tercero es que el artículo 186 de la Constitución vigente dispone que los diputados a la Asamblea Nacional serán elegidos con representación proporcional, y esta norma no se refiere a un porcentaje de los diputados sino a todos ellos. La adjudicación de los diputados adicionales es el único mecanismo para hacer compatible el sistema electoral establecido en el Estatuto Electoral con las previsiones constitucionales.

El último argumento, y no por ello el menos importante, es que la Constitución de 1999, en su artículo 63, remite a la ley la forma de garantizar la representación proporcional, y la ley vigente lo hace mediante la figura de los diputados adicionales. Sobre este aspecto reiteramos que la Ley Orgánica del Sufragio se mantiene vigente en todo lo que no contradiga a la Constitución que nos rige, tal como lo dispone la Disposición Derogatoria Única de la Constitución, y su aplicación supletoria a los aspectos no regulados expresamente es incluso reconocida en el último aparte del artículo 1º del Estatuto Electoral del Poder Público.

La figura de los diputados adicionales, regulada en el artículo 21 de la Losypp, no contradice la actual Carta Fundamental, sino que más bien hace posible la

efectiva vigencia de la garantía de la representación proporcional, por lo cual dicho artículo debe ser aplicado en las próximas elecciones para diputados a la Asamblea Nacional.

En su sentencia del 14 de marzo de 2000, la Sala Electoral se pronunció contra la interpretación asumida por los recurrentes, por considerar que:

Lo dispuesto en el artículo 186 permite concluir a esta Sala, en su labor de intérprete, que el constituyente acogió para la constitución de la Asamblea Nacional un criterio de integración cerrado, por lo que la conformación de este órgano está determinada por un número fijo de representantes que sólo podrá verse modificado por el aumento o disminución que pueda experimentar la población del país (...) la situación que regula el artículo 21, objeto del presente recurso, sólo era aplicable bajo la vigencia de la Constitución de 1961, que remitía al legislador, a diferencia de la actual, la determinación y regulación de las bases a ser consideradas para la selección de cargos de elección popular, destacándose entre ellos el Parlamento, que se corresponde con la diferencia derivada de la unicameralidad, con la Asamblea Nacional, establecida en el artículo 186 constitucional.

Bajo el nuevo esquema institucional así concebido, el sistema de integración de la Asamblea Nacional no permite la institución de los diputados adicionales, pues el nuevo orden –se insiste– no diseña una Asamblea Nacional con un *numerus apertus* sino que por el contrario, la intención ha sido crear un claustro legislativo. Es evidente, entonces, que el artículo 21 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política ha quedado derogado, por no corresponderse con la Ley Fundamental.

Debemos observar que en la Exposición de Motivos de la Constitución, que se conoció por primera vez al ser publicada en la *Gaceta Oficial* de 24 de marzo de 2000, es decir, después de solicitada la interpretación de la Sala Electoral y de emitida la sentencia de ésta sobre la materia, se asientan, de manera reiterativa, los conceptos que expondremos seguidamente.

En primer lugar, al referirse al capítulo sobre el Poder Legislativo Nacional (Título V, capítulo I), se expresa que:

...el número de diputados de la Asamblea Nacional sólo aumentará o disminuirá en la misma medida en que aumente o disminuya la población, en una o varias entidades federales.

Con esta forma de integración y con la estructura unicameral del órgano legislativo nacional desaparecen los llamados diputados adicionales...

En segundo lugar, al aludir al contenido del capítulo V del título V de la Constitución, sobre el Poder Electoral, se manifiesta en la Exposición de Motivos, con relación a la Asamblea Nacional, que:

...está integrada por tres condicionantes a saber: la base poblacional, la representación federativa de cada entidad y la representación de las minorías, en nuestro caso los pueblos indígenas. Se adopta de esta manera un criterio de integración cerrado, conformado por un número fijo de representantes, cuya modificación sólo vendrá dado por el incremento de la base poblacional; tal es la interpretación que se deriva de la disposición contenida en el artículo 186, propia de la concepción unicameral que para el Poder Legislativo Nacional preceptúa el texto constitucional, convertido en virtud de tal disposición en un claustro legislativo.

Darí­a la impresión de que la Exposición de Motivos fue redactada a posteriori para reafirmar el criterio de la Sala Electoral. Ahora bien, si atendemos al criterio de Brewer-Carías, quien al referirse a la Exposición de Motivos publicada en la *G.O.* de 24-3-2000, expresa que: “Este texto no fue sometido a referendo ni divulgado antes del 15-12-99, por lo que no puede considerarse definitivamente aprobado en los términos de la *Base Constituyente Novena* del referendo del 25-4-99” (2000: 419) habría que concluir que el criterio así expuesto no tendría carácter vinculante. Además, los argumentos de la Sala Electoral y de la Exposición de Motivos para desechar la figura de los diputados adicionales no tienen mayor contundencia lógica, porque ni la fijación de la base poblacional que se hace ahora en la Constitución –antes tal base se fijaba en la Ley–, ni la condición unicameral de la Asamblea Nacional, ni su forma de integración, son elementos que permitan descartar una institución como es la de los diputados adicionales que contribuye a perfeccionar la representación proporcional garantizada en la carta fundamental. En realidad, en la Constitución de 1961 no se había delegado en la ley “la determinación y regulación de las bases a ser consideradas para la selección de cargos de elección popular”, sino únicamente la fijación del índice para la determinación de la base poblacional para la elección de diputados, dentro del límite constitucionalmente establecido, ni la Constitución de 1999 consagra un número fijo de representantes.

Por otra parte, debemos observar que al suprimirse la expresión “de las minorías” al referirse la nueva Constitución al principio de representación proporcional, este cambio no tiene significación jurídica alguna, porque si las minorías no están representadas proporcionalmente, tampoco lo están las mayorías. En las constituciones de 1947 y de 1961 se aludía a la “representación proporcional de las minorías”, porque el sistema inicialmente aplicado era el mayoritario (en circuitos

uninominales), el cual no permitía que las minorías estuvieran representadas, y la innovación del sistema proporcional consistió en permitir que esas minorías obtuvieran representación. No obstante, es más técnico aludir simplemente a la representación proporcional, sin mencionar a las minorías. Por cierto que en la Exposición de Motivos de la Constitución se atribuye a la frase “representación de las minorías” un significado completamente inédito, cuando al referirse a la Asamblea Nacional se expresa que “...está integrada por tres condicionantes a saber: la base poblacional, la representación federativa y la representación de las minorías, en nuestro caso los pueblos indígenas”. Conforme a este texto, sí existe entre nosotros una representación de las minorías, aunque no sea proporcional y aunque se refiera a una sola minoría, no política –como generalmente se entiende– sino étnica, y aunque en la elección de esos representantes no se permita la representación de las minorías (indígenas), porque el sistema es mayoritario. En realidad, a partir de 1946 las minorías a que se refiere la ley y la Constitución son las minorías políticas, no las raciales, o económicas, o de otro tipo, y la representación de los indígenas opera por disposición constitucional desde las elecciones de 2000, pero no se refiere a “la representación de las minorías”, porque existen otras minorías más numerosas –incluso raciales– que no están representadas.

Pero en todo caso, la exclusión de la figura de los diputados adicionales en las pasadas elecciones para la Asamblea Nacional produjo una mayor desproporcionalidad en los resultados electorales, y ello se evidencia cuando se observa que, en las elecciones de 2000 para la Asamblea Nacional, el Partido Movimiento V República, con el 44,38% de los votos, obtuvo el 56,79 de los cargos, mientras al Partido Patria Para Todos, con el 2,27% de los votos, se le adjudicó el 0,62% de los escaños; al Partido Acción Democrática, con el 16,11% de los votos le correspondió el 20,37% de los diputados, en tanto que La Causa Radical, con el 4,41% de los votos obtuvo el 1,85% de los puestos.

b) *La figura de las postulaciones por iniciativa propia*

La Ley Electoral de 1958 y las leyes del sufragio posteriores reservaron las postulaciones para los cargos en los organismos deliberantes del sector público a los partidos políticos y los grupos de electores. La Constitución de 1999 modificó este criterio y a tal efecto dispuso que “Los ciudadanos y ciudadanas, por iniciativa propia, y las asociaciones con fines políticos, tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos o candidatas” (Art. 67, último aparte).

Por otra parte, en el Estatuto Electoral del Poder Público, de 30-1-2000, se regulan las postulaciones por iniciativa propia y se dispone que éstas podrán presentarse, tanto para los cargos nominales (en los circuitos) como para las listas (Artículos 16 y 17, respectivamente). En ambos casos, se requiere el respaldo del uno por ciento (1%) de los electores inscritos en la circunscripción electoral respectiva y la presentación del correspondiente programa de gestión. Pero para las postulaciones por lista se exige, además, que “Los ciudadanos que deseen postular listas por iniciativa propia, deberán agruparse con los candidatos a ser postulados y presentar dicha lista conjuntamente”, lo cual es equivalente a la constitución de un grupo de electores, como existía antes. Sería interesante evaluar la forma como ha operado esta figura en los procesos electorales celebrados bajo la nueva Constitución, y a la luz de las experiencias en los sistemas electorales de otros países, pero, a los fines de la presente exposición, lo que consideramos importante destacar es que las postulaciones por iniciativa propia, en nuestro criterio, han tenido una incidencia negativa para los fines de la representación proporcional. En efecto, en el Estatuto Electoral del Poder Público se regula la adjudicación de cargos por representación proporcional para las listas que presenten los grupos de ciudadanos por iniciativa propia, y eso está bien. Pero lo inconveniente es la postulación de candidatos por iniciativa propia en los circuitos, para los cargos nominales, por dos razones: en primer lugar, porque se distorsiona el sistema electoral llamado mixto, que en su versión alemana exige que no pueden presentarse postulaciones en los circuitos sino por los partidos que han postulado para la lista. La separación entre ambos tipos de postulaciones es lo que permite la figura de “las morochas”, que examinaremos posteriormente y que constituyen el más contundente golpe a la representación proporcional.

En segundo lugar, las postulaciones aisladas en los circuitos hace que los votos que se emitan para esas candidaturas se pierdan para los fines de la representación proporcional y contribuyen a la dispersión de las organizaciones políticas. No ocurre lo mismo cuando las organizaciones políticas (los partidos) tienen una fuerte estructura organizativa que les permite neutralizar la postulación de candidatos espontáneos, pero en la coyuntura actual esta característica sólo se observa en los partidos oficialistas. Los demás partidos, sin financiamiento público y sometidos a fuerzas centrífugas, se ven perjudicados por las postulaciones por iniciativa propia.

c) *El sistema electoral para elegir representantes de los pueblos indígenas*

En la disposición transitoria séptima de la Constitución se establece el régimen para la elección de los representantes indígenas a la Asamblea Nacional, a

los consejos legislativos y a los concejos municipales, mientras no se apruebe la ley orgánica correspondiente. El sistema que se adopta es el uninominal puro, es decir, mayoritario, lo que impide absolutamente la representación proporcional. A falta de legislación al respecto, esta disposición se ha mantenido en las sucesivas elecciones, lo que crea una contradicción: la misma Constitución que exige la representación proporcional, la niega en sus disposiciones transitorias, que han pasado a ser permanentes.

F. El porcentaje de los cargos a elegir según el Estatuto Electoral del Poder Público

Esta ley, dictada por la Asamblea Nacional Constituyente con un rango superior al de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación política —ésta se declara supletoria de aquél, y su vigencia está condicionada a que no contradiga la Constitución— fue dictada para regir los primeros procesos comiciales siguientes a la promulgación de la Constitución, es decir, la llamada “megaelección”. Antes aludimos a que en esta ley se ratifican disposiciones constitucionales, como la ausencia de mención a los diputados adicionales, lo que se ha interpretado como la supresión de los mismos, y las postulaciones por iniciativa propia que en alguna medida menoscaban el principio de la representación proporcional. Además, en el Estatuto se reitera la norma de la Losypp sobre la figura de los circuitos plurinominales, la eliminación del último o de los últimos cocientes, en el supuesto de que la organización política obtenga más cargos en la elección nominal que los que le corresponden por la representación proporcional que determina el voto lista, lo cual también incide negativamente sobre la proporcionalidad. Ahora nos referiremos a la modificación de los porcentajes de los cargos a elegir en forma personalizada y por representación proporcional.

Como antes expusimos, en la Losypp se regulan dos sistemas diferentes para la elección personalizada con representación proporcional: la de diputados al Congreso y de diputados a las asambleas legislativas, por una parte, y la de los integrantes de los concejos municipales por la otra. Conforme al primer sistema, la mitad de los diputados se elegía por lista y la otra mitad por el sistema nominal en los circuitos; de acuerdo con el segundo, el 66% de los cargos corresponde a la elección nominal y el resto por representación proporcional, pero sin lista, porque las adjudicaciones en este supuesto se hacían a los candidatos a concejales postulados en los circuitos que habían obtenido mayor votación, sin llegar a ser electos. Ahora bien, en el Estatuto se unifican estos sistemas y se dispone que “En

cada entidad federal o municipio el sesenta por ciento (60%) de los representantes populares serán elegidos en circunscripciones nominales, según el principio de personalización, y el cuarenta por ciento (40%) se elegirá por lista, según el principio de la representación proporcional” (Art. 15, primer aparte).

De esta forma, en las elecciones de diputados al Congreso y de representantes en los consejos legislativos, se restringe el ámbito de la representación proporcional al 40% de los cargos a elegir, cuando anteriormente era del 50% de los escaños, y una fracción menor cuando el número de escaños era impar. En cambio, en los municipios, en los que se ha considerado que la representación proporcional es menos importante, se aumenta ésta del 34% al 40%.

Por cierto, sobre este asunto se suscitó un litigio en nuestro Supremo Tribunal, así: en febrero de 2000 los ciudadanos Allan R. Brewer-Carías, Claudio Fermín y Alberto Franceschi interpusieron ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia recurso de nulidad, por inconstitucionalidad, contra el Estatuto Electoral del Poder Público, por diversos motivos, y contra el Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente, por el cual el mismo órgano constituyente convocaba a elecciones (“la megaelección”) para el 28 de mayo del mismo año. Con relación al tema que nos ocupa, se aducía en el libelo que el sistema electoral consagrado en el Estatuto establecía dos sistemas yuxtapuestos: el mayoritario, que se aplicaba en los circuitos (en 60% de los escaños), y el de listas cerradas y bloqueadas que funcionaba para la representación proporcional (en 40%), siendo que ambos principios debían regir al mismo tiempo, para toda la elección. En tal virtud alegaban los recurrentes que:

El Estatuto Electoral, al regular el sistema de personalización y representación proporcional (Art. 15) violó lo establecido en la Constitución, pues, en primer lugar, estableció un desbalance entre la elección uninominal (mayoritaria) y la elección plurinominal, que afecta el principio de la representación proporcional; y en segundo lugar, estableció la elección de los candidatos por lista en las circunscripciones plurinominales, exclusivamente por listas cerradas y bloqueadas, que afecta el principio de la personalización del voto (Ortiz Palenques, 2001:35).

El 28 de marzo de 2000 la Sala Constitucional dictó su sentencia declarando sin lugar el recurso, pero no hizo referencia a este argumento de los recurrentes, sino que se centró en la imposibilidad de anular el Estatuto, por el vacío normativo que se crearía en este ámbito una vez disuelta la Asamblea Nacional Constituyente y, además, con razonamientos de este tenor: “Cuando los accionantes impugnan el Estatuto Electoral del Poder Público, lo hacen como si dichas normas emanaran

de un proceso de producción jurídica derivada, cuando en realidad se trata de una producción originaria, a lo cual –por ese carácter que sigue estando presente– no se le aplica, por ejemplo, el mandato del artículo 298 de la vigente Constitución”, y que “Se trata de normas complementarias de la Constitución de igual rango que ella, las cuales, de existir, permiten minimizar los vacíos y lagunas de que adolezca el texto constitucional. Tal vez la existencia de estas normas y su reconocimiento disguste a constitucionalistas formalistas y dogmáticos, o a personas que juegan a intereses distintos que los jurídicos, pero ello atiende a la necesidad de resolver situaciones reales, y así permiten integrar la constitucionalidad”.⁷

G. La vigencia ultraactiva del Estatuto Electoral del Poder Público

El Estatuto Electoral del Poder Público promulgado por la Asamblea Nacional Constituyente, tal como se dispone en su artículo 1º, fue dictado para regir los primeros procesos comiciales que se realizarían luego de la promulgación de la Constitución de 1999. Consumados esos procesos, se suponía que el Estatuto terminaría su vigencia, pero ante un recurso de interpretación propuesto ante la Sala Constitucional por el Consejo Nacional Electoral sobre el quórum de funcionamiento de este organismo, aquélla resolvió que “el régimen transitorio sobre los organismos del Poder Electoral, creado por el Decreto emanado de la Asamblea Nacional Constituyente que contiene el Régimen de Transición del Poder Público, y que con fundamento en su artículo 39 se dictó el Decreto sobre el Estatuto Electoral del Poder Público, perderá validez en tanto los órganos transitorios se adapten, en su organización y funcionamiento, a las leyes que dicte la Asamblea Nacional, de tal forma que, mientras ello no suceda, dicha transitoriedad sigue en vigor, en lo que no haya sido derogado” (sentencia del 18 de noviembre de 2002). Posteriormente, en sentencia del 11 de marzo de 2004, la misma Sala Constitucional estableció que “Por tanto, visto que el Régimen de Transición del Poder Público y el Estatuto Electoral del Poder Público son normas cuyos supuestos de hecho se agotaron en lo que respecta al Poder Legislativo y Ejecutivo nacional, estatal y municipal, una vez que se cumplieron las elecciones del 30 de julio y 3 de diciembre de 2000, no es posible aceptar la vigencia de la parte *in fine* del artículo 3 del Estatuto Electoral del Poder Público”.⁸

⁷ Véase <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Marzo/180-280300-00-0737%20.htm>

⁸ Léase el texto de la Conferencia dictada por el doctor José Peña Solís, el 28-1-2004, sobre “La incertidumbre e inseguridad derivadas de la normativa que regirá a las elecciones estatales y municipales, y la inconstitucionalidad de la que regula los referendos revocatorios”, en http://www.imca.org.ve/Dr_Pe%C3%B1a_Sol%C3%ADs.htm

No obstante, el mencionado Estatuto se ha seguido aplicando en cuanto a las regulaciones del sistema electoral vigente, por las cuales se establece que los integrantes de la Asamblea Nacional, de los consejos legislativos de los estados y de los concejos municipales, se elegirán 60% en forma nominal y 40% por lista, tanto en las elecciones regionales y locales de 2004 como en las nacionales de 2005. En este aspecto debemos señalar que en la Constitución de 1999 se incluye una Disposición Derogatoria Única según la cual las leyes mantendrán su vigencia “en todo lo que no contradiga a esta Constitución” y que no existe contradicción entre las disposiciones de la Constitución y las normas de la Losypp por las cuales se pauta que, para las elecciones de integrantes de la Cámara de Diputados (ahora Asamblea Nacional) y de las asambleas legislativas (ahora consejos legislativos), el 50% se elegirá en los circuitos y un porcentaje igual por la lista, mientras que para las elecciones de los concejales se elegirá 66% en forma personalizada y 34% por representación proporcional.

Es cierto que el Estatuto Electoral del Poder Público, que tiene un rango superior al de la Losypp, enervó las disposiciones de ésta para las elecciones del 2000, pero no existe ninguna razón jurídica para que esta situación se mantenga, una vez que el Estatuto ha perdido su vigencia. Es cierto también que la Asamblea Nacional ha debido reformar la Losypp para adaptarla a las normas constitucionales,⁹ y ha podido establecer, por ejemplo, un sistema electoral de listas abiertas con representación proporcional y voto preferencial o de un voto único transferible, que resguardan la representación proporcional y la personalización del sufragio, pero no lo ha hecho. Pero no puede negarse que la aplicación de las normas de la Losypp vigentes en esta materia permiten dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales que establecen como principios rectores del sistema electoral los antes mencionados, sin que ninguno prive sobre el otro, en una forma superior a como lo ha hecho el Estatuto Electoral del Poder Público, cuya aplicación, inexplicablemente, se mantiene.

H. La figura de “Las Morochas”

Para las elecciones que debían realizarse el 28 de mayo de 2000, y que tuvieron lugar el 30 de julio de ese mismo año, sectores políticos del estado

⁹ Véase mi artículo: “El régimen electoral en la Constitución de 1999”, en Rachadell (2001:215ss.).

Yaracuy descubrieron una fórmula para burlar el principio constitucional de la representación proporcional y que consistió en lo siguiente.

En el sistema electoral venezolano aplicable a los cuerpos deliberantes, los votos lista que obtienen las agrupaciones o asociaciones políticas determinan el número de escaños que le corresponde a cada una de ellas, pero de ese cupo se les restan los puestos que hayan obtenido en las circunscripciones nominales. La sustracción de los cargos nominales es de la esencia de nuestro sistema electoral, porque es la única manera de mantener su integridad, pues de lo contrario éste se convertiría en dos sistemas contradictorios yuxtapuestos y se violaría el principio de la representación proporcional que garantiza la Constitución. No obstante, la forma que encontró el grupo político dirigido por el entonces gobernador Lapy para evitar la sustracción de votos consistió en organizar dos agrupaciones políticas diferentes, de las cuales una postuló para la lista y la otra para los circuitos y en desatar una intensa campaña para votar por “Las Morochas de Lapy”. Por tratarse formalmente de dos agrupaciones diferentes, entonces los escaños que obtenía la morocha N° 1 en los circuitos, no se sustraerían de los que corresponderían a la lista que había postulado la morocha N° 2. Como consecuencia de esta maniobra, la morocha N° 1 obtuvo el triunfo en las tres circunscripciones del Estado para la Asamblea Nacional, y, además, con el 40,79% de los votos que obtuvo la lista de la morocha N° 2, se le adjudicó uno de los dos diputados de la representación proporcional, los cuales se sumaron a los tres ganados en los circuitos. De allí que, las morochas de Lapy, con el 40,79 % de los votos lista –que según antes dijimos son los que determinan la cuota de representantes que, en total, corresponden a las organizaciones políticas o a las alianzas electorales en la entidad federal–, obtienen 4 diputados, es decir, el 80% de los puestos a elegir, mientras el Movimiento V República, con el 40% de los votos, obtiene sólo un diputado (el 20% de los escaños a elegir), y los demás partidos ninguno, en violación al principio constitucional de la representación proporcional.

El 11 de agosto de 2000 el ciudadano Juan José Rachadell, candidato a diputado a la Asamblea Nacional en esa elección, impugnó la totalización y adjudicación efectuada con los siguientes argumentos:

...la legislación electoral vigente no prohíbe que una organización política efectúe postulaciones únicamente para la elección nominal, ni tampoco que otra presente sus postulaciones exclusivamente para la elección por lista. Desde este punto de vista, la actuación de las MOROCHAS DE LAPY, formalmente, se ha ceñido a la legislación electoral. Pero visto el procedimiento en su conjunto, se evidencia que

se trata de una manipulación para evitar las consecuencias legalmente previstas, como es que los puestos obtenidos en las circunscripciones nominales por los votos emitidos a favor de las organizaciones que conforman una unidad, como son las MOROCHAS DE LAPY, se resten de la cuota de escaños que les corresponden según el voto lista, todo ello con el fin de obtener una representación electoral superior a la que les corresponde por las normas vigentes.

Lo que evidencia que se trata de organizaciones políticas que conforman una unidad –y por ello pone de manifiesto el fraude a la ley– es precisamente el llamado que hace el Gobernador Lapy para votar por sus MOROCHAS en la forma que se indica en la propaganda electoral: un voto nominal por la organización LAPY y un voto lista por CONVERGENCIA. La asignación a los electores de dos votos (uno nominal y otro por lista) tiene por finalidad conciliar los principios constitucionales de elección personalizada con la representación proporcional, y en ningún caso para que sean utilizados para obtener una doble representación, como ha resultado en el caso que examinamos. De allí que, en este caso, manteniéndose una apariencia formal de legalidad, se infringen los principios consagrados en la Constitución y en la legislación electoral, lo cual es característico del FRAUDE A LA LEY.

Las situaciones que configuran el FRAUDE A LA LEY han sido ampliamente estudiadas en la doctrina. Para no abundar demasiado sobre los rasgos que caracterizan a dicha figura, nos limitaremos a citar, en primer lugar, al jurista español Alberto Sols Lucía, quien señala que el fraude a la ley fue calificado por la doctrina francesa *comme le loup revêtu de la peau de l'agneau* (el lobo recubierto de la piel de cordero)...

Después de extenderse sobre el concepto y las características del fraude a la Ley, el recurrente planteó su pedimento en la siguiente forma:

El restablecimiento del orden jurídico violado por el fraude a la ley que denunciamos sólo puede hacerse mediante la declaratoria de nulidad del ACTA DE TOTALIZACIÓN, ADJUDICACIÓN Y PROCLAMACIÓN DE DIPUTADOS Y DIPUTADAS A LA ASAMBLEA NACIONAL realizada por la Junta Regional Electoral del Estado Yaracuy, objeto de la presente impugnación, y mediante la orden que debe darse a dicha Junta de proceder a emitir una nueva Acta en la que se totalicen los votos obtenidos por las organizaciones políticas LAPY y CONVERGENCIA (las MOROCHAS DE LAPY) como una sola organización política y que se efectúen las adjudicaciones y proclamaciones a que haya lugar con base en las cifras electorales así obtenidas y con sujeción a la legislación vigente.

La decisión que solicitamos del máximo órgano del Poder Electoral tiene su fundamento en el último aparte del artículo 293 de la Constitución vigente, conforme al cual: “Los órganos del Poder Electoral garantizarán la igualdad,

confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia de los procesos electorales, así como *la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional*¹⁰.

En la resolución del caso, el Consejo Nacional Electoral otorgó prevalencia al aspecto formal y decidió que “no puede este organismo electoral considerar y establecer que las referidas agrupaciones con fines políticos se refieren a una sola, como pretende el recurrente, pues es evidente que en este organismo electoral reposa el registro individual de cada una de ellas como entes de participación electoral totalmente distintas una de otra”.¹⁰

Para las elecciones de representantes a los consejos legislativos de los estados, de 31 de octubre de 2004, los partidos oficialistas MVR y UVE aplicaron el mecanismo de “Las Morochas” y obtuvieron, con apenas 36,8% de los votos, el 61% de los cargos.¹¹ Para la elección de diputados a la Asamblea Nacional, a realizarse el 4 diciembre de 2005, las organizaciones políticas oficialistas manifestaron, antes de iniciarse el proceso de postulaciones, la disposición que tenían de acudir nuevamente al mecanismo de “Las Morochas”, ante lo cual algunos factores de la oposición anunciaron que harían lo mismo. En agosto de ese año, los ciudadanos Jesús Manuel Méndez Quijada y Henry Ramos Allup, actuando con el carácter de Presidente y Secretario General del partido político ACCIÓN DEMOCRÁTICA, respectivamente, interpusieron ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, acción de amparo constitucional contra *la amenaza de violación de los derechos establecidos en los artículos 62, 63, 67 y 293 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, por parte del Consejo Nacional Electoral (CNE) y de las demás autoridades electorales, desde que en el inminente proceso de postulación de candidatos a diputados a la Asamblea Nacional se continuará practicando el sistema de postulación conocido como “las morochas”, que representa una clara violación de esos derechos y un fraude a la Constitución*. En su decisión del 27 de octubre de 2005, la Sala sentenció que “Sobre la petición del accionante de aplicar el control concentrado la Sala destaca que esto es propio de una acción de nulidad por inconstitucionalidad y en consecuencia tratándose la presente de una acción de amparo se declara improcedente la solicitud”, pero en todo caso dejó sentado, según se informa en la nota de prensa, que:

¹⁰ Véase *Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela* N° 103, exp. 39, pp. 22 y ss.

¹¹ Véase <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/4487125.asp>

La Sala Constitucional en su potestad evaluativa no encontró pruebas, alegatos o argumentos que permitieran evidenciar la contradicción entre el mecanismo de postulación denominado “las morochas” y las normas superiores constitucionales, más aún cuando el citado mecanismo no se encuentra prohibido ni por la Carta Magna ni por el resto del ordenamiento jurídico. Expresa también el texto contenido de la dispositiva del fallo que “el principio de personalización del sufragio está garantizado por la nominalidad y la representación proporcional por el voto lista, dejando a la iniciativa de los ciudadanos y de las organizaciones políticas el sistema de selección y postulación de los candidatos, como un reflejo de la igualdad política; la prueba de ello viene dada por la propia actuación desarrollada por la parte accionante, quien ha postulado sus candidatos bajo la misma fórmula electoral que hoy cuestiona, por lo que no se evidencia que exista amenaza de violación a los principios democráticos que sustentan el régimen electoral en Venezuela”. Explicó la Sala que el método matemático para la adjudicación de escaños o curules corresponden fundamentalmente a la competencia exclusiva del Poder Electoral y la regulación de la garantía de la personalización del sufragio y el sistema proporcional corresponden a la Asamblea Nacional, en cuanto técnica de la reserva legal a que alude la propia Constitución en su artículo 63.¹²

Debe tenerse presente que la figura de los diputados adicionales habría permitido corregir parcialmente la distorsión que producen “Las Morochas”, al otorgar posibilidades –limitadas– de obtención de escaños a los partidos subrepresentados, pero aún esta salida les había sido negada.

Faltando unos días para la realización de los comicios, los partidos de la oposición anunciaron su disposición de retirarse del proceso electoral e hicieron un llamado a sus militantes para que se abstuvieran de votar en esas elecciones, con el argumento de que no estaba garantizada la imparcialidad de la organización electoral. Por ello, los partidos oficialistas obtuvieron el 100% de los escaños a elegir para la Asamblea Nacional, con una abstención del 75% de los electores inscritos para votar. En tal virtud, fue imposible conocer el efecto que tuvo la adopción de la figura de “Las Morochas” en este proceso electoral, pero la autorización que dio el Supremo Tribunal para acudir a esta fórmula fue uno de los elementos que motivaron el retiro de la oposición en estos comicios. De esta forma, se conformó una Asamblea Nacional monocolor, que es lo más alejado de los principios de participación política y de representación proporcional de las opciones políticas que postula la Constitución.

¹² <http://www.tsj.gov.ve/informacion/notasdeprensa/notasdeprensa.asp?codigo=2491>

En todo caso, aun de haberse celebrado estas elecciones con participación de los partidos opositores, la lucha entre Morochas habría significado el fin de la representación proporcional y una distorsión perversa del método que se había adoptado inspirado en el sistema alemán. A este respecto, es oportuno traer a colación unas expresiones del principal experto de Alemania en sistemas electorales, quien afirmó en Caracas que:

Para más de un político y más de un científico el sistema electoral de la República Federal de Alemania constituye un ejemplo a seguir. Los admiradores del sistema electoral resaltan la combinación de primer voto (*Erststimme*) y segundo voto (*Zweitstimme*), la vinculación de circunscripción uninominal con listas, la elección de diputados según el principio mayoritario y el principio proporcional, etc. Muchos, sin embargo, no conocen a ciencia cierta la estructura del sistema electoral para la Dieta Federal, entre ellos algunos especialistas. Erróneas son especialmente aquellas versiones que parten de una división de los escaños en dos mitades, una de las cuales se adjudica según el principio mayoritario y la otra según el proporcional, una descripción que conduce a la tesis de que el sistema electoral alemán representa un caso de sistema mixto (...).

El punto clave para una interpretación correcta del sistema electoral alemán reside en que todos los 496 escaños se asignan a los partidos en proporción a la cantidad de segundos votos que hayan obtenido. Por tanto, el elemento nominal del sistema electoral es solamente relevante en relación a la cuestión de qué candidatos representan a los partidos en la Dieta Federal, pero no tiene ningún efecto en cuanto a determinar el número de escaños con la excepción de los mandatos directos que exceden a los mandatos que corresponden a los partidos (*Unberhangmandate*) [se refiere a los aquí llamados diputados complementarios o suplementarios]. (Nohlen, 1984:145ss.).

Años después, el mismo autor se refiere a la figura de las Morochas que se ha utilizado en Venezuela, en los siguientes términos: “En este país, las corrientes políticas distorsionan el funcionamiento del sistema personalizado por presentarse estratégicamente divididas, con diferentes partidos o filiales para participar separadamente en los escaños uninominales y en la distribución de los escaños plurinominales, sin que los primeros sean abstraídos (*rectius*: sustraídos) para efectos proporcionales. De este modo, el sistema supuestamente de representación proporcional personalizada se asemeja a un tipo de sistema segmentado” (Nohlen, 2007:310).

Ahora bien, si se desea mantener en nuestro país el sistema electoral que tenemos, la única forma de conciliar los principios de personalización del sufragio

y de representación proporcional que proclama nuestra Constitución es establecer, como se hace en Alemania, que sólo pueden postular candidatos en los circuitos las organizaciones políticas que han postulado listas de candidatos. A estos efectos –y ante la falta de disposición de la organización electoral y del Poder Judicial de velar por la efectiva vigencia del principio constitucional de la representación proporcional–, sería necesario que en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política se reglamentara el derecho de las personas y de las organizaciones políticas a presentar candidaturas para la elección de los cuerpos deliberantes del sector público, sometiéndolo a la condición de que tales postulaciones se efectuaran tanto en los circuitos como en las listas, y que ese requerimiento fuera igualmente exigible para las postulaciones por iniciativa propia.

La otra posibilidad sería que, sin modificar la ley, el Poder Electoral decidiera que cuando se den los elementos de hecho que evidencien que las postulaciones de dos organizaciones políticas forman una unidad, como sería el llamado que ellas hagan a votar por las dos, una en la lista y otra en el circuito, en tal situación se hagan las totalizaciones y adjudicaciones considerándolas una sola organización política.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

El sistema de representación proporcional se introdujo con mucha fuerza en nuestra legislación electoral a partir de 1946 y se ha impuesto hasta el presente como uno de los pilares fundamentales de nuestro sistema político. No obstante, en su aplicación práctica, y por efecto de reformas legales e interpretaciones administrativas y jurisprudenciales, este principio ha venido perdiendo efectividad en la conformación de los cuerpos deliberantes del sector público.

En realidad, no parece haber una intención expresa y programada de suprimir el principio para sustituirlo por sistemas electorales predominantemente mayoritarios, sino que esta situación la atribuimos a la influencia poderosa de quienes detentan el poder en un período determinado, que buscan establecer reglas de juego oportunistas que les permitan obtener la mayor cuota posible de escaños en los procesos electorales, sin tener presente que las correlaciones políticas son cambiantes, y que lo que hoy favorece a un partido de gobierno puede revertirse mañana en su perjuicio. En este aspecto debemos plantearnos la cuestión claramente: ¿De qué se trata: de establecer una relación de poder, en la cual el que puede más impone las

reglas que le favorecen, o de establecer verdaderos principios de justicia electoral, que beneficien a quien objetivamente le corresponda, sea quien sea?

Por otra parte, no puede dejar de destacarse que los sistemas electorales mayoritarios, hacia los cuales parece encaminarse nuestro país, han sido aplicados en los estados anglosajones, o influidos por ellos, en los que ha predominado una ideología liberal, con relación a la cual aspiran a marcar distancia los sectores que en los últimos procesos electorales han venido menoscabando la proporcionalidad en nuestro país.

Las consideraciones que anteceden aspiran a constituir un llamado a los responsables de la toma de decisiones fundamentales del país –especialmente en momentos en que se plantea una nueva modificación de la Constitución– para que examinen lo que ha devenido el principio de la representación proporcional y decidan si existe la disposición efectiva a mantener su vigencia, en cuyo caso deben actuar en consecuencia.

A estos fines, y conforme a lo expuesto en las consideraciones anteriores, las modificaciones concretas a adoptar serían las siguientes.

En primer lugar, las medidas que requieren la intervención del Constituyente serían: a) restablecimiento de la figura de los diputados adicionales (y de los senadores adicionales, si esta Cámara llegara a preverse en una reforma constitucional); b) incremento del número de diputados que forman la Asamblea Nacional, mediante la disminución de la base de población; c) que se regule en la Constitución el número de los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente y su forma de elección, para evitar la adopción de sistemas electorales que lesionen la representación proporcional, como ocurrió en el año 2000. Con relación a la primera de las medidas, debemos observar que a ella no se opone el texto de la Constitución, sino una interpretación jurisprudencial de la Sala Electoral (que incluso puede ser modificada por ella misma o por la Sala Constitucional) y lo dicho en la Exposición de Motivos de la Constitución.

En segundo lugar, las otras medidas que ayudarían a dar una mayor vigencia a la proporcionalidad –si se decide mantener el sistema electoral de la representación proporcional personalizada–, y que pueden adoptarse por reformas en la Losypp, son las siguientes: a) supresión de los circuitos plurinominales y establecimiento de

la obligación del Consejo Nacional Electoral de conformar los circuitos uninominales con igual base de población, incluyendo un margen de tolerancia razonable; b) mantenimiento de todos los cocientes obtenidos por las listas, lo que implica, cuando se da el supuesto de los diputados suplementarios, permitir el incremento del número de integrantes de la Cámara, dado que la Constitución no establece un número fijo de diputados, sino un factor para determinar la base de población, a los fines de la elección de los integrantes de la Asamblea Nacional; c) igualdad de porcentajes para la elección de diputados en circuitos uninominales y en la lista (50-50%), lo que implica restituir la vigencia de la Losypp en este aspecto, a pesar de que esa vigencia no está suspendida (jurídicamente) en la actualidad; d) condicionar las postulaciones de candidatos para los circuitos a que la organización con fines políticos haya postulado para la lista, lo cual se extendería a las candidaturas por iniciativa propia; e) establecer un sistema para la elección de los representantes de los pueblos indígenas en el que se aplique el principio de la representación proporcional.

De lo contrario, será necesario excluir el principio de la representación proporcional de nuestra Ley Fundamental, para mantener la debida coherencia entre lo dispuesto en la Constitución y lo que ocurre en la realidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, P.P. (1986). "Proposición de Copei: sistema electoral mixto", en Franklin Guzmán y Luis Alvaray, coords. *La reforma del sistema electoral venezolano*. Caracas: Consejo Supremo Electoral.

Anteproyecto de Constitución de 1947 (1987). Papeles de Archivo, Cuadernos de Divulgación Histórica N° 8. Caracas: Ediciones Centauro.

AQUINO, A. (2006). "La desproporcionalidad en el sistema electoral venezolano". *I Jornadas sobre el Comportamiento Electoral Venezolano*, Escuela de Estudios Políticos, Caracas, 7 de junio.

BETANCOURT, R. (1978). *Venezuela, política y petróleo*, 4° edic. Barcelona-España: Editorial Seix Barral.

BREWER-CARÍAS, A. (2000). *La Constitución de 1999*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

BREWER-CARÍAS, A. (1997). *Las constituciones de Venezuela*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

BUNIMOV-PARRA, B. (1987). “Proposición para una reforma parcial del sistema electoral venezolano”, en *Sistemas electorales, acceso al sistema político y sistema de partidos*. Caracas: Consejo Supremo Electoral.

CABALLERO, Manuel (1979). “El 18 de octubre de 1945”. *Diario de Caracas*, Caracas, 1979.

CASTILLO, C.F. (1991). “La administración electoral venezolana 1810-1990”, en Consejo Supremo Electoral. *Democracia y voto en Venezuela*. Tomo I. Caracas: CSE.

CASTRO LEIVA, L. (1988). *El dilema octubrista: 1945-1987*. Caracas: Cuadernos Lagoven.

FUENMAYOR, J.B. (1975). *Historia de la Venezuela política contemporánea 1899-1969*. Tomos IV, VI. Caracas.

FUNDACIÓN POLAR (1997). *Diccionario de historia de Venezuela*. 2da. edición, tomo 2. Caracas: autor.

Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela N° 103, exp. 39.

GÓMEZ, C.A. (2004). *El origen del Estado democrático en Venezuela (1941-1948)*. Biblioteca de Autores y Temas Tachirenses N° 180.

MOLINA, J.E. (1986). “La reforma del sistema electoral venezolano”, en Franklin Guzmán y Luis Alvaray, coords. *La reforma del sistema electoral venezolano*. Caracas: Consejo Supremo Electoral.

NOGUEIRA ALCALÁ, H. (1987). “Sistemas electorales y sistema de partidos”, en *Sistemas electorales, acceso al sistema político y sistema de partidos*. Caracas: Publicaciones del Consejo Supremo.

NOHLEN, D. (2007). “Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios”, en Dieter Nohlen y otros, comps. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

NOHLEN, D. (1984). “Sistema electoral alemán”, en *Simposio Sistemas Electorales Comparados, con especial referencia a nivel local*, pp. 145 y ss. Caracas: Consejo Supremo Electoral.

ORTIZ PALENQUES, M. “Personalización y sistema electoral en Venezuela”. *Politeia*, n° 27, segundo semestre de 2001, pp. 25 y ss., Caracas, Instituto de Estudios Políticos, UCV.

PÉREZ, A.M. (1975). *La verdad inédita: historia de la Revolución de Octubre*. 3ª edic. Caracas: Armitano Editor.

RACHADELL, M. (2001). “El régimen electoral en la Constitución de 1999”. *Politeia* n° 26, enero junio, pp. 215 y ss., Caracas, Instituto de Estudios Políticos, UCV.

_____ (1991). “Desarrollos recientes de la Constitución de 1961: descentralización y reforma electoral”, en *Reflexiones sobre la Constitución (tres décadas de vigencia)*. Caracas: Fundación Procuraduría General de la República.

REY, J.C. (1987). “Reformas del sistema electoral venezolano”. *Revista Venezolana de Ciencia Política*, n° 1, diciembre, pp. 13-50, Mérida, Venezuela.

SILVA CALDERÓN, A. (1986). “Listas abiertas y no bloqueadas”, en Franklin Guzmán y Luis Alvaray, coords. *La reforma del sistema electoral venezolano*. Caracas, Consejo Supremo Electoral.

STAMBOULI, A. (1999). “La crisis y caída de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez”, en Rodolfo Magallanes y Said Dahdah, eds. *12 textos fundamentales de la ciencia política venezolana*. Caracas: Instituto de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela.

TORRES, A. (1986). “Los límites de la reforma electoral en Venezuela”, en *Reformas electorales y partidos políticos*. Caracas: Publicaciones del Consejo Supremo Electoral.

VAGNONI, F. (1986). “Explicación técnica de la proposición de Copei”, en Franklin Guzmán y Luis Alvaray, coords. *La reforma del sistema electoral venezolano*. Caracas: Consejo Supremo Electoral.

Documentos electrónicos

<http://www.analitica.com/va/politica/opinion/4487125.asp>

Texto de la Conferencia dictada por el Dr. José Peña Solís, el 28-1-2004, sobre “La incertidumbre e inseguridad derivadas de la normativa que regirá a las elecciones estadales y municipales, y la inconstitucionalidad de la que regula los referendos revocatorios”, en http://www.imca.org.ve/Dr_Pe%C3%B1a_Sol%C3%ADs.htm

<http://www.tsj.gov.ve/decisiones/selec/Marzo/28-300300-0031.htm>

<http://www.tsj.gov.ve/informacion/notasdeprensa/notasdeprensa.asp?codigo=2491>

<http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Marzo/180-280300-00-0737%20.htm>