

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES AL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**

El análisis detallado de los distintos temas tratados durante el Congreso Internacional “Buenas prácticas electorales para el fortalecimiento de la democracia”, realizado en la Universidad Católica Andrés Bello, los días 4 y 5 de noviembre de 2013, y discutidos en las mesas de trabajo que se conformaron para ello, arribó a diversas conclusiones que nos permiten formular las recomendaciones que de seguidas exponemos:

### *1. Conclusiones y recomendaciones en relación con el Sistema electoral venezolano. Representación proporcional y voto personalizado.*

1.1. El Sistema Electoral Venezolano actual para cuerpos deliberantes es un sistema electoral de los conocidos como mixtos mayoritarios o paralelos. Este sistema no cumple con los principios constitucionales de representación proporcional y personalización del sufragio. No cumple con la representación proporcional porque no está diseñado para que en el resultado final de las elecciones a cuerpos colegiados, el total de los escaños se distribuyan en proporción a los votos de cada partido o alianza y reflejen la composición política del electorado, que es lo que caracteriza a la representación proporcional. Tampoco cumple con el principio de la personalización porque este implica que todos los escaños deben permitir el voto individualizado, y en el sistema actual esto sólo es posible respecto a una parte de los cargos sometidos a elección.

1.2. Se recomienda darle cumplimiento a los principios constitucionales de representación proporcional y personalización, no sólo porque debe respetarse la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sino porque ello redundaría en mayor pluralismo institucional, mayor control legislativo sobre el ejercicio del poder público, y mayor poder de selección y control sobre los elegidos por parte de los electores. Es decir, llevaría a una mayor calidad de nuestra democracia.

1.3. Por ello se sugiere adoptar alguno de los sistemas electorales modernos que cumplen con ambos principios. Se propusieron dos sistemas electorales que cumplirían este propósito, a fin de que se tomen en cuenta en el debate nacional y legislativo que se abra, en su momento, sobre el tema:

a) Un sistema mixto proporcional con lista de voto preferencial. El voto nominal sería siempre en circuitos uninominales y serviría tanto para determinar los ganadores de esos circuitos, como para distribuir proporcionalmente los escaños. Así se evitaría el fraude de "Las Morochas". La distribución proporcional de los escaños se haría a nivel nacional, como ocurre en Alemania, y el voto preferencial serviría para determinar quien ocupa los escaños que correspondan a cada partido luego de deducidos los que gane uninominalmente. Este sistema haría inútil el diseño parcializado de los circuitos (gerrymandering) y neutralizaría el efecto de la distribución no proporcional de los escaños entre las entidades federales.

b) Un sistema de voto preferencial en listas abiertas o en listas cerradas y no bloqueadas. En caso de seleccionar una modalidad de este sistema se recomienda tomar medidas a fin de regular estrictamente la campaña de modo que esta no exacerbe las divisiones internas dentro de los partidos, ya que el fortalecimiento progresivo de los mismos debe ser uno de los objetivos del sistema electoral.

## *2. Conclusiones y recomendaciones en materia de Registro Electoral.*

2.1. *Calidad y consistencia de sus datos.* Expuestas las diferentes opiniones, tanto de expertos como del público en general durante las mesas de trabajo, se advierte –en primer término– que la depuración del registro electoral es todo un desafío para la autoridad electoral venezolana. Nuestro país comprende 915.175 Km<sup>2</sup> con una población de 28.946.101 habitantes para el 30 de octubre de 2011, según información oficial suministrada por el INE el 08-08-2012. De esta población un total de 18.904.364 están inscritos en el Registro Electoral, distribuidos mayormente en ciudades o zonas urbanas y con menor volumen en las rurales. Todo ello implica y se traduce en una complejidad que no se puede menospreciar.

Es por ello que se insiste, que a pesar de las auditorías que se ejecutan sobre el registro electoral, se inste al CNE a extremar aún más los esfuerzos por perfeccionar los niveles de exactitud, precisión y confidencialidad a través de la aplicación de auditorías sobre las cuales se genere un acuerdo sobre su alcance, frecuencia y temporalidad que reporte un alto nivel de confiabilidad.

De igual modo, se considera urgente una revisión sobre el alcance del carácter confidencial del dato de la residencia de los electores, que desde el año 2004 no es proporcionado en la lista del registro electoral que se entrega a los partidos o movimientos políticos participantes en la contienda electoral. Es indispensable diferenciar entre la protección del dato de la residencia y su consecuente prohibición de ser utilización por los partidos políticos y la verificación de que tal dato se corresponda efectivamente con el elector.

En todo caso es apremiante que el dato sea auditado sin que ello implique su divulgación, lo que podría obtenerse con una auditoría previa a la entrega de las listas de electores a los partidos o movimientos políticos.

Por otra parte, y aquí se hizo mucho énfasis en la mesa de trabajo, es urgente que se optimicen los mecanismos de depuración del registro electoral a través del control eficaz sobre las distintas variables de las que depende la calidad de los datos, debiendo distinguirse entre:

a) Las actividades a cargo del elector, lo que exige que los ciudadanos cumplan con la inscripción y actualización de sus datos sobre todo en aquéllos casos en que cambian de residencia o se ausentan temporalmente del país.

b) Las actividades a cargo del CNE que suponen: (i) Implementar campañas anuales de convocatoria para la inscripción y actualización en el registro electoral; (ii) Celebrar operativos de calidad de gestión sobre los procesos de formación y depuración del registro diseñados por la Comisión de Registro Civil y Electoral; (iii) controlar permanentemente y de manera restrictiva las migraciones procediendo a revertir las que se hayan efectuado a sus lugares de origen; y (iv)

aplicar mecanismos para que el proceso de transmisión de los datos civiles sean expeditos y eficaces. En este punto hay que destacar y subrayar el tema preocupante de los fallecidos que aún no son excluidos del registro electoral por inacción de los particulares quienes deben consignar el acta de defunción. En estos casos el CNE -teniendo bajo su dirección el registro civil- debe obtener tales partidas de la propia institución gubernamental que las emite lo que no debería exceder de un tiempo determinado.

c) Activar operativos para incentivar las inscripciones y actualizaciones dirigidos por los participantes en el proceso electoral especialmente por las organizaciones con fines políticos.

Por último, los participantes de la Mesa debatieron sobre la viabilidad de generar –por parte del CNE- una credencial electoral con fotografía incluida que sustituya a la cédula de identidad para el ejercicio del voto, tal como ocurre en México, logrando una masiva actualización de datos y nuevas inscripciones. De igual modo, se sugirió incorporar una fotografía del elector en el cuaderno de votación.

Para finalizar, se deja constancia que los participantes exaltaron la importancia del principio del ejercicio del voto como derecho político electoral fundamental para la consolidación de la democracia en el país.

*2.2. Propuestas para una reformulación legislativa sobre la operatividad de los registros civil y electoral:* Desde esta perspectiva se propone -que a futuro- se legisle sobre la creación de una entidad con competencia en registro civil, de carácter público y autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio capaz de asumir derechos y obligaciones. La dirección de tal institución podría recaer en un cuerpo conformado por representantes del poder público.

La importancia de la creación de un órgano autónomo reside en que todas las bases de datos gubernamentales se generarían a partir de una macro base de datos a nivel nacional que surtiría a las distintas dependencias según la utilización y destino de los datos, siendo el registro electoral parte de ella. Contaría además con todos los mecanismos de seguridad necesarios para proteger los datos de los ciudadanos.

A pesar de la propuesta, estamos conscientes que el CNE ha dado pasos agigantados para asumir el registro civil y ha emprendido la tarea de asumir una plataforma tecnológica que permita la digitalización de los datos de una manera progresiva. De igual modo está contribuyendo en el flujo de la información de los datos civiles al electoral mediante la instalación y funcionamiento de oficinas de registro civil en las diferentes oficinas regionales electorales.

No obstante, a pesar del camino ya emprendido por la institución electoral para asumir las competencias registrales de naturaleza civil, insistimos en que se estudie la viabilidad de un órgano distinto al CNE que ofrezca a la ciudadanía en general confiabilidad y seguridad sobre una información tan crucial como lo es el registro civil que sin duda desborda lo electoral.

2.3. *Registro de los venezolanos en el exterior:* Actualmente este es uno de los temas electorales que reclama la sociedad venezolana y de allí su importancia dentro del Congreso internacional para las buenas prácticas electorales. La exigencia de la residencia legal en otros países como mecanismo para probar su permanencia legal y así hacer efectivo el derecho al sufragio de venezolanos en el exterior, puede significar un obstáculo insalvable que finalmente impida, limite o niegue un derecho inalienable.

Es necesario un diálogo nacional entre las distintas fuerzas políticas y otros factores de la sociedad civil a fin de revisar las modalidades que puede tener el voto en el exterior; la sustitución de la residencia legal por otros documentos como contratos de alquiler o servicios públicos.

Otro aspecto a regular -por lo incipiente que es el tema del voto fuera de las fronteras nacionales- es examinar si el derecho al voto puede ampliarse a elecciones de ámbito estatal, como serían las diputaciones a la Asamblea Nacional- así como la regulación de la campaña política, la implementación del voto automatizado y la garantía del secreto al voto.

Al debate que se propone deberá acompañarse una exigencia de difusión efectiva por parte del CNE, que no sólo logre informar sobre el proceso electoral que se celebre sino que capte el mayor número de inscripciones de venezolanos en el exterior.

Se destaca finalmente que lo reñido de la contienda electoral de la última elección presidencial despeja las dudas sobre la poca o nula incidencia que representan los votos de los venezolanos en territorio extranjero, de allí que constituya este tema un problema de cálculo político. Su regulación en términos de igualdad resulta de altísima importancia en un evento de ámbito nacional, trátase de elecciones o referendos para garantizar la mayor participación.

### *3. Conclusiones y recomendaciones en materia de condiciones de las campañas electorales en Venezuela.*

3.1. La democracia no es votar sino hacerlo bajo ciertas condiciones de libertad y de competitividad que garanticen una elección auténtica. Las campañas electorales democráticas se caracterizan por darse en condiciones de libertad del elector y de igualdad de condiciones para los aspirantes a gobernar. Constitucionalmente las elecciones son libres cuando los votantes no sufren ningún tipo de coacción física o psicológica; los candidatos pueden hacer campaña sin sufrir violencia, amenazas de ella o cualquier restricción significativa; hay plena libertad de expresión y de prensa, la información es libre y plural y está a disposición del elector para decidir su voto. Las campañas electorales son equilibradas cuando hay libre e igual acceso a los medios de información para los candidatos participantes en la elección, el financiamiento de las campañas es equitativo y sometido a reglas claras y las autoridades electorales y demás poderes públicos actúan imparcialmente sin favorecer a ningún participante. La Constitución venezolana consagra el principio de las elecciones libres en un marco democrático. En efecto, según el artículo 63, las elecciones son el medio para ejercer el derecho al sufragio el cual debe ejercerse mediante votaciones: libres, universales, directas y secretas. Sin embargo, la práctica electoral registra, crecientemente, el ejercicio de distintas formas de coacción sobre los electores, entre las cuales podemos señalar: el voto asistido injustificado, las listas negras de votantes como las Listas Tascón y Maisanta, las cuales contenían los nombres y apellidos de los ciudadanos que firmaron

para solicitar el referendo revocatorio en contra del Presidente de la República en 2004 y de quienes votaron para revocarlo; y más recientemente, la Lista Maduro, de presuntos electores que dejaron de votar el 14<sup>a</sup>; un discurso dirigido a atemorizar al elector por las pérdidas eventuales que tendrían de votar por un candidato determinado, o si éste llegara a ganar unas elecciones; las amenazas de pérdida de un beneficio o de obtención de otro si vota en favor de un candidato en particular; las llamadas operaciones “remolques” por medio de las cuales los electores pueden ser llevados bajo amenaza, o beneficio, a votar cuando no están dispuestos a hacerlo.

3.2. En materia de competitividad electoral, la Constitución establece algunos elementos que de aplicarse en forma estricta permitirían una competencia más equilibrada, especialmente, cuando la misma Constitución establece la reelección inmediata e ilimitada en el cargo y la prohibición del financiamiento de las asociaciones con fines políticos que incentivan a la desigualdad en las campañas electorales. En estas condiciones, el constituyente previó algunos mecanismos para democratizar las campañas. Si bien la Constitución prohíbe el financiamiento de las asociaciones con fines políticos, exige al legislador ponerle límite a los gastos electorales pero éste hizo caso omiso del mandato constituyente. La prohibición del financiamiento público de las asociaciones con fines políticos y de las campañas electorales, desestimula la participación ciudadana -que el Estado está en la obligación de favorecer- pues, la hace onerosa y participar en elecciones exige ingentes recursos económicos con los cuales no se cuenta y deben buscarse en las donaciones y contribuciones particulares de difícil obtención. Tal situación combinada con la reelección inmediata e ilimitada de los gobernantes de turno, genera incentivos muy fuertes a los candidatos reeleccionistas a fin de utilizar los recursos públicos sin control para el financiamiento de sus campañas en detrimento de sus adversarios que dependen sólo de los aportes privados. Igualmente la Constitución dispone una serie de mecanismos a fin de garantizar los derechos electorales cuya aplicación estricta tendría como consecuencia beneficiosa unas campañas electorales más equilibradas y democráticas. La Constitución creó un Poder Electoral como garante de los derechos electorales ciudadanos, llamado a proteger las condiciones de libertad y competitividad electorales. Para que ello sea una realidad, se debe cumplir con las exigencias constitucionales de: despartidización del Consejo Nacional Electoral; conformación del Comité de Postulaciones Electorales por representantes de los diferentes sectores de la sociedad y no del Estado; imparcialidad en la toma de decisiones; garantizar la igualdad y de transparencia; reglamentar las leyes electorales y, sobre todo, resolver las dudas y vacíos de las mismas; dictar directivas vinculantes en materia de financiamiento de las campañas atendiendo a la exigencia de fijar límites al gasto electoral para democratizar las campañas electorales. El CNE debe asumirse como un Poder Público independiente, a fin de cumplir con su función constitucional y no puede argumentar que carece de potestades constitucionales para actuar en aspectos medulares de las campañas electorales, pues la Constitución se las otorga. Tal como ocurre con la propaganda electoral, que es el instrumento fundamental para dar a conocer a los candidatos y sus propuestas. En esta materia, nos encontramos con la situación de que la Ley Orgánica de los Procesos Electorales establece un concepto amplio de propaganda electoral definida como “ **mensajes electorales de las organizaciones y sus candidatos de elección popular**, durante el transcurso de una campaña electoral”, mientras que el reglamento general de la LOPRE, establece un concepto restringido de propaganda como aquella que “**expresen llamados a votar por determinada candidatura o por alguna parcialidad política**”. Mediante

esta concepción el CNE no considera propaganda piezas como: **propaganda institucional promoviendo las realizaciones del gobierno, del presidente de la república, del gobernador, del alcalde; las cadenas de radio y televisión en las cuales el jefe de estado publicita su gestión y ataca a los contendores electorales y la inauguración de obras públicas, entrega de bienes, en cadena de radio y tv.** A la luz del concepto restringido, buena parte de la larga lista de propaganda prohibida que establece la ley y reglamento, se convierte en letra muerta.

3.3. Los procesos electorales venezolanos distan cada vez más del cumplimiento de la Constitución y la ley. Las competencias electorales son cada vez más desequilibradas debido a las ventajas institucionales con las que cuentan los candidatos identificados con los gobernantes de turno. El Estado venezolano se ha convertido en una gigantesca maquinaria reeleccionista a todos los niveles y el país sufre la enfermedad política identificada por Simón Bolívar en 1819: la del gobernante acostumbrado a mandar y quiere seguir mandando mediante la reelección ilimitada y el aprovechamiento de las ventajas naturales que da el poder en materia de recursos, de comunicación y de apoyo institucional. El país carece de una legislación específica que regule las campañas electorales en condiciones de reelección inmediata e indefinida de los gobernantes, lo que pone a Venezuela de última en América Latina, en materia de garantías electorales ciudadanas. Por ello se impone un programa de reformas constitucionales y legislativas con el fin de volver a las campañas electorales libres y competitivas. (Por favor ver la Tabla de sugerencias de reformas).

#### *4. Conclusiones y recomendaciones para otorgar más garantías al derecho al sufragio durante las fases de votación y escrutinio del proceso electoral*

La fase de votación tiene, dentro del proceso electoral, una importancia fundamental, pues en ella se materializa el voto del elector. Es indispensable que el electorado cuente con garantías suficientes para que su derecho al sufragio sea ejercido de manera voluntaria, libre y secreta, sin temor alguno de expresar la opción política de su preferencia. En aras de tales objetivos, se plantean las siguientes propuestas que en algunos casos requieren de modificación normativa, pero en la mayoría se consiguen dando cabal cumplimiento a las normas legales y reglamentarias ya existentes, especialmente la potestad de control y la potestad sancionatoria con la que cuenta el CNE. Tales conclusiones y propuestas son las siguientes:

4.1. Es necesario dar mayor difusión a la oportunidad en que se realizará el sorteo público de selección de los miembros de las juntas electorales subalternas, debiendo realizarse la notificación personal de los ciudadanos seleccionados. Asimismo, establecer en la Ley que, en caso de ausencia de algunos de esos electores seleccionados se seguirá un procedimiento similar al que se sigue al momento de la constitución de las mesas electorales.

4.2. Es indispensable que los centros de votación estén localizados en lugares de fácil acceso para el electorado y testigos electorales. El recinto de escuelas y universidades sigue siendo en más conveniente para ello, tanto por su infraestructura como por su ubicación.

4.3. Una eventual reforma de la legislación electoral debería determinar que no son procedentes las sustituciones o modificaciones de postulaciones de candidatos cuando ya no sea

posible reflejar ese cambio en el tarjetón o boleta electrónica, a fin de evitar confusión en el electorado.

4.4. Deben regularse en la Ley los aspectos fundamentales de las medidas de cierre de fronteras en días previos a procesos de votación, partiendo de la premisa que una medida de esa naturaleza es siempre excepcional y debe ser decretada únicamente cuando haya temor cierto de desestabilización del orden público en la zona fronteriza.

4.5. Es indispensable capacitar a los miembros del Plan República respecto de los aspectos fundamentales del proceso electoral y en concreto de sus funciones como agentes de reguardo de la seguridad de los electores, para que tengan claro que la finalidad del acto electoral es el ejercicio libre y secreto del derecho fundamental al sufragio, en condiciones de igualdad y sin coacciones y a ello deben dirigirse todas sus actuaciones.

4.6. El sistema de votación automatizado establecido en la LOPRE es conveniente para lograr mayor eficiencia del proceso electoral, no obstante, el criterio ha de ser el de automatizar solamente aquellas fases y actos del proceso cuando sea estrictamente necesario, sin perder de vista que una elección es esencialmente un proceso humano y social. Por tanto, conviene eliminar aquellas fases automatizadas que no son esenciales, como la Estación de Información del Elector y el Sistema de Autenticación Integrado.

4.7. Debe replantearse el diseño del Sistema de Autenticación Integrado (SAI), determinando, por ejemplo, una fórmula intermedia en la que ese sistema de autenticación no esté directamente conectado a la máquina de votación, de manera que recoja las huellas de los votantes pero no active directamente la máquina. Asimismo, deben realizarse auditorías ciudadanas que demuestren su inocuidad frente al secreto del voto.

4.8. Debe eliminarse la obligatoriedad de la Estación de Información de Elector, manteniéndola con carácter optativo para los votantes, siendo obligatoria únicamente cuando se planteen los supuestos de voto asistido y de electores no identificados en las listas correspondientes.

4.9. El llamado voto asistido, cuando no se encuadra dentro de las excepciones legalmente establecidas, implica una grave violación al secreto del voto que recoge el artículo 63 de la Constitución y se traduce en una conducta evidentemente ilegal sujeta a las sanciones administrativas y penales que dispone la Ley: (i) Realizar campañas informativas para que los electores conozcan la gravedad del voto asistido y sepan además que el infractor estará sujeto a las sanciones que dispone la Ley. (ii) Que los miembros de mesa y testigos electorales conozcan claramente cómo deben actuar de presentarse casos de electores acompañados. (iii) Debe preverse un sistema mediante el cual en la Estación de Información, luego del registro respectivo, se disponga una marca que evite que el acompañante asista a otros electores en otros centros de votación distintos.

4.10. Es fundamental modificar el sistema actual de colocación de parabanos plegables de cartón alrededor de la máquina de votación, y establecer métodos alternativos de resguardo de la máquina de votación y la boleta electrónica, de modo que no haya manera de determinar por quién está votando el elector.

4.11. La determinación de las condiciones de cierre de la mesa y la ejecución del mismo son competencia de los miembros de la mesa electoral, quienes son la máxima autoridad dentro de ese recinto de votación.

4.12 Es condición fundamental para el libre ejercicio del derecho al sufragio y el correcto desenvolvimiento del proceso electoral que no se verifique la alteración del orden público por hechos de coacción, violencia o proselitismo político durante la jornada electoral para lo cual son necesarias las siguientes medidas: (i) Campaña informativa institucional acerca de la libertad del derecho al sufragio e ilegalidad de la coacción. (ii) Incremento del control y resguardo del orden público, bien por parte del Plan República, bien de otros órganos policiales competentes. (iii) Efectiva tramitación de denuncias y ejercicio de la potestad sancionatoria que corresponde al CNE.

4.13 Sería conveniente regular procedimientos de contingencia para el caso de que no esté presente el operador técnico de la máquina de votación o éste sufra algún imprevisto que le lleve a abandonar la mesa electoral.

4.14. Es importante el apego estricto a los acuerdos de auditoría postelectoral, por lo que el órgano electoral poner a disposición las bitácoras de transmisión, bases de datos y de huellas obtenidas en cada mesa electoral.

4.15. Sería conveniente reformar la LOPRE, a fin de unificar criterios respecto del valor jurídico y probatorio de la auditoría de Verificación.

#### *5. Conclusiones y recomendaciones en materia de observación electoral y acompañamiento electoral internacional*

5.1. Se propone una reformulación del acompañamiento electoral como modalidad de la observación internacional, redefiniendo el rol del invitado, en tanto que no funja como una instancia superior al Consejo Nacional Electoral pero que tampoco quede impedido de observar con libertad el proceso electoral en todas sus fases, incluyendo las auditorías y pueda de esta manera, presentar conclusiones y recomendaciones durante el proceso y al final del mismo.

5.2. Ciertamente, el acuerdo que suscribe el organismo internacional con el CNE priva en las relaciones entre ambas instituciones, no obstante, las limitaciones no pueden representar la negación de la observación sobre las variables que permiten evaluar la condición democrática de un evento electoral ni circunscribir la observación al día del acto de votación.

5.3. En cuanto a las variables, se propone una revisión de los distintos instrumentos internacionales a fin de elaborar una especie de catálogo que incluya elementos propios de un sistema automatizado que comprendería tanto las auditorías pre electorales como las que se realizan al finalizar la jornada electoral. La implementación de un método objetivo permitiría mayor confianza en el desempeño de la observación.

5.4. Por otra parte y en ello hay que insistir, los participantes como observadores deben gozar de credibilidad internacional y en aquéllos casos que representen notoriamente una tendencia partidista que pudiera favorecer a alguno de los candidatos u opciones de la contienda,



deberá excluirseles como observadores y en todo caso permitirles el seguimiento del proceso, en calidad de “invitados políticos especiales”.

5.5. Tal como se desprende de los comentarios anteriores, la observación electoral persigue a través de un procedimiento sistemático de seguimiento de elecciones o referendos, un pronunciamiento por parte de expertos extranjeros o nacionales a través de un informe final sobre la calidad democrática del proceso. Trátese de observación internacional bajo la figura del acompañamiento o de la observación nacional, sostenemos necesario mantener el carácter confidencial del informe final sin que ello obste a que los observadores puedan dar ruedas de prensa al final del evento electoral, en ejercicio de la prudencia, objetividad e imparcialidad.

5.6. En otro orden de ideas, el CNE debe procurar ser más receptivo con los observadores internacionales sin imponer más limitaciones que las que se deriven del principio de la autodeterminación y que atiendan a la discreción de los actos propios del observador. La Observación de expertos reconocidos nacional e internacionalmente sobre el proceso electoral forma parte de las condiciones electorales que deben privar en una elección o referendo.

5.7. Consideramos de altísima importancia la elaboración de un manual procedimental para la observación internacional y nacional que tenga como objetivo la actualización o refrescamiento de las distintas variables que permiten la lectura sobre las condiciones democráticas de una elección o referendo. Tales variables deben corresponderse con las diferentes fases del proceso, incluyendo la pre electoral, electoral y post electoral en un proceso automatizado como el venezolano.

5.8. En cuanto a la observación nacional se puede sostener que en Venezuela es incipiente y que su origen data –aproximadamente- desde el año 2006. Es indudable que uno de los objetivos a perseguir por parte de la sociedad civil deberá ser el fortalecimiento de esta institución porque entre otras razones, este tipo de observación puede ser incluso más amplia que la internacional ya que no sufre de las limitaciones basadas en la autodeterminación de los pueblos o en la soberanía nacional.

5.9. La observación nacional no está tan consolidada como la internacional por lo que pareciera interesante establecer alianzas entre ellas a fin de lograr a corto plazo un desarrollo sustentado que le permita desempeñar un papel fundamental en la evaluación de todas las fases del proceso y de las condiciones de la elección.

## *6. Conclusiones y recomendaciones relativas al régimen de referendos*

6.1. La idea de democracia reflejada en la Constitución bolivariana, incorporó las instituciones de la democracia representativa junto con los mecanismos de participación de la democracia directa. En efecto, el artículo 5, reza «La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público». Así mismo, el artículo 70 enuncia los medios de «participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía».

6.2. De esta manera, desde 1999, hasta la actualidad -14 años- se han efectuado un total de seis referendos nacionales; ello además, junto a la celebración de referendos a nivel regional en diversos estados en el año 2007. No obstante la realización de estos procesos, la delimitación legal a la cual se encuentran sujetos estos mecanismos conforme al segundo apartado del artículo 70 constitucional antes referido cuando enuncia «La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo» no ha sido desarrollada, y en su lugar, suplida a lo largo de estos eventos, por la casuística jurisprudencial y relegada a la ordenación administrativa del Consejo Nacional Electoral.

6.3. De aquí que se expongan, en concreto, la institución del referéndum como mecanismo de participación previsto en Título III «Derechos Políticos», Capítulo IV, sección segunda, artículos 71 – 74, y su aplicación en la experiencia venezolana, haciendo especial énfasis en la ordenación de procedimientos, obstáculos, y puntos clave tendentes a la regulación legal de este mecanismo de participación. Sin dejar de lado una visión retrospectiva que considerara además el proceso de gestación en la legislación preconstitucional y las falencias de la ausencia de legislación luego de la entrada en vigor de la Constitución de 1999.

6.4. Entre las reflexiones finales y recomendaciones se destacan la necesidad de desarrollar por la vía de ley orgánica los distintos referendos, bien en un único cuerpo normativo o en leyes orgánicas especiales para cada referendo; esta ley, debe precisar las competencias del Consejo Nacional Electoral como órgano rector; las garantías que revisten a los procesos, desde la solicitud —aquí haciendo especial referencia a la recolección de firmas lo cual ha constituido punto de alta sensibilidad en la población— hasta el escrutinio y pronunciamiento de resultados. Está claro que si bien la “firma” como acto de manifestación de la voluntad del elector en referendo no es voto —sufragio activo— en sentido estricto, si es una manifestación de los derechos políticos reflejados en la Constitución, de allí la relevancia de blindar su ejercicio con las garantías que permitan las condiciones necesarias para su materialización real y efectiva. Asimismo, deben precisarse —que no hace la constitución en algunos casos como en el consultivo— los efectos de cada referendo y el tiempo dentro del cual puede volverse a intentar. Es importante también precisar temas procesales, estableciendo condiciones que hagan previsible y doten de seguridad jurídica a los ciudadanos, previendo fases entre cada acto y normando lapsos y términos, como el caso de la convocatoria, que hasta hoy, es discrecional del CNE la oportunidad para convocar. Así, entre otras, se hacen eco de algunas recomendaciones que ya desde hace varios años se han venido advirtiendo por observadores internacionales y distintas organizaciones.

## *7. Conclusiones y recomendaciones en materia de resolución de conflictos electorales y revisión de la actuación administrativa electoral*

7.1. Los actos y actuaciones de los órganos del Poder Electoral están sometidos a revisión en sede administrativa y en sede judicial. La finalidad de la revisión administrativa debe ser siempre el control de la adecuación de los actos de los órganos electorales al ordenamiento jurídico y eventualmente determinar su nulidad. La revisión judicial debe tener por finalidad el otorgamiento de la tutela judicial efectiva a quienes se vean afectados por los mismos y controlar su adecuación a derecho. Son revisables los actos electorales alternativamente en sede

administrativa o bien en sede judicial, sin que sea necesario el agotamiento de la vía administrativa.

7.2. Debería retomarse el criterio tradicional que distinguía entre actos de contenido electoral –directa o indirectamente relacionados con un procedimiento electoral- de los actos de contenido institucional o funcional –no relacionados a elección alguna- para entender a los primeros sometidos al control contencioso electoral y a los segundos al control contencioso administrativo general. Una eventual reforma legislativa debería excluir del control contencioso electoral a los actos relacionados con las votaciones internas realizadas para elegir las directivas de las organizaciones de la sociedad civil.

7.3. Es indispensable adaptar las normas que regulan los vicios de nulidad de los actos electorales al sistema de elecciones automatizadas asumido por la Ley vigente.

7.4. Es necesario determinar con claridad en la Ley cuáles son las consecuencias de la declaratoria de nulidad de actos electorales, determinando el orden lógico a seguir frente a impugnaciones de actos electorales y estableciendo cuándo deben anularse tales actos y cuándo deben repetirse elecciones como consecuencia de esa nulidad.

7.5. La determinación de esas consecuencias y modos de proceder una vez declarada la elección, debe fundamentarse en el principio general de conservación de los actos electorales y de preservación de la voluntad popular plasmada en los instrumentos de votación, entendiendo que la nulidad de los actos electorales es excepcional y que la regla debe ser su mantenimiento a través de la subsanación o convalidación.

7.6. Es fundamental que la Sala Electoral esté conformada por Magistrados especializados en el área del Derecho Electoral y que cuenten con independencia suficiente para decidir con objetividad e imparcialidad y así controlar cabalmente la actuación de los órganos electorales y otorgar tutela judicial efectiva a los interesados.

7.7. Sería conveniente modificar el lapso de caducidad establecido en la LOPRE y la LOTSJ para presentar el recurso contencioso electoral, pudiendo disponerse un plazo razonable de, por ejemplo, noventa (90) días continuos contados a partir de que se dicta el acto.

7.8. Debería reformarse el régimen de admisibilidad del recurso contencioso electoral para establecerse uno similar al que tradicionalmente ha regido las demandas contencioso-administrativas, en el cual en ese momento inicial solo se revisa el cumplimiento de requisitos procesales y de forma e incluirse el despacho saneador.

7.9. La Ley debería proscribir la declaratoria de improcedencia *in limine* del recurso contencioso electoral y del amparo constitucional en materia electoral. La relevancia del interés público presente en las demandas referidas a procesos electorales, exige la admisión del proceso –si se cumplen los requisitos de ley- y la apertura del juicio a fin de llamar a los interesados y permitir que todas las partes ejerzan su derecho a la defensa y al debido proceso, procurando esclarecer el asunto debatido.

7.10. Es conveniente aclarar en la Ley el deber de preservación de todo el material electoral de cualquier proceso comicial. Si dicho proceso no es impugnado oportunamente, podrá destruirse el material después de 6 meses de transcurrida su celebración. Si por el contrario, se ha planteado recurso jerárquico o recurso contencioso electoral total o parcial contra determinadas elecciones, debe preservarse todo el material electoral respectivo hasta al menos 6 meses posteriores a la decisión definitiva de ese recurso administrativo o demanda judicial, con independencia de que inicialmente solo unas pocas actas electorales sean impugnadas.

7.11. La legislación en la materia debería desarrollar el derecho al acceso al material electoral por parte de cualquier interesado y la correlativa obligación del CNE de permitir el acceso a ese material cuando el interesado pretende demandar en sede judicial o plantear recurso jerárquico.

7.12. Es necesario determinar en la Ley cuál es el alcance que puede tener la sentencia contencioso electoral y los modos de ejecución forzosa de la misma. Asimismo, deberían preverse las consecuencias del incumplimiento de la sentencia por parte del demandado, que constituye un claro desacato a la autoridad judicial.

#### *8. Conclusiones y recomendaciones en materia de elección de nuevos rectores del Consejo Nacional Electoral*

El tema de la Selección y Designación de Rectores del CNE guarda relación con el imperativo de que la institución sea autónoma, independiente, despartidizada e imparcial. En tal sentido, se realizan las siguientes propuestas:

##### *8.1. Prácticas recomendables:*

a. Se debe propiciar el diálogo, para favorecer el acuerdo de la sociedad respecto a: (i) lograr un Sistema Electoral confiable, pues es la garantía de solución pacífica de los conflictos de la sociedad, con la que todos debemos estar comprometidos; (ii) que la no actualización de los Rectores del CNE es un problema que afecta la legitimidad del sistema político venezolano, por lo que se debe realizar periódicamente, en el tiempo adecuado; (iii) debe arribarse acuerdos a lo interno de la Asamblea Nacional, para que sea éste órgano y no otro (no el TSJ), el que proceda a la selección de los rectores del CNE; (iv) la necesidad de facilitar los distintos canales de participación ciudadana durante todo el proceso de selección y designación de rectores, de manera tal que la sociedad se mantenga informada y pueda exigir a los respectivos órganos del Poder Público que este procedimiento se realice sin dilación alguna; exigir información previa sobre los candidatos postulados, y oportunamente ejercer un escrutinio de los mismos, para verificar si cumplen con los requisitos generales y de honorabilidad; y a su vez pueda exigir que se garantice la autonomía, imparcialidad y despartidización, que imperiosamente debe caracterizar al órgano rector del Poder Electoral.

b. La sociedad debe exigir a los candidatos a Rectores y a los Rectores un total compromiso por el respeto a la normativa vigente, a su aplicación con equidad a los distintos sectores del debate político, y el respeto a la voluntad popular.

##### *8.2. Reformas normativas:*

a. Se debe incorporar alguna disposición normativa que excluya como candidato a aquellas personas que han renunciado a su militancia política de manera premeditada, justo antes del proceso de selección y designación de rectores.

b. Se debe reformar la figura del Comité de Postulaciones Electorales, de manera que se garantice la pluralidad. Debe estar conformado por los diferentes sectores de la sociedad.

c. Se debe revisar los artículos 26 y 27 de la LOPE, para garantizar que los plazos y condiciones de publicidad que se establecen en el procedimiento de postulación de candidatos faciliten el ejercicio del derecho a la participación de la ciudadanía.