

**DISCURSO DE INCORPORACION  
DEL  
DOCTOR LUIS GERONIMO PIETRI**

**EL DERECHO ELECTORAL  
Y LAS ELECCIONES**

---

**CONTESTACION DEL ACADEMICO DOCTOR  
ANTONIO PULIDO VILLAFANE**

Señor Presidente de la Academia:  
Señores Académicos:  
Señoras, Señores:

Creo que el haberme ofrecido un sitio a vuestro lado como Individuo de Número de esta Academia, es un acto generoso en grado extremo. Tal vez mi afición por las disciplinas del Derecho, puestas de manifiesto en mi vida profesional; mi actuación de Consejero Legal en el servicio público durante algunos años; y mis experiencias acerca de los movimientos políticos y sociales del país, adquiridas cuando fui personero de la Administración Pública, os inclinaron a considerarme cerca de las preocupaciones y afanes que os incitan cada día.

Evoco con nostalgia mis primeros pasos en las contendas judiciales durante mi permanencia en el interior de la República. Puedo asegurar que fue la época en que hube de destinar mayor tiempo y con más ahinco a la consulta de los autores, en el sosiego provinciano. Y puedo afirmar

también, con absoluta buena fe, que no amparé causas injustas y creo no haber dejado desmentida la dignidad del abogado venezolano. Más tarde hube de asumir funciones de Consejero Legal del Gobierno Nacional en el Ministerio de Fomento provisto de una copiosa bibliografía sobre los ramos del Derecho inherentes a aquel Despacho. Mis opiniones y estudios de ese tiempo, parte recogidos en libro, son testimonio de que no me separé un punto de lo que juzgué inspirado en la Ley y el Derecho. En cuanto a mis aciertos o posibles errores como Ministro del Ejecutivo, toca a otros juzgarlos. Pero en esta hora de mi vida no tengo de qué arrepentirme y pienso que he sabido conciliar un espíritu liberal y tolerante con los principios de orden, de seguridad pública, de disciplina, que hacen posible una evolución progresiva de los pueblos.

Correspondo al gran honor que me hacéis, con el propósito que me anima de laborar asiduamente en vuestra docta compañía.

Ha sido casi un tópico la fórmula simplista según la cual, las Academias son cenáculos o círculos consagrados a tareas rutinarias, de poca o ninguna creación; y al mismo tiempo cerrados al imprevisto rumbo del proceso social, desdeñosos de lo humano. Los que nos damos cuenta de la variedad, de la complejidad del saber y la cultura, aceptamos como necesario que existan en las naciones estas aulas de meditación y estudio. Ellas son importantes, precisamente, porque se sustraen de los encendidos llamamientos a la acción, de los móviles inmediatos; y así pueden sacar a la luz conclusiones e hipótesis desinteresadas acerca de las diversas ramas del conocimiento. Sin que se anule lo original de cada uno de sus componentes, estas instituciones por demás útiles a la República, van formando, mediante la disquisición serena, el contraste de pareceres y las rectificaciones, puntos de vista coincidentes acerca de los temas generales que aquí se tratan. Ello es decir que estas agrupaciones propenden a mantener cuanto hay de útil en la tradición, que no es algo inmutable sino una influencia que

mientras fija y dá valor permanente a conceptos y tesis que tal merecen, impulsa a lo selectivo, revisa con sentido crítico y busca lo mejor.

En las Academias se ejercita, además, el trabajo en común, la colaboración intelectual, en la que se cuenta con mayor número de factores de acierto; e infunde en los individuos el sentimiento de pensar y actuar, no por motivos egoístas sino por móviles impersonales y en ello está implícita la idea de solidaridad humana.

Esta Academia celebró en el año antepasado el Cincuentenario de su fundación. En ese tiempo, relativamente breve si se considera la vida de instituciones como ésta, ha realizado una labor admirable que la historia habrá de juzgar favorablemente. Aquí se han debatido cuestiones trascendentales que atañen directamente al país; se ha auspiciado la edición de obras importantes; se ha mantenido, mediante la publicación del Boletín, una corriente de ideas siempre renovada, de disertaciones científicas, en trabajos y estudios de autores extranjeros y nacionales. Y según reciente dictamen, habrán de publicarse en volúmenes todos los discursos de incorporación académica, en los cuales, como es sabido, se plantean y resuelven problemas sobre diversas materias.

Si se pasa revista a la nómina de los que han sido y son Individuos de Número de esta Academia, se encontrarán siempre los nombres de eminentes compatriotas en ciencias y letras.

Uno de ellos fue el doctor Pablo Ruggieri Parra, a quien sustituyo en esta Academia, figura de relieve en el Foro, tanto por su sapiencia como por sus prendas morales. Durante su vida se consagró por un tiempo al Profesorado en nuestra Universidad Central, en materias que fueron de su predilección, como el Derecho Constitucional. Entonces y en época posterior escribió varias obras muy interesantes así: "La Supremacía de la Constitución y su Defensa" (Jurisprudencia del Alto Tribunal Venezolano, año de 1941);

“Derecho Constitucional Venezolano” (año de 1944); “Cuestiones de Derecho Político” (año de 1945); “Historia Política y Constitucional de Venezuela” (año de 1948); “Fundamentos Constitucionales del Sistema Rentístico Venezolano” (año de 1950).

El doctor Ruggieri Parra ocupó altos cargos en la República; fue Juez Accidental en las Cortes de Justicia, Conjuez de la antigua Corte Federal y de Casación, Procurador General de la Nación y Embajador de Venezuela en Italia. Su trabajo de Incorporación a esta Academia versó también sobre Derecho Constitucional y en él se revela el dominio que llegó a adquirir en esta rama del Derecho Público interno.

Cumplido este homenaje recordatorio de mi distinguido predecesor, entro en el tema de mi discurso que es: “EL DERECHO ELECTORAL Y LAS ELECCIONES”.

**I N D I C E**

**EL DERECHO ELECTORAL Y LAS ELECCIONES**

— I —

**Enunciados de Carácter General**

- a) Sufragio directo e indirecto.
- b) Sistemas electorales de mayoría y de representación proporcional.
- c) Renovación integral y renovación parcial.
- d) Voto público o secreto.
- e) Registros Electorales.

— II —

**BREVE RESEÑA HISTORICA DE NUESTRAS  
LEYES ELECTORALES**

CONCLUSIONES.

— III —

- 1) **LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLITICAS.**
- 2) **SU PAPEL EN LAS ELECCIONES.**
  - a) Partidos históricos en Venezuela.
  - b) Régimen Electoral.

— IV —

**LA ADMINISTRACION PUBLICA ANTE EL PROCE-  
SO ELECTORAL. REGLAMENTACION DE LAS GA-  
RANTIAS CIUDADANAS.**

— I —

### ENUNCIADOS DE CARACTER GENERAL

En sentido amplio la elección es el acto mediante el cual un concurso de voluntades, jurídicamente calificadas, verifica una designación; y en sentido restringido, es la acción política derivada del derecho electoral o de sufragio. Esa operación periódica en virtud de la cual se designan las personas encargadas de determinadas magistraturas públicas, es una consecuencia de la soberanía nacional y se corresponde con el principio de la alternabilidad en las funciones y con el de normalidad en las instituciones de un país.

Pero como es fácil entender, esta idea de que se pueden escoger los gobernantes es una conquista de los pueblos modernos. Hay quien piensa (1) que originariamente los gobernantes se imponían a los gobernados y el carácter sagrado y divino que se les atribuía excluía toda idea de elección. Otros suponen que ese carácter sagrado y el origen divino del poder no fue tal vez la regla en las sociedades originarias sino un producto del absolutismo. De todos modos, durante siglos, la herencia fue el modo más generalizado de investidura. Es verdad que en las llamadas democracias antiguas, tal como en las ciudades griegas y romanas, se establecía cierta participación en forma directa de los gobernados en las decisiones de gobierno, pero por eso mismo, la elección propiamente dicha ocupaba un lugar muy secundario. Era una especie de parlamento abierto a todos los ciudadanos, que se reunían allí para tomar decisiones sobre puntos esenciales. Como es de suponer, aquella forma primitiva de participación se enfrentó con la dificultad o imposibilidad material de que grupos de hombres,

---

( 1 ) (Maurice Duverger-Instituciones Políticas).

cada vez mayores, pudiesen tomar parte directamente en los asuntos de Estado. Para designar magistrados o altos funcionarios, dejando de lado la elección, las democracias antiguas preferían adoptar el procedimiento de sacar por la suerte los designados, lo que era conforme a sus creencias religiosas a las cuales remitían los más graves asuntos políticos y sociales.

Fue después de la Revolución de Independencia norteamericana y de la francesa, al proclamarse el dogma de la soberanía nacional y desarrollarse la teoría de la **representación**, cuando el concepto de elección tomó el carácter de fundamental que conserva en el mantenimiento del régimen democrático. Durante las sesiones de la Asamblea Revolucionaria de Francia, en 1789, se agitaron entre los oradores estas ideas. Al respecto dice Duguit: "La Asamblea Nacional de 1789, al proclamar después de Rousseau el dogma de la soberanía nacional, más lógica que él, no creyó que implicaba la participación activa de todos los miembros de la nación en el poder público. "La idea era netamente expresada por los más calificados de la Asamblea". Thouset se expresaba así: "La cualidad de elector está fundada sobre una **comisión pública** cuya delegación tiene derecho a reglamentar el poder público del país". (2)

Cuando se llegó a esta concepción, ya se había dado el gran paso hacia la teoría de la **representación** o delegación. Y su fundamento racional estuvo en que, como el pueblo, titular originario del poder, no podía ejercer él mismo esta autoridad, debía delegarla a quienes la ejercieran en su nombre: ese acto por el cual se escogen los representantes, ha sido en las democracias llamadas occidentales como un **desideratum** en las luchas por la legitimidad.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la representación, la primitiva noción estuvo inspirada en la teoría del mandato civil según la cual una persona da a otra el derecho de obrar en su nombre, con la obligación para esta última de

---

(2) (L. Duguit-Traité du Droit Constitutionnel, tomo II, pág. 580. Edición 1928).

cumplir estrictamente las instrucciones recibidas y la facultad para aquél de revocarlas.

La teoría del "mandato imperativo" ha venido a menos y en su lugar se ha sustituido la de un mandato colectivo dado por la Nación entera al conjunto de sus representantes; y no de un modo ceñido y circunscrito sino más flexible, dejando al representante cierta facultad para interpretar el verdadero sentimiento de los electores. Supone cierta conformidad doctrinal o teórica entre electores y elegidos y en este sentido el papel de los partidos políticos es, en principio, considerable en cuanto concurren a la expresión del sufragio, no meramente en el aspecto administrativo sino en el político colectivo mediante sus programas, plataformas y candidaturas.

Durante el siglo XIX, pues, los conceptos de elecciones y régimen liberal se han vinculado tan estrechamente que llegan a ser sinónimos. Hacia el sufragio universal como instrumento del sistema representativo se han inclinado casi todos los países, salvo las rupturas experimentadas en el presente siglo con ocasión de las dos guerras mundiales y la irrupción de los regímenes totalitarios.

En la Unión Soviética y países satélites, la elección no se considera como el fundamento del régimen democrático porque su teoría parte de una crítica de la democracia clásica que ella considera utópica y llama desdeñosamente "democracia formal". El sistema del partido único desde luego que quita a las elecciones el sentido que tienen en los países occidentales y su rígida doctrina no da margen al juego de las libertades públicas.

Sin embargo, bien sea por motivos de propaganda o porque saben que las elecciones conservan un gran prestigio en la opinión pública de todos los países, no las han suprimido en forma oficial y aún las reglamentan minuciosamente en sus Constituciones.

Si observamos retrospectivamente las variaciones experimentadas por el sufragio en los diversos países, vemos que

tal sistema ha pasado por una serie de restricciones a las cuales se les ha atribuido fundamento racional.

De las primeras formas restrictivas conocidas, una ha sido la negación del voto a quienes no llenaban ciertas condiciones de fortuna. Un ejemplo nos lo daba en Francia el "sufragio censatario", o sea, de los que pagaban cierta contribución directa llamada "censo electoral". Prácticamente se justificaba —dice un autor— haciendo valer el argumento de que los individuos que poseían una cierta fortuna eran los que verdaderamente se encontraban ligados a la nación y soportaban el peso de las decisiones gubernamentales. (3)

Otra forma era la de exigir que el elector poseyese una propiedad inmobiliaria, como ocurría en Venezuela durante la vigencia de las primeras Constituciones, de las cuales trataremos más adelante.

En Estados Unidos se privó un tiempo del derecho de voto a quienes no tenían medios de vida, o a quienes no pudieron pagar una tasa electoral.

Otra limitación se refiere a la reserva del voto a aquellos que poseen determinado grado de instrucción. En cierto número de Estados se exige un minimum de aptitudes, tal como poder explicar la Constitución o al menos saber leer y escribir.

La concesión o negativa del voto a los analfabetos ha sido uno de los asuntos más debatidos y hay que convenir en que en favor y en contra no han faltado argumentos desde el punto de vista doctrinal. Para los autores opuestos a tal concesión, es inadmisibles que una persona participe del sufragio sin saber leer y escribir, pues sería conceder el poder sobre la comunidad a gentes que no han adquirido las condiciones más ordinarias y más esenciales para cuidar de sí mismas. Negar el voto al analfabeto —sostienen los

---

( 3 ) (Maurice Duverger-Instituciones Políticas. Edición Universitaria - París - 1965).

autores opuestos a su concesión— es un medio que permite a un país formar un cuerpo electoral culto y juicioso, frente a las cuestiones que se someten a su consideración. Desde Stuart Mill hasta algunos autores modernos han pretendido exigir un *mínimum* de capacidad, como saber leer y escribir. En nuestra América, González Calderón califica de previsión política acertada la restricción del voto en tal sentido. El gran Alberdi decía al respecto: “Elegir es discernir y de-”liberar. La ignorancia no discierne: busca un tribuno y ”toma un tirano”. El Profesor Wolf, en su “Tratado de Derecho Constitucional Venezolano”, se expresa así: “A ”pesar de que el pueblo iletrado puede oír la radio y tiene ”así en las remotas regiones del país un medio de informar-”se, todavía es verdad que un hombre que no sepa leer y ”escribir nunca será capaz de formarse un concepto propio ”ni de enunciar un juicio exacto sobre los asuntos políticos ”de la Nación. Nada puede reemplazar la lectura personal ”si se quiere formar un espíritu crítico”. (4)

Los partidarios del voto a los analfabetos esgrimen dos especies de argumentos: En primer lugar, dicen: Si la sociedad no ha proporcionado al hombre los medios de adquirir el saber elemental para ejercer esta función, parece injusto privarlo de ella, puesto que su impreparación es más culpa del Estado que de él mismo. Siendo el sufragio un derecho, su privación es una pena y no puede serle impuesta al que crece en la ignorancia por la inercia de la sociedad.

Además, —alegan— saber leer y escribir no es indispensable para apreciar el mérito de los candidatos. El ejercicio del sufragio sólo exige capacidad política y ésta se obtiene divulgando las nociones de gobierno, educándolos en el mecanismo del Estado, comenzando con las elecciones municipales. Las aptitudes cívicas no se resumen en el hecho de saber leer o escribir.

Los analfabetos han votado ya en Venezuela y en otros países. Hoy se piensa que si el analfabetismo es un mal

---

( 4 ) (Ob. cit. pág. 215, tomo I).

nacional, privar del voto al analfabeto es sustraer al ejercicio cívico del voto una porción inmensa de ciudadanos.

En cuanto al voto femenino, su negación durante largo tiempo se vincula en el mundo con las antiguas concepciones de la desigualdad de los sexos y el papel que se le quiso señalar a la mujer, de consagración a la familia y alejamiento de toda actividad política. No debemos olvidar que este criterio fue predominante también en el derecho común, en el cual, no obstante algunas reformas en sentido liberal, todavía se mantienen reservas a la capacidad civil de la mujer. Pero no parece que la resistencia a su participación en el sufragio hubiese estado influida por consideraciones de orden político. Antes bien, se ha hecho la curiosa observación de que los partidos más empeñados en la concesión del voto femenino, —como son los de izquierda— son quizás los menos favorecidos por ello, pues la gran mayoría de las mujeres vota en favor de grupos conservadores. Fue en Estados Unidos donde primero se concedió el voto a la mujer, desde 1890. El primer paso lo dió el Estado de Wyoming, se extendió luego a otras Entidades y por fin la enmienda constitucional de 1919 consagró el voto femenino. Es la enmienda XIX y dice así:

“El derecho de voto de los ciudadano de los Estados Unidos no será denegado por los Estados Unidos o por Estado alguno, por razón de sexo”.

En Inglaterra, por virtud del apoyo que de las sufragistas recibió el Gobierno durante el conflicto bélico de 1914, se aprobó en 1918 una ley que admitió el voto femenino. Muhos otros países hicieron lo mismo, tales como Alemania, Hungría, Cheoeslovaquia, Polonia. En China ocurre de igual modo desde 1927 y en Turquía desde 1935. Despés de la Segunda Guerra Mundial, gran parte de las naciones concedieron el sufragio femenino. De las más renuentes a concederlo fue Francia. No lo hizo hasta 1945. Recientemente, 1954, una encuesta organizada en Suiza, a propósito del tema, mostró que la mayoría de los hombres era opuesta. En Venezuela, desde la Constitución de 1830 se reconoció el

derecho activo y pasivo a los ciudadanos sin distinción de sexo, aunque en las costumbres hubiera resistencias. En Constituciones posteriores, tampoco se hizo distinción de sexo, con excepción de las Cartas Fundamentales de 1936 y 1945.

En cuanto a las restricciones por la raza, no siempre las iniciativas en sentido progresista han tenido éxito inmediato. En la Alemania de Hitler se negó el voto a los israelitas. En Estados Unidos, aunque desde hace muchos años una Enmienda Constitucional estableció que "no será denegado o restringido el derecho de voto por razones de raza, color o anterior condición de esclavitud", puede ser negado por otros motivos, como el analfabetismo, lo que ocurrió en los Estados del Sur. En su aplicación práctica reducen considerablemente el derecho. Idénticas medidas existían en Francia antes de 1958 en lo que respecta a los indígenas de los territorios de ultramar, aunque han sido abolidas después.

Las tendencias restrictivas han ido cediendo en todos los países. Las dos grandes guerras mundiales han producido un movimiento revisionista del concepto electoral hacia la concesión al mayor número. El haber participado los hombres, sin distinción de clases ni categorías, en los triunfos y en las desgracias colectivas, ha empujado a las naciones cada vez más hacia el sufragio universal.

Acerca de las limitaciones por la edad, se ha observado que los gobiernos conservadores tienden a ser más exigentes en cuanto a la mayoría de edad electoral; y los gobiernos revolucionarios la conceden por debajo de los 21 años.

La privación del derecho a los militares encuentra argumento en la necesidad de evitar la intrusión de la política en el Ejército, como perjudicial a la disciplina militar. En Venezuela, según veremos más adelante, la Constitución establece la prohibición de modo absoluto al decir que las Fuerzas Armadas "forman una institución apolítica, obediente y no deliberante". Y en la Ley Elec-

toral vigente se establece que los miembros de las Fuerzas Armadas no ejercerán el sufragio mientras permanezcan en servicio militar activo.

Pero por amplio que se considere el sufragio universal, siempre habrá limitaciones merced a las cuales grupos de ciudadanos quedarán excluidos del voto y esto es conforme con la naturaleza de las cosas. Los miembros del cuerpo social que no posean la plenitud de su facultad de obrar, los sujetos a interdicción civil o a inhabilitación política, no pueden ejercer este derecho.

Hay otras figuras jurídicas como la del sufragio desigual que reposa sobre una idea opuesta a la del voto único: "un hombre, un voto". Tal, por ejemplo, el voto **plural** que consiste en conceder a electores de ciertas condiciones más de un voto. Está fundado en la mayor instrucción o en las mayores aptitudes y comprendería electores con dos y hasta con tres votos: uno como ciudadano, otro como contribuyente, otro por razón de la capacidad científica.

Al respecto dice el Profesor Duguit: "El voto plural no "es en sí contrario a la idea de la soberanía nacional". "El "legislador puede, sin atacar el principio de la soberanía "nacional acordar a los ciudadanos una participación dife- "rente en el Poder Público; puede por ejemplo establecer "el sufragio de dos grados o el voto plural". (5)

En Bélgica, hasta el año de 1919, la Constitución acordaba un voto a todos los ciudadanos de 25 años cumplidos; un voto suplementario en razón de la edad (45 años) y del impuesto pagado junto con la condición de jefe de familia y dos votos suplementarios en razón de la capacidad intelectual alcanzada en ciertos grados universitarios.

Otra forma es la del voto múltiple, que es la facultad de votar con un solo voto pero en varias circunscripciones electorales: la mesa electoral de su domicilio, la del asiento

---

( 5) (León Duguit—Traité de Droit Constitutionnel, tomo II, págs. 456-488, edición 1928).

de su comercio o negocio, la de la Universidad donde alcanzó un Diploma etc. En Inglaterra, por lo menos antes del año 1951, se practicó este sistema.

Otro de los tipos de voto desigual es el llamado voto **acumulativo** que se explica así: En una circunscripción que nombra, por ejemplo, cuatro diputados, el elector puede llevar en su boleta cuatro nombres diferentes o cuatro veces el mismo nombre. Ha sido practicado en Inglaterra, Escocia y otros países para elecciones municipales y se dice que puede asegurar cierta representación a una minoría que esté muy disciplinada. (6)

El llamado **sufragio familiar** que dá al padre o jefe de familia tantos votos como hijos menores tiene bajo su potestad, se justifica con el argumento de que un célibe no asume igual responsabilidad que aquél para con la Nación y por ello debe disponer de más amplias facultades.

Se han hecho críticas a este sistema y entre ellas la de que trae disensiones en la familia por cuanto el descendiente puede tener una opinión política contraria a la del padre. Los partidarios replican que así como en materia civil las normas relativas a la patria potestad no dan lugar a renchillas de familia, en materia política no hay razón para que así ocurra.

Barthelemy hace notar que la mayor seriedad atribuida a los padres de familia no pasa de ser una presunción desmentida por la experiencia. Y agrega: "la implantación del "sufragio familiar puede significar la caída del régimen "democrático individualista, llevando a una especie de "bolcheviquismo electoral donde los sufragios se atribuyen por el mérito". (7)

Los partidarios responden que muchas instituciones humanas están fundadas en presunciones, las cuales han permitido levantar sobre ellas doctrinas por demás intere-

---

( 6 ) (Ob. cit. pág. 736).

( 7 ) (Traité de Droit Constitutionnel, edición de 1936).

santes. Que los votos suplementarios acordados al padre de familia no son una recompensa para él sino una forma de proteger integralmente a las familias numerosas, confiriéndoles un poder electoral mayor.

Hauriou no se muestra resueltamente en contra. Considera que en la práctica serviría para fomentar la natalidad; pero apunta que el sufragio familiar no es popular, porque el espíritu de familia ha quedado ligado en la opinión pública a las instituciones aristocráticas. (8)

Acerca del mismo asunto expresa Duguit lo siguiente: "Antes de la Segunda Guerra Mundial se hizo una cierta "propaganda en Francia por el establecimiento del voto "familiar, sistema según el cual el jefe de familia tendría, "además de su voto personal, un voto por su mujer y tantos "otros votos como hijos menores tenga. Los partidarios del "sistema estiman que él sería un medio eficaz de dar un "estímulo a las familias numerosas y favorecer la repoblación, necesaria después de las amputaciones resultantes de "la guerra. Dejemos de lado la cuestión de saber si el "establecimiento del voto familiar tendría o no influencia "en la población. Nos basta con poner de relieve el hecho "de que el voto plural no es, en sí, contrario a la noción de "soberanía nacional y que se puede lógicamente sostener que "el voto familiar es el único sistema electoral que realiza "verdaderamente el sufragio universal". (9)

En la República Argentina se ha suscitado también la controversia y la defienden autores como el Profesor Juan A. González Calderón quien se expresa así:

"Pienso que tenemos sobrados motivos los que decimos, "repitiendo las palabras del ex-diputado Caferatta, "que el "sufragio familiar se basa en una razón de justicia" y aún "tiene la ventaja política (en el más noble sentido de esta

( 8 ) (Hauriou--*Precis de Droit Constitutionnel*, Pág. 560. Edif. 1929).

( 9 ) (*Traité de Droit Constitutionnel*, tomo II, pág. 369. Edi. 1928).

"palabra) de hacer gravitar electoralmente a los padres de familia, que son, como Ud. lo demuestra concluyentemente en su libro, quienes tienen más interés social y económico en la organización y en el debido funcionamiento del gobierno del Estado, porque son ellos los que sufren con mayor intensidad las consecuencias de las malas elecciones con el sistema del sufragio universal". (10)

Puede decirse, en términos generales, que el voto familiar encuentra opinión favorable en los partidos de derecha, los cuales presumen que los jefes de familia son inclinados por razón natural, a las tendencias conservadoras.

**SUFRAGIO DIRECTO E INDIRECTO.**—Dentro del concepto de sufragio universal más o menos restringido que inspiran las constituciones de gran parte de los países, se practican, tanto el sufragio directo como el indirecto o de dos o más grados.

Los tratadistas, aún los más liberales, admiten que el voto de dos grados no es contrario al principio democrático. Su aplicación está relacionada con las costumbres del país y más que todo con su grado de cultura.

"Está fuera de duda —afirma Duguit— que el sufragio indirecto asegura una mejor selección, atenúa el ardor de las luchas electorales. Por consecuencia, en los países en que la instrucción está poco extendida, donde la educación política está poco desarrollada, es prudente establecer el sufragio de dos grados". (11)

Se ha observado que en un sistema de sufragio indirecto puro y simple, en el cual los electores designan sin condiciones restrictivas delegados electorales cuya única función es elegir los gobernantes, se llega a resultados idénticos a los del sufragio directo. Los delegados electorales son escogidos según los candidatos gubernamentales por los cuales

---

(10) (González Calderón, Prólogo de la obra "Reforma Electoral y Sufragio Familiar de Martín Aberg Cobo).

(11) (Ob. cit. tomo II, pág. 712).

prometen votar cuando llegue la elección de segundo grado. Tal ocurre con el caso de la elección de Presidente de Estados Unidos. Aunque la Constitución norteamericana dice que el Presidente se elige por voto indirecto, prácticamente equivale a una elección mediante voto directo, puesto que los electores han adquirido, antes de ser nombrados, la obligación de votar por el candidato oficial de su partido.

En las legislaciones positivas de la mayoría de las naciones se aplica el sufragio directo para la designación de los representantes de carácter popular, pero se ha aplicado también la elección de dos grados. Así, por ejemplo, en Estados Unidos el Presidente y Vice-Presidente de la República son de elección de segundo grado.

Al principio los Senadores eran elegidos por sus Legislaturas pero la Enmienda XVII dejó establecido: "El Senado de los Estados Unidos se compondrá de dos Senadores por cada Estado, elegidos por el pueblo del mismo, por un período de seis años; cada Senador tendrá un voto".

Es sabido también que en Francia el Senado tiene un origen indirecto, lo cual ocurría también con el Presidente de la República, antes de la reforma constitucional de De Gaulle en 1962. La elección resultaba de los votos de la Cámara de Representantes y el Senado constituídos en Asamblea Nacional. Hoy, por virtud de la reforma dicha, la elección del Presidente se hace por sufragio universal directo.

En fin, los impugnadores del sufragio indirecto, entre otros argumentos han invocado el de que si el elector primario se interesa por la política como es el caso más frecuente, votará como en Estados Unidos por candidatos de un partido, donde podría saberse por anticipado quién será el elegido después de hacerse la designación de los electores de segundo grado.

Los partidarios del voto indirecto encuentran que la voluntad popular, al pasar a través de una Asamblea, se reviste de formas más nobles y representa los pensamientos

e instintos generosos de una nación. La elección en este sentido es una verdadera selección, supone la superioridad del elegido.

**SISTEMAS ELECTORALES DE MAYORIA Y DE REPRESENTACION PROPORCIONAL.**—El sistema mayoritario supone que el partido o grupo que obtenga la mayoría de votos en las elecciones, excluye del poder a aquellos ciudadanos que no alcancen a constituir la mayoría del cuerpo electoral. La mayoría —dicen— es la regla fundamental de todo gobierno representativo, o sea, la única fórmula mediante la cual la voluntad de los más en un pueblo, se manifiesta sobre la de los menos en la elección de sus funcionarios. Esmein y otros autores sostienen que el principio de las mayorías es simple y estable, no favorece a nadie y pone a todos los votantes en el mismo rango.

Sin embargo otros tratadistas, entre ellos Duguit, piensan que el sistema de mayoría conduce a la opresión de una parte de la Nación por la otra, por contener esta última unos cuantos votos más que la primera. Se dice, además, que el régimen es injusto porque impide que las agrupaciones políticas obtengan una representación cónsona con su importancia numérica; y porque aleja de los Congresos gran número de hombres capacitados que no cuentan sino con el voto de las minorías.

También se ha hecho notar que tal régimen haría posible que una sola corriente política llegue a lograr unanimidad en los Congresos, cuando lo propio de los gobiernos republicanos es dejar que existan tendencias opuestas, fuerzas fiscalizadoras que detengan los impulsos de los gobernantes.

La práctica de los sistemas de representación proporcional y de mayorías ha puesto de manifiesto que el primero tiende a mantener la multiplicidad de los partidos mientras que el segundo favorece el dualismo de los mismos; y esto, aparte de los factores nacionales o sociales que los propician, depende en gran parte de la técnica esencial de cada uno

de dichos regímenes electorales. Ello es fácil de explicar. En el primer sistema, una minoría, como tiene asegurada una representación, puede fragmentarse en varias ramas de opinión, distintas solamente en ligeros matices, si ello les es conveniente, conservando el grupo el mismo poder. En el régimen mayoritario la misma simplicidad del sistema obliga a que las tendencias similares se agrupen, si no quieren fracasar. En este último aspecto los pueblos anglosajones, Inglaterra y Estados Unidos, suministran estas experiencias.

Otra observación que se ha formulado es la de que la representación proporcional permite que se desarrollen libremente los conflictos sociales o políticos que son inherentes a los partidos; mientras que el escrutinio mayoritario tiende a impedir la formación de nuevos partidos.

Por otra parte, la representación proporcional hace que un número de los electores se interese en el voto y disminuya así el abstencionismo.

Puede servir para estudiar la influencia del régimen de representación proporcional, la circunstancia de que países como Suiza, Dinamarca y Noruega, han abandonado el sistema de mayorías y han hecho escrutinios en los últimos años sin alteración del derecho de sufragio.

Hay que tener como norma práctica que la representación proporcional se adapta mejor al escrutinio de lista, mientras que el mayoritario conviene, tanto al sistema de listas como al uninominal.

Bélgica, Holanda, Suecia, Checoslovaquia, Suiza, Alemania en su Constitución de Weimar, República Argentina para elecciones municipales, han puesto en práctica el régimen proporcional. En Venezuela se consigna en la Ley Electoral vigente la representación de las minorías mediante el sistema de los divisores y se ha acogido la idea del cuociente nacional para elegir Senadores y Diputados.

En los últimos tiempos se ha observado la adopción de regímenes mixtos, semi-proporcionales, semi-mayoritarios.

Tales son el sistema alemán de la República de Bonn, el francés de la Ley de 9 de mayo de 1951 y el italiano.

**RENOVACION INTEGRAL Y RENOVACION PARCIAL.**—Los partidarios de la renovación total de las Cámaras invocan como razón principal que ellas representan la voluntad de la Nación y ésta no puede manifestarse sino cuando todos los elementos que la constituyen se expresan al mismo tiempo.

Otros autores son partidarios de la renovación total de la Cámara de Diputados y parcial de la de Senadores y argumentan: la primera legisla y puede, como en Francia, antes de la Constitución de 1958, hacer y deshacer Ministerios, por lo cual debe ser renovada totalmente; en cambio, como el Senado desempeña un papel moderador y no influye ostensiblemente en el Ministerio, debe ser renovado parcialmente.

La renovación parcial hace conservar cierto espíritu de tradición pues los representantes antiguos ejercen cierta influencia sobre los nuevos y de este modo se evitan los cambios bruscos.

Además, con la renovación parcial la agitación electoral no abarca todo el país.

**VOTO PUBLICO O SECRETO.**—El concepto de voto público ha cambiado desde la Revolución Francesa, cuyos corifeos preconizaban: “La publicidad es la salvaguarda del pueblo”.

Hoy se considera, por lo contrario, que el voto público afecta la libertad del elector, lo hace susceptible a las presiones de poder y a las represalias de los adversarios. El secreto se considera hoy como correlativo de la libertad del voto y por ello se incluye en las leyes electorales una serie de disposiciones para asegurar el secreto durante todos los momentos que constituyen el acto del sufragio.

La libertad se extiende a la propaganda de todos los partidos y agrupaciones y se asegura la utilización de radio

y televisión y se acuerda indistintamente a todos los partidos. Hay que puntualizar también que en Francia la libertad de voto excluye el concepto del voto obligatorio. El voto allí es facultativo y no está prohibido abstenerse.

Se ha creído que el voto obligatorio es reclamado por los partidos conservadores, los cuales piensan que las abstenciones son mayores entre los electores de sus tendencias que en los medios populares. Esto no parece corresponder a la realidad según las estadísticas.

**REGISTROS ELECTORALES.**—Se dá por sabido que para lograr el control del voto los electores se inscriben en listas. El principio que fundamenta la existencia y funcionamiento de los registros electorales es el siguiente: sólo el elector inscrito puede votar. El valor jurídico y político de los registros puede apreciarse por estos hechos: el Instituto Nacional de Estadística reveló en Francia que en las elecciones de 1951 se habían hecho inscribir 96.000 electores fallecidos y 72.500 personas privadas del derecho de voto. (12) La lista es indispensable desde la célula o agrupación más pequeña, como la comuna en Francia y la Parroquia o Municipio en Colombia y Venezuela.

Cada año en Francia una comisión de tres miembros practica una revisión de las listas; y ya realizada esta revisión puede el público conocer las mismas. Luego se concede un término durante el cual los electores tienen un recurso por reclamo. Estos reclamos son sometidos a una comisión municipal, con apelación ante el Juez de Paz. Fuera de estas revisiones anuales se han practicado excepcionalmente dos durante el año de 1958.

En Estados Unidos se practica también la inscripción electoral periódica en muchos Estados.

En Colombia, según el artículo 5º de la Ley 31 de 1929, "para ejercer la función del sufragio es necesario estar inscrito en el censo electoral permanente que es el Registro

---

(12) (Institutions Politiques-Marcel Prélot. Pág. 135).

"Público en donde constan los nombres y apellidos de los "ciudadanos colombianos que pueden ejercer tal función y "estar provistos de la cédula de ciudadanía"; y según el artículo 6º **ejusdem** "El Registrador Municipal expedirá a "todo ciudadano inscrito en el Registro permanente... una "cédula de ciudadanía que es al mismo tiempo un título de "elector... etc. etc."

Como se verá en la segunda parte de este trabajo, en Venezuela el registro electoral está minuciosamente previsto en la Ley especial. Es el Consejo Supremo Electoral el Organismo a quien corresponde fijar la fecha en que ha de iniciarse la formación del registro electoral.

## — II —

**BREVE RESEÑA HISTORICA  
DE NUESTRAS LEYES ELECTORALES**

Haremos una ligera incursión en las leyes electorales de Venezuela desde la disolución de la Gran Colombia y la reconstitución de la República en 1830, hasta hoy.

En cada Ley apuntaremos sólo aquellos elementos que signifiquen progreso o simple diferencia, al compararse con la precedente.

**LA DE 6 DE OCTUBRE DE 1830**

El Artículo 6º dice así: “Todo venezolano en ejercicio de los derechos de ciudadano está obligado a concurrir a votar en las asambleas parroquiales”.

Ahora bien, según la Constitución vigente entonces, que era la de Mayo de 1830, dictada en Valencia por el Congreso Constituyente de Venezuela, para gozar de los derechos de ciudadano se necesitaba: Ser venezolano, ser casado o mayor de veintiún años y ser dueño de una propiedad raíz cuya renta anual fuera de cincuenta pesos, o tener una profesión, oficio o industria útil que produjera cien pesos anuales, sin dependencia de otro en clase de sirviente doméstico o gozar de un sueldo anual de ciento cincuenta pesos. La condición de saber leer y escribir se aplazó para cuando la Ley lo dispusiese y no se aplicó nunca.

La condición de ciudadano podía ser suspendida por enajenación mental, por ser sirviente doméstico, por ser deudor fallido, por ser deudor de plazo cumplido a fondos públicos, por ser vago declarados tales, por ser ebrio consuetudinario o por tener causa criminal pendiente o por interdicción judicial.

La Ley Electoral que comentamos se remitía casi por entero a la Constitución vigente entonces. En ésta se adoptaba el sistema de dos grados. Había Asambleas Parroquiales y Colegios Electorales. Las primeras estaban compuestas por los ciudadanos de la parroquia que se reunían cada dos años para nombrar los electores del cantón; y para ser miembro del Colegio Electoral se requería: ser sufragante parroquial no suspenso, haber cumplido veinticinco años y saber leer y escribir, ser vecino residente del cantón por cinco años antes de la elección, ser dueño de una propiedad raíz cuya renta anual alcanzara a doscientos pesos, o tener profesión, oficio o industria útil que produjera trescientos pesos anuales, o gozar de un sueldo anual de cuatrocientos pesos.

Los Colegios Electorales elegían el Presidente y Vice-Presidente de la República, los Senadores y los Representantes ante el Congreso Nacional y los Diputados a las Legislaturas provinciales.

Cada Provincia nombraba un Representante por cada 20.000 almas y otro más por exceso de 12.000.

El procedimiento para las elecciones está indicado en la Ley así:

Se reunían las Asambleas Parroquiales presididas por el primer Juez de Paz y cuatro Conjuces nombrados por el Jefe del Cantón, con acuerdo del Concejo Municipal, nombrándose también cuatro suplentes, que reemplazarían, por orden de su nombramiento, a los principales impedidos. Las Asambleas Parroquiales permanecían reunidas, conforme a las disposiciones legales y sus miembros eran convocados, mediante carteles publicados con quince días de anticipación a las elecciones. A cada Cantón correspondía un número de electores, conforme a la Constitución, y el cálculo de la población se hacía según el último censo.

Después de concluidas las elecciones parroquiales, el Juez de Paz y los cuatro Conjuces firmaban el Registro y lo enviaban a los Jefes de Cantón; éstos convocaban al Concejo Municipal a quien correspondía hacer el escrutinio

y regulación de los sufragios. Los Registros se abrían y examinaban en público uno a uno; los votos se computaban por las listas firmadas al efecto y el resumen se anotaba en cada registro, firmado por los miembros del Concejo. Por el resumen de cada registro se formaba el Registro General de todo el Cantón. Formado el Registro General del Cantón por los Concejos Municipales, el Presidente del respectivo Concejo lo remitía al Concejo Municipal de la capital de la Provincia, en pliego cerrado y sellado, dejando copia auténtica en su archivo.

Aquellos electores que resultaban nombrados, eran avisados por el Presidente del Concejo respectivo, para que concurriesen a la capital de la Provincia un día señalado. El Concejo Municipal de la capital de la Provincia, presidía la institución del Colegio Electoral.

En el Acta que levantaban se expresaba la población de la Provincia, el número de electores que le correspondía y los que habían concurrido o faltado.

En esa capital de Provincia se elegían Senadores, Representantes y Diputados a las Legislaturas Provinciales.

En 1830, bajo el imperio de esta Ley de Elecciones, las de Maracaibo se practicaron en aquella Provincia de un modo irregular pues no concurrieron las dos terceras partes de los electores para formar la Asamblea; motivo por el cual el primer Congreso Constitucional, en Resolución de 15 de Abril de 1831, anuló y ordenó rehacer las elecciones de Maracaibo. (13)

### **LAS LEYES DE 20 DE ABRIL DE 1832 Y 9 DE MAYO DE 1836**

Habiéndose presentado en la práctica algunas dificultades para la ejecución de la Ley de 1830 y ocurrido casos no previstos, se hizo necesario sancionar la de 20 de abril de 1832.

---

(13) (Véase González Guinán — Historia Contemporánea de Venezuela. Tomo II, Pág. 217).

La base electoral es la misma del Decreto del año 1830 según el censo de población.

Se insertan también modelos de las actas electorales.

La segunda de las Leyes nombradas, o sea la de 9 de mayo de 1836, estaba consagrada a corregir las deficiencias observadas en la práctica de la Ley anterior y las dudas en cuanto al modo de verificar las elecciones parroquiales y las de colegios electorales, fijando normas más precisas. En lo principal se conservó el sistema anterior, dice González Guinán. (14)

### **VARIAS LEYES DE 8 DE ABRIL DE 1846**

Nueve Leyes se dictaron en 6 de abril de este año, con el Ejecútese del General Carlos Soublette, de fecha 8 del mismo mes y año. Todas están estructuradas como formando un Código Electoral, cada una de las cuales equivalía a un capítulo. No existen innovaciones en relación con la Ley anterior. La constitución de las Juntas que debían recibir los votos de las parroquias o municipios, era intervenida directamente por el Poder Público. Continuaba la relativa restricción del voto. Hemos de recordar que en esta época la Constitución acordaba el derecho de sufragio con algunas limitaciones. “Quien de hecho determinaba la mayoría —dice Gil Fortoul— como en todo régimen oligárquico, era la clase social más rica e instruida”.

Los escrutinios parroquiales eran practicados por los Concejos Municipales, los cuales presidían los colegios electorales.

### **LA LEY DE 21 DE FEBRERO DE 1848, QUE ES LA OCTAVA DEL CODIGO DE ELECCIONES DE 1846, SOBRE DISPOSICIONES GENERALES**

Trata sobre:

1º) Duración en sus destinos de Senadores y Representantes y Diputados Provinciales, hasta la primera reunión ordinaria de los Colegios Electorales; nombramientos

---

(14) (Historia Contemporánea de Venezuela. Tomo II, pág. 469).

de estos funcionarios cuando una provincia o parte de ella fuese agregada a otra; provisiones en caso de aumento de población en una provincia, en cuanto al número de Representantes o en los Cantones, cuanto a Diputados provinciales.

2º) Previsiones sobre requerimiento a concurrir a los Senadores y Representantes electos y calificación de las excusas, en los casos en que los electos residiesen en provincia distinta de aquella en que ocurrió la elección.

Se dictan también providencias sobre convocatorias extraordinarias de los Colegios Electorales y sobre facultades del Congreso Nacional para declarar la nulidad de los actos electorales.

Dice González Guinán a propósito de la Ley de ese año:

“El Poder Público intervenía directamente en la formación de las Juntas que habían de realizar las votaciones parroquiales para electores. El voto estaba restringido. Las elecciones podían suspenderse por graves motivos, a juicio de las Juntas. Los Concejos Municipales practicaban los escrutinios parroquiales, regulaban los sufragios y presidían el 1º de octubre los colegios electorales. A pesar de este engranamiento entre el Poder Público y la función popular, la opinión pública había logrado imponerse, porque los ciudadanos concurrían acuciosos a la emisión del voto. Era que el patriotismo bullía en los corazones”. (15)

Y en el Diario de la Tarde de 9 de agosto de 1846 dice Juan Vicente González: “La lista de sufragantes debió hacerse con arreglo al último padrón, y confrontados, se vé que ni lo consultaron siquiera y quedó el alma asombrada al ver la insolencia con que han burlado al público, incluyendo nombres de individuos que arrebató la viruela, otros de jóvenes sin la edad requerida por la Ley y mil sin

---

(15) (Ob. cit. Tomo IV, pág. 122).

“el derecho tan prodigado de sufragio”. Y a seguidas dice: “y hubo quien sufragara por el que había muerto años ha... “¿Se creerá? El presidio sufragó también”. (16)

### LA LEY DE 2 DE ABRIL DE 1856

Deroga la Ley Octava del Código Electoral de 1848 pero con escasas innovaciones. Introduce en el Artículo 7º el inciso **único** según el cual los Senadores y Representantes que se separasen sin licencia o no concurriesen a las reuniones durante diez sesiones, sin causa justificada, se consideraba que dejaban vacante el cargo y se convocaba al suplente. En el mismo inciso se reduce la prohibición de ser elegido Senador o Representante para ciertos empleados.

### DECRETO DE 26 DE ABRIL DE 1858, QUE DA REGLAS PARA LA PRACTICA DE ELECCIONES

Antes de tratar de este Decreto, permítasenos hablar de la Constitución sancionada por la Convención Nacional en Valencia (1858).

La Constitución siguiente al triunfo de la Revolución de Marzo se promulgó el 31 de diciembre de 1858, con un manifiesto de los pueblos suscrito por Don Pedro Gual como Presidente de la Convención. Gil Fortoul cita estos párrafos del manifiesto que dan idea del espíritu de la nueva Constitución: “Las formas esenciales del Gobierno democrático sobresalen en relieve y se ostentan con pureza en “la división, deslinde e independencia de los Poderes; en el “sufragio universal y directo para la elección de los principales funcionarios y en las supremas atribuciones del Poder “Legislativo, representante inmediato del pueblo y órgano “genuino de la opinión nacional...” “No olvidéis, sin embargo, que la Constitución es un libro, materia inerte, sin “vida ni eficacia, si no la inspira el espíritu del pueblo; y “que sólo el sentimiento, la voluntad, la acción libre de todos

(16) (J. V. González. Pensamiento Político Venezolano del Siglo XIX, pág 90).

“los asociados en un concurso armónico de esfuerzos y de esperanzas, la hacen ley vital, ley de movimiento, ley de altísimos fines para un pueblo virtuoso, activo e inteligente”. (17)

“La novedad más resaltante de este Código —dice González Guinán— es la de la elección de los Gobernadores de Provincia, independizada por la elección popular directa y secreta. De esta manera las provincias revestían autonomía. Fue esta una concesión hecha al reclamo Federalista de algunos Diputados”. (18)

El Decreto de que tratamos fue dictado por el General Julián Castro con fecha 26 de abril de 1858. Ya el 19 del mismo mes, estaba fechado el Decreto-Convocatoria para elecciones de Representantes a una Convención Nacional que se reuniría en Valencia el 5 de Julio del mismo año. Sólo se exceptuaban del derecho electivo los solteros menores de veintiún años, los condenados a pena corporal que no hubiesen cumplido su condena, los enajenados mentales, los que tuviesen causa criminal pendiente y los ebrios consuetudinarios.

Parécenos oportuno citar a propósito lo que dice Gil Fortoul:

“Efectuáronse las elecciones en la segunda quincena de mayo, renaciendo en ellas la libertad suprimida por el personalismo desde 1848 y resultaron electos hombres notables de diversas convicciones políticas”.

“Sea cual fuere el criterio político que se adopte para juzgar la revolución de marzo, y sus consecuencias, ha de reconocerse que la Convención de Valencia es la Asambleá venezolana donde brilló mayor número de estadistas notables y oradores elocuentes”.

---

(17) (Gil Fortoul. Tomo III, pág. 120. Historia Constitucional de Venezuela).

(18) (González Guinán. Tomo VI, pág. 317, ob. cit.).

Ciertamente, allí se encontraban hombres como Gual, Espinal, Fermín Toro, Morales Marcano y otros.

Contiene estas normas:

1º) Desde el 15 de mayo de ese año (1858) los Concejos Municipales procederían en sesión pública y permanente a elegir cinco ciudadanos de cada una de las Parroquias del Cantón para que formasen una Junta que haría el registro de los sufragantes de la Parroquia, presidiría las elecciones, recibiría los votos y practicaría el escrutinio. El 1º de junio el Concejo Municipal haría el escrutinio cantonal y el 6 del mismo mes el Concejo Municipal de la capital de la provincia ejecutaría el escrutinio provincial y expediría las credenciales.

2º) Se prescribía que en ningún caso podía la Junta instalarse con menos de tres de sus miembros.

3º) Al mismo tiempo que se llevaba el registro numeral, se iría formando otro por orden alfabético, el cual serviría a la Junta para evitar el fraude de aquellos que pretendieran inscribirse más de una vez.

En este Decreto es de notar lo contenido en el artículo 41 en que se expresa: "Las provincias pueden elegir libremente para representarlas en la gran Convención a los ciudadanos que merezcan su confianza, aunque no sean naturales ni vecinos de la provincia, y aún cuando estén ausentes de la República".

### **LEY DE 3 DE FEBRERO DE 1859 SOBRE ELECCIONES, VIATICOS Y DIETAS DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO**

Fue dictada por la Convención Nacional, presidida por Don Fermín Toro, en Valencia. Tiene fecha 28 de enero de 1859 y el Ejecútese de 3 de febrero del mismo año, del General Julián Castro y comienza con este Considerando:

"Adoptado en la República el sistema de elecciones directas y secretas por la Constitución sancionada el 24 de

“diciembre del año precedente, para mejor asegurar la genuina expresión de la voluntad de los venezolanos al designar sus comisarios, no son aplicables las leyes que en la materia habían regido hasta entonces, era indispensable dictar las reglas necesarias para que se efectúen con la mayor pureza y libertad”.

Rige el mismo sistema para las elecciones provinciales y para las nacionales. Esta Ley se refiere a elecciones para Presidente y Vice-Presidente de la República y Diputados al Congreso.

No existía entonces censo de población, y se dispuso que para la elección de Diputados al Congreso se tomase por base el censo que sirvió para 1846, con un aumento del 15% que se calculaba ser el crecimiento de la población.

Es de observar el artículo 126 que dice: “Cuando en alguna provincia o en alguna parte de ella esté turbado el orden público en la época en que deban practicarse las elecciones, el Gobernador fijará el tiempo en que tendrán lugar, siempre que el registro de ellas pueda computarse a debido tiempo en el escrutinio general de la elección a que corresponde”.

#### **DECRETO DEL 13 DE AGOSTO DE 1863, POR EL CUAL SE CONVOCA ASAMBLEA CONSTITUYENTE**

Triunfante la Federación, aunque no bien afianzada, dictó el Mariscal Falcón este Decreto en el que se convocaba al pueblo de Venezuela para comparecer en Asamblea que habría de celebrarse el 10 de diciembre del año señalado. En la lista de sufragantes, dice el artículo 9º de ese Decreto, podían inscribirse los ciudadanos **mayores de diez y ocho años**. Igualmente podían concurrir a las elecciones, sin armas y sin fornituras, y votar como los demás ciudadanos, los individuos pertenecientes a la fuerza armada. Es de notar, así mismo, que según el artículo 27 del referido instrumento legal, los naturales de las Repúblicas suramericanas domiciliados en Venezuela, se reputaban como ciudadanos para todos los efectos del Decreto.

**LEY DE 23 DE MAYO DE 1864 (ELECCION DEL  
PRESIDENTE DE LA UNION POR VOTO  
DIRECTO Y SECRETO)**

Según esta Ley la elección se efectuaría el día 1º de octubre del año en que hubiese concluido el período constitucional. Tendrían derecho a votar los ciudadanos **mayores de diez y ocho años**. Las nuevas Legislaturas de los Estados determinarían el procedimiento y forma que se habría de adoptar en la recolección y escrutinio de los votos. Las reglas que dictasen dichas Legislaturas excluirían especialmente al poder público de toda intervención en los actos electorales.

Esta Ley fué dictada el 28 de marzo y tiene el Ejecútese del Mariscal Falcón, el 23 de mayo de 1864. Es decir, el mismo año de la nueva Constitución que dictó la Asamblea Constituyente convocada por Falcón, después del Tratado de Coche de 1863.

**LA LEY DE 6 DE JUNIO DE 1865**

Acuerda a los habitantes del Distrito Federal la elección de Diputados al Congreso, de que habían sido privados por Acuerdo de la Alta Corte Federal el año anterior. Tiene el Ejecútese de Guzmán Blanco como Primer designado en ejercicio de la Presidencia.

**DECRETO DE 19 DE JUNIO DE 1872 QUE ESTABLECE  
LA FORMA PARA LA ELECCION DE DIPUTADOS POR  
EL DISTRITO FEDERAL EN LA LEGISLATURA  
NACIONAL**

El Decreto convoca a los pueblos de Venezuela al ejercicio de su soberanía. Fué dictado por el General Antonio Guzmán Blanco, Presidente Provisional de la República y General en Jefe de sus Ejércitos. En él dice que terminada la guerra y vencida la oligarquía, cumplía el más honroso de sus deberes al publicar aquel Decreto.

Los Estados debían elegir dentro del 1º de julio y 1º de setiembre su Presidente y demás funcionarios. Esta

elección era transitoria y duraría hasta que cada Estado hiciese sus elecciones nacionales y locales en la misma forma como las habían hecho en 1864. Las elecciones para Presidente de la República se practicarían el 1º de octubre del mismo año de 1872 y la de Diputados en totalidad; la de Senadores en conformidad con la Constitución. El Congreso Nacional se reuniría en Caracas el 20 de febrero de 1873 o el más inmediato posible. Desde el 1º de julio cesaría en toda la República la estructura militar, se desarmaría y licenciaría el Ejército.

Acerca de las elecciones durante el período de Guzmán Blanco, dictador ilustrado y hábil desde 1870 y Presidente Constitucional en 1873, se expresa así el Dr. Ambrosio Oropeza: “No hay elecciones y cuando las hay es para aumentar el volumen de fraudes y coacciones. Cualquiera que sea el régimen legal sobre esta materia —voto directo o indirecto— el origen de los poderes públicos no es nunca la expresión del sufragio sino la imposición del Gobierno central que nadie se atreve a discutir”. (19)

**DECRETO DE 7 DE SETIEMBRE DE 1874 QUE ESTABLECE LA FORMA PARA LA ELECCION DE DIPUTADOS POR EL DISTRITO FEDERAL EN LA LEGISLATURA NACIONAL**

En uso de las facultades acordadas al Ejecutivo por la Asamblea Constituyente de 1864 y la Ley de 6 de junio de 1865, se disponía que el Distrito Federal sería representado por dos Diputados ante la Legislatura Nacional, de acuerdo con su población de entonces, elegidos por sufragio directo. Del mismo modo se elegirían dos Suplentes.

**DECRETO DE 13 DE JULIO DE 1875 SOBRE ELECCIONES NACIONALES PARA PRESIDENTE DE LA UNION**

En virtud de este Decreto del Congreso, los Comicios eleccionarios se reunirían el 1º de agosto del año anterior

---

(19) (Evolución Constitucional de nuestra República. Dr. Ambrosio Oropeza. Pág. 64).

al periodo presidencial para elegir la Junta de Inscripción y Eleccionaria, compuesta de cinco miembros nombrados por la Asamblea popular formada en el centro de la plaza mayor de cada Parroquia o Municipio. La Asamblea se componía de los ciudadanos vecinos de la localidad mayores de **diez y ocho años**. La inscripción de los sufragantes duraría un mes y el voto se emitiría por escrito el primer domingo después del 1º de septiembre. Una vez terminada la votación, se practicarían los escrutinios por las Juntas de Inscripción, luego por los departamentos y finalmente por las de los Estados. Dice González Guinán: "El sistema era prolongado y dispendioso".

### **LEY DE 27 DE MAYO DE 1876 SOBRE PERFECCIONAMIENTO DE LA ELECCION DE PRESIDENTE DE LA REPUBLICA**

Según esta Ley, el octavo día de las sesiones del Congreso se debía proceder a practicar el escrutinio de las elecciones nacionales de Presidente de la República. Leída y aprobada el Acta de la sesión anterior, la mesa de la Presidencia del Congreso debía informar si se habían recibido todos los registros de los Estados y procedería al escrutinio conforme a la Constitución. Si no se hubieren recibido en su totalidad los registros, se dictarían medidas para obtener las que faltasen y se diferiría el acto por un término no mayor de cuarenta días; y vencido este término, procedería el Congreso a practicar la elección con las dos terceras partes de los registros o los aplazaría por un lapso igual.

### **DECRETO DE 21 DE SETIEMBRE DE 1879 SOBRE ELECCIONES EN EL DISTRITO FEDERAL**

Este Decreto está firmado por el Licenciado Diego Bautista Urbaneja como Encargado de la Presidencia Provisional de la República.

Se establece que el Distrito será representado en la Legislatura Nacional por tres Diputados que correspondían a su población de entonces, conforme al censo vigente. Dichos Diputados serían elegidos por sufragio directo, público,

escrito y firmado por el sufragante o por otro ciudadano autorizado por él a presencia de la Junta que presidiera la votación. Así mismo se nombrarían tres Suplentes.

El Distrito tendría en cada Departamento un Concejo Municipal compuesto de tantos concejales como Parroquias en que estuviera dividido. Para ser miembro del Concejo Municipal era preciso tener veintiún años y ser vecino del Departamento.

La forma de elección es la misma ya conocida: el 1º de octubre de cada período eleccionario se reunirán a las 8 de la mañana en la plaza mayor de cada Parroquia los ciudadanos vecinos de ella, mayores de diez y ocho años y presidida por el Jefe de la Parroquia, se instalarían en Asamblea popular; esta Asamblea elegiría cinco ciudadanos de la misma Parroquia e igual número de Suplentes para formar la Junta de Inscripción y eleccionaria. Esta elección se haría de la manera siguiente: Sería Primer Vocal Principal el ciudadano que obtuviera la mayoría relativa de los votos de la Asamblea y quedaría de hecho electo Segundo Vocal Principal el candidato para primero que, no habiendo alcanzado dicha mayoría, le siguiera en el número de votos. Para tercero y cuarto Vocal se observarían las mismas reglas que para la elección de primero y segundo. Los casos de empate serían decididos por la suerte, insaculándose los nombres de los que hubiesen obtenido igual número de votos y sacando una papeleta un vecino que no fuese de los que intervinieran en la elección.

Del resultado de esta elección se formaría un Acta por el Presidente de la Asamblea, de la cual sacaría dos copias, una de las cuales remitiría en el día al Presidente de la Alta Corte Federal y la otra al Gobernador del Distrito.

La Junta estaba obligada a enviar diariamente copias de los registros numéricos y alfabéticos, firmados por todos los cinco miembros, a la Alta Corte Federal y de Casación y a la Gobernación del Distrito. Los originales se conservarían en los archivos de la Junta hasta el día en que terminase definitivamente sus trabajos de inscripción, en el

cual remitiría a la Alta Corte Federal, originales, un registro numérico y otro alfabético, conservando los restantes para los días de votación.

El artículo 24 de este Decreto dice:

“El sufragante deberá decir a la Junta en voz alta, clara “e inteligible, la persona por quien vota y para qué destino “le dá su sufragio”.

Y en el 25: “Uno de los miembros de la Junta escribirá “en el Registro de que habla el artículo 19, el voto de cada “ciudadano en esta forma:: “N. N. inscripto bajo el número “. . . vota: para Primer Diputado a la Legislatura Nacional “por N. N., para Segundo Diputado por N. N. y para Tercer “Diputado por N. N.”. Los votos que no aparezcan exten- “didos conforme a este artículo no tendrán ningún valor”.

Y el artículo 26: “El sufragante leerá luego y “firmará “su voto, si no supiese leer buscará un ciudadano que lea “por él, si no supiese escribir, buscará un ciudadano que “firme por él y si no supiese leer ni escribir, presentará un “ciudadano que lea y firme a su ruego”.

Se prevé que todo ciudadano tenía derecho de intentar la nulidad de las elecciones cuando no se hubiesen cumplido las prescripciones de Ley; pero esta acción debía intentarse ante la Alta Corte Federal, dentro de los veinte días después de hecho el escrutinio.

### **DECRETO DE 22 DE SEPTIEMBRE DE 1881 SOBRE ELECCIONES DEL DISTRITO FEDERAL PARA DIPUTADOS AL CONGRESO Y CONCEJALES**

En este Decreto se encuentra esta disposición un tanto original: “Cuando algún extranjero se inscribiere y votase, “la Junta lo participará al Ministerio de Relaciones Inte- “riores para que le expida Carta de Nacionalidad; pero aun- “que no se haga la participación, en cualquier tiempo que “:se pruebe el hecho de haber votado, se le tendrá por vene- “zolano y se le expedirá dicha Carta”.

Otra disposición dice: "Cuando recayere la elección "de Diputados y de Concejales en ciudadanos que carezcan "de las cualidades referidas por la Ley, quedará sin efecto". Este Decreto es de Guzmán Blanco.

### **DECRETO DE 27 DE SETIEMBRE DE 1881**

Dictado por Guzmán Blanco como Presidente de la República.

Declarado obligatorio el sufragio por la Constitución Federal, todos los ciudadanos en quienes no concurrían las restricciones establecidas en la misma Constitución, estaban en el deber de emitir sus votos en las elecciones populares.

El ciudadano que faltare al cumplimiento de este deber sería penado con multa.

### **LEY DICTADA EL 7 DE JUNIO DE 1893 SOBRE ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y PARA DIPUTADOS AL CONGRESO POR EL DISTRITO FEDERAL**

Esta Ley tiene el Ejecútese del General Joaquín Crespo el 23 del mes señalado.

En el artículo 30 se ordenaba a las Juntas Inspectoras de las Inscripciones y el Sufragio en los Municipios, pasar copias certificadas de las Actas respectivas al Registrador Subalterno del Distrito, para que las archivase. El mismo funcionario conservaría también los demás documentos relativos a las elecciones.

En términos generales esta Ley del 93 reproduce los pormenores de las anteriores acerca de la inscripción en los Municipios, formación de las Juntas, práctica de las votaciones, escrutinio, resumen en los Distritos, escrutinio en la capital del Estado; disposiciones generales sobre el orden en las elecciones, prohibición del porte de armas; casos de anulación y penas a los infractores.

**LEY DE 23 DE JUNIO DE 1893 SOBRE ELECCIONES  
PARA PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y  
DIPUTADOS AL CONGRESO**

Este es el año en que se publicó en Caracas el célebre Manifiesto del Partido Liberal a la Nación. Ejercía la Presidencia el General Joaquín Crespo.

El 21 de junio del mismo año fue promulgada la Constitución. En ella se crea un Consejo de Gobierno que supliría las faltas absolutas y temporales del Presidente de la República.

Acerca de elecciones expresa ese Manifiesto:

“El Jefe del Ejecutivo, despojándose de la autoridad “discrecional que ejercía, ha invitado a todos los venezolanos a tomar parte en los Comicios...”

En la Ley que estudiamos, la formación de los comicios, de las Juntas Inspectoras de los Sufragios y el mecanismo de la votación es igual que en leyes anteriores.

Después de las votaciones, el escrutinio de los Municipios es más o menos el mismo de las leyes señaladas; del acta que se levantaba al efecto se compulsaban cuatro ejemplares que se distribuían así: uno para la Junta Escrutadora del Distrito, otro para la Asamblea Electoral del Estado, otro para la Alta Corte Federal y el Acta matriz se enviaba al Registrador Subalterno del respectivo Distrito junto con los demás documentos. El escrutinio en los Distritos, y en la capital de cada Estado se rodeaba de una serie de providencias tendientes a evitar fraudes o errores.

En las disposiciones generales no hay tampoco nada que no estuviese previsto en los precedentes estatutos; facultades policiales a las Juntas Inspectoras para hacer guardar el orden, prohibición del porte de armas, prohibición de ingerencia de los funcionarios en la libre expresión de la voluntad popular, responsabilidad de los mismos en las falsificaciones o suplantaciones que ocurrían.

En cuanto a penas por las infracciones y a nulidad de las elecciones, ninguna inovación.

### **LEY DE 5 DE MAYO DE 1896**

Sólo contiene diferencias en cuanto a la fecha de las elecciones. Las demás son modificaciones de mera forma.

### **LEY DE 11 DE ABRIL DE 1901**

La Asamblea Nacional Constituyente reunida en Caracas convoca a los Concejos Municipales para que se reúnan el 28 de octubre del último año del período constitucional para votar por el Presidente de la República y Primero y Segundo Vice-Presidente.

Esta Ley tiene el Ejecútese del General Cipriano Castro.

En este mismo año había sido reformada la Constitución, restableciéndose la autonomía de los veinte Estados. Se elimina el Consejo de Gobierno. El Ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República y sus Ministros. Las faltas temporales del Presidente las ejerce el Vice-Presidente.

Ahí se establece también que las elecciones de Presidente se practican por los Concejos Municipales; y las Asambleas Legislativas de cada Estado escrutan los votos. Estas transmiten el resultado a la Cámara del Senado para el escrutinio definitivo.

### **DECRETO DE ELECCIONES DEL DISTRITO FEDERAL DE 1º DE MAYO DE 1901**

Este Decreto es dictado por el Presidente Provisional de la República.

Se concreta a las elecciones en el Distrito Federal y copia en todas sus partes las disposiciones de las leyes electorales nacionales.

### **LEY DE 20 DE AGOSTO DE 1904**

En este año de 1904 también fue reformada la Constitución a iniciativa del Presidente Castro. Se redujeron los Estados de veinte a trece. La elección del Presidente de

la República se hacía por un Comité Parlamentario compuesto de un Diputado y un Senador por cada uno de los Estados y un Diputado por el Distrito Federal.

La Ley de Elecciones arriba nombrada se contrae, sin novedad alguna digna de notar, a la elección de Diputados Principales y Suplentes al Congreso Nacional.

#### **LEY DE 21 DE OCTUBRE DE 1909**

Ya el 4 de agosto de este mismo año se había reformado la Constitución, después de los sucesos políticos del 19 de diciembre de 1908. Se pone en vigor otra vez el Consejo de Gobierno designado por el Poder Legislativo.

La Ley de Elecciones para Diputados Principales y Suplentes al Congreso por el Distrito Federal, no tiene sino variantes de forma con respecto a la precedente.

#### **DECRETO DE 15 DE AGOSTO DE 1914 SOBRE ELECCIONES EN EL DISTRITO FEDERAL**

Dictado por el Dr. V. Márquez Bustillos. Se refiere a elección de Principales y Suplentes al Concejo Municipal del Distrito y a Diputados por el mismo al Congreso Nacional. Fija la fecha en que habían de congregarse los ciudadanos en Asamblea Popular, en lugar designado previamente.

Se indica en pormenores la constitución de la Junta del Censo Electoral de cada Parroquia y de la Junta de Sufragios, formación del registro o censo, votación, actos que comprende la votación, procedimiento en caso de suplantación de persona, obligatoriedad de los cargos electorales.

En esto como en lo relativo a escrutinio, redacción de las actas diarias, cómputo general, resumen de los escrutinios y acta final, es igual a las anteriores leyes y decretos. Lo mismo puede decirse en cuanto a nulidad de las elecciones, medidas de seguridad y penas.

#### **LEY DE 30 DE JUNIO DE 1915**

Esta Ley está calcada en el Decreto anterior. Sólo contiene supresiones de mera forma.

**LEY DE 9 DE JULIO DE 1926**

La Sección I es exactamente igual a la Ley precedente, con variantes en cuanto a las fechas en que se dá comienzo a la reunión de las Asambleas populares. La Sección II es similar a la de la Ley anterior, con sólo cambio de algunas palabras. La Sección III es igual. En la Sección IV, que trata de la Junta Escrutadora, se suprimió el artículo que traía la Ley de 1915 relativo al caso en que, a la hora fijada, no estuviesen presentes todos los Delegados y fuese necesario aplazar el acto para el día siguiente a la misma hora, a fin de proceder al escrutinio.

En las demás secciones, todo es como en la Ley que hemos venido citando.

---

Es oportuno señalar que hasta la Constitución de 1936 la legislación sobre elecciones era atribución de los Estados y sólo era nacional la legislación sobre censo electoral. Las leyes electorales de los Estados que hemos tenido a la vista reproducían en casi todas sus disposiciones las dictadas desde Caracas. La Constitución de 1936 atribuyó a la competencia federal, tanto lo relativo a elecciones como a censo electoral.

En las Leyes anteriores la materia relativa a censo electoral había sido objeto de disposiciones legales aisladas. Así, por ejemplo: en el Decreto de Guzmán Blanco de 27 de septiembre de 1881, mediante el cual se declaró que el censo de población nacional levantado el año 1874 sería la base para los censos electorales, mientras no fuese reformado; y que, en cuanto a los Estados, debía procederse a su formación.

Posteriormente, el 11 de abril de 1901, la Asamblea Nacional Constituyente dictó una Ley sobre Censo Electoral en cuyo artículo 1.º se establece que las Leyes de Elecciones de la Nación y los Estados se basarían en el Censo Electoral que se formaría y rectificaría permanentemente.

La misma Ley declaró que no podrían ser electores quienes no estuviesen inscritos como tales en el censo electoral de su domicilio; y se establecían normas para el procedimiento de inscripción en el censo.

En el año 1904, el Congreso Constituyente dictó una nueva Ley de Censo Electoral. Es idéntica a la anterior, salvo cambios de palabras. Suprimió el inciso **único** del artículo 10 de la Ley de 1901, que decía así: "Verificadas las votaciones las Juntas de Inscripción continuarán en el ejercicio de sus funciones".

Las Leyes de Censo Electoral de octubre de 1909, agosto de 1914 y junio de 1915, no contienen innovaciones. Como veremos en seguida, la Ley de 1936 reúne en un solo texto las materias de Censo Electoral y de Elecciones.

### **LEY DE CENSO ELECTORAL Y DE ELECCIONES DE 11 DE SEPTIEMBRE DE 1936**

Ya antes, el 16 de julio de 1936, se había sancionado la Constitución Nacional, siendo Jefe de Estado el General E. López Contreras.

Aquella Constitución surgió en una hora muy confusa de la vida política venezolana y el Presidente era llevado por tendencias opuestas, por fuerzas contrarias. Sin embargo, promovió reformas trascendentales en la República, tales como el inicio de la legislación especial protectora del trabajador; el establecimiento del Consejo de Economía Nacional; el plan agrario para favorecer la pequeña y mediana propiedad rural y muchas otras innovaciones.

El régimen político iniciado el año 1936 hizo efectivas las garantías ciudadanas, propició la estructuración de partidos políticos, amplió el horizonte de la vida civil.

Concretándose a elecciones la Carta Fundamental del 36 consagra el derecho de sufragio así:

"14.—El derecho de sufragio, y en consecuencia los venezolanos varones, mayores de veintitún años, que sepan leer y escribir y que no estén sujetos a inter-

dicción ni a condena penal que envuelva la inhabilitación política son aptos para elegir y ser elegidos, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las que deriven de las condiciones especiales de competencia o capacidad que para el ejercicio de determinados cargos requieran las leyes”.

En esta Constitución, al tratar de las Bases de la Unión los Estados convienen en reservar al Poder Federal, entre otras materias, la legislación relativa a las elecciones. (Ordinal 4º del artículo 15).

### **CREACION DEL CONSEJO SUPREMO ELECTORAL**

La Ley de Censo Electoral y de Elecciones de 1936, según su artículo 1º, rige las elecciones de Senadores y Diputados al Congreso Nacional: de Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados y de Miembros de los Concejos Municipales en todo el territorio de la República.

En el artículo 2º se expresa:

“Las elecciones se efectuarán por medio de los siguientes órganos electorales: un Consejo Supremo; una Junta Estadal en cada Estado; una en el Distrito Federal y una en cada Territorio Federal; una Distrital en cada Distrito de los Estados, en cada Territorio Federal y en cada Departamento del Distrito Federal; y una Municipal en la cabecera de cada Municipio o Parroquia. Habrá también tantas Mesas Electorales en cada Municipio o Parroquia, cuantas correspondan por el número de votantes, de acuerdo con lo que se dispone en esta Ley”.

En el artículo 3º se expresa que el Consejo Supremo residirá en Caracas, tendrá jurisdicción en toda la República y se compondrá de un Representante del Distrito Federal y de sendos Representantes de los Estados y Territorios Federales, elegidos por las respectivas Cortes Supremas.

En los artículos siguientes se providencia acerca de:

a) Dónde y cómo funciona el Consejo Supremo Electoral, cómo se constituye y qué jurisdicción le corresponde;

b) Cómo y dónde funcionan las Juntas del mismo Consejo Supremo Electoral en los diferentes Estados;

c) Del mismo modo se prevé el funcionamiento y jurisdicción de las Juntas Distritales y Municipales.

Se dispone igualmente que las Mesas Electorales habrían de funcionar en la cabecera de cada Municipio o Parroquia, una por cada doscientos votantes. Estas Mesas serían designadas por números: Mesa Electoral N<sup>o</sup> 1, Mesa Electoral N<sup>o</sup> 2, y así sucesivamente. Cada Mesa se compondría de tres miembros elegidos por la Junta Distrital.

En el artículo 11 de la Ley se fijan las atribuciones y deberes del Consejo Supremo, así:

“1<sup>o</sup>) Ejercer las funciones de cuerpo de apelación respecto de las Juntas Estadales.

“2<sup>o</sup>) Evacuar las consultas que le sean sometidas por las Juntas aludidas en el número anterior sobre aplicación e interpretación de esta Ley y sobre todo cuanto se relaciona con el proceso de formación del Censo Electoral.

“3<sup>o</sup>) Controlar la formación del Censo Electoral en toda la República, a cuyo efecto podrá designar delegados especiales.

“4<sup>o</sup>) Supervigilar el proceso de las elecciones y el cumplimiento de esta Ley.

“5<sup>o</sup>) Conservar los duplicados de los libros contentivos del Censo Electoral de toda la República y demás documentos que deben remitirse a las Juntas locales.

“6<sup>o</sup>) Anotar marginalmente en dichos libros las modificaciones que le participen las Juntas locales, por razón de muerte o eliminación de votantes y agregar al pie de la nómina original por medio de notas que firmarán el Presidente y el Secretario, la lista de votantes nuevamente inscritos o rehabilitados.

“7<sup>o</sup>) Preparar las cédulas de votación para cada Estado, Distrito y Territorio Federales, según el número de votan-

tes que aparezca inscrito en el Censo respectivo. Estas cédulas debidamente selladas y numeradas, serán remitidas por el Consejo Supremo Electoral a las Juntas Estadales, con un mes de anticipación, por lo menos, a la fecha en que deban comenzar las elecciones.

“8º) Promover las elecciones extraordinarias cuando legalmente proceda, fijando las fechas en que deban practicarse.

“9º) Conocer de las remociones que se promuevan contra los miembros de la Juntas Estadales.

“10º) Preparar y distriuir los libros de inscripciones para la formación del Censo.

“11º) Ejercer todas las atribuciones que le corresponden según esta Ley, y además, todas aquellas funciones electorales que no estén atribuídas especialmente a las otras Juntas”.

Disposiciones parecidas se dictaron acerca de las Juntas Estadales, Distritales y Municipales.

La Ley establece la fecha en que ha de iniciarse la formación del censo, las atribuciones del Consejo Supremo, la forma de abrirse los registros, las horas en que han de permanecer abiertas al público las Oficinas de Inscripción.

El procedimiento seguido en los registros, el control ejercido por los organismos superiores, la revisión de los registros, todo está contemplado en la Ley.

Según la Constitución de 1936, la elección de Senadores y Diputados se hacía de por mitad cada dos años (renovación parcial), así: la de Senadores por las Asambleas Legislativas de los Estados y la de Diputados por los Concejos Municipales reunidos en Asambleas en la capital del Estado.

La Ley de Elecciones de la cual estamos tratando, desarrolla este principio constitucional.

Prácticamente, pues, se consagró la elección directa para Concejos Municipales y Asambleas Legislativas; y de doble grado para Senadores y Diputados.

### LEY DE 18 DE JULIO DE 1940

Esta Ley contiene algunas reformas de relativa importancia sobre la anterior: una de ellas es la contenida en el aparte primero del artículo 7º relativa a las Mesas Electorales que dice así: "Sin embargo, para mayor efectividad del sufragio, las Juntas Distritales harán establecer Mesas Electorales en aquellos caseríos que estén a diez o más kilómetros de la respectiva cabecera del Municipio, Parroquia o Departamento, cuyo número de habitantes aptos para el ejercicio del voto, según informe de la respectiva Junta Municipal, sea mayor de veinte. En estas Mesas sólo podrán votar los ciudadanos que tengan su habitación en el respectivo caserío".

Esta modificación fue conveniente para la mejor práctica del sufragio, pues no solamente en las cabeceras de Municipios y Parroquias se instalaban Mesas, sino que también en los más lejanos caseríos.

El siguiente artículo ordena a las Juntas Municipales que en el mes de diciembre del año inmediatamente anterior al en que deba efectuarse el Censo Electoral, comunicasen a las Juntas Distritales cuáles eran los caseríos que debían ser provistos de Mesas Electorales.

Otra reforma es la del artículo 14. Se dispone que si se crease una Entidad Política nueva, tan pronto como hubiese sido formalmente organizada, se le habría de dotar de los funcionarios previstos en la Ley. Y que tanto en este caso como en el de supresión de cualquiera Entidad Política, el Consejo Supremo dictaría las medidas para que produjera todos sus efectos el censo electoral vigente, así en el territorio de la Entidad suprimida como en el de la creada.

El artículo 17 aumenta las facultades del Consejo Supremo en cuanto a evacuar consultas, pues, a más de las que

podieran hacerle los otros organismos electorales, también podía considerarse y resolver las que le hicieran los particulares y otros organismos. He aquí el texto: "No obstante, "el Consejo podría resolver las consultas que le sean dirigidas "por otros organismos o ciudadanos particulares, cuando a "juicio de aquél, esas consultas versen sobre cuestiones "electorales de importancia. En este caso la opinión que "emitiese el Consejo sólo tendrá el efecto de un mero "informe ilustrativo".

En el capítulo de las sanciones y al hablar de nulidad de las elecciones se introdujo un nuevo aparte que dice así: "Cuando las elecciones cuya nulidad se pide, hubiesen sido "efectuadas en localidades diferentes de aquella en que esté "instalada la Corte, ésta ordenará de oficio o a petición de "parte la evacuación de las pruebas que deben evacuarse "en dichas localidades y concederá el término de la "distancia".

### LEY DE 31 DE JULIO DE 1941

Al tratar de las remociones que se promueven entre los Miembros de las Juntas Estadales, del Distrito Federal o de los Territorios, cuyo conocimiento está atribuido al Consejo Supremo, esta Ley añade, en el ordinal 9º del artículo 22, lo siguiente: "La Corte Federal y de Casación, "en Sala Política y Administrativa, conocerá de las remo- "ciones que se promuevan contra los Miembros del Consejo "Supremo Electoral".

Esta Ley agregó una Sección, la V, cuyo título es: "Atribuciones y Deberes de las Juntas Departamentales, "del Distrito Federal y de los Territorios Federales". Son disposiciones similares o análogas a las establecidas en las secciones correspondientes a atribuciones y deberes del Consejo Supremo, Juntas Distritales y Municipales en las Leyes de los años 36 y 40.

En el artículo 58 de esta Ley se establece que se considerarán candidatos, a los efectos del resultado de las vota-

ciones, a aquellos ciudadanos que hubiesen sido postulados como tales por algún partido político debidamente legalizado, por agrupaciones eleccionarias también debidamente legalizadas, o por veinticinco inscritos en el censo electoral del Distrito o Departamento respectivo, por lo menos.

Entre las Disposiciones Transitorias de esta Ley, hay la siguiente: "Artículo 91.—Los miembros de los organismos electorales a que se refiere el artículo 2º, serán designados a la mayor brevedad posible después de la promulgación de esta Ley, con excepción de los que componen el actual Consejo Supremo Electoral, quienes continuarán en sus funciones hasta que sean reemplazados por los ciudadanos que elijan las Cortes Supremas, en el segundo día hábil del mes de enero de 1942".

### LEY DE 20 DE SEPTIEMBRE DE 1945

En este año ocurrió la reforma parcial de la Constitución, cuyo Ejecútese es de fecha 5 de mayo. Fue en esta Constitución donde se suprimió el inciso VI del artículo 32. Tal supresión dio a los comunistas oportunidades para organizarse como partido político.

Al enumerar las garantías ciudadanas y expresar cuáles son los venezolanos aptos para elegir y ser elegidos, se añadió: "Las mujeres venezolanas que reúnan las condiciones que se requieren para el ejercicio del sufragio, según el aparte que antecede, gozan del derecho de sufragio activo y pasivo, para la formación de los Concejos Municipales".

Consecuente con esto, la Ley de Elecciones en su artículo 2º consagra expresamente el derecho de la mujer a elegir y ser elegida.

En el artículo 4º se establece la representación proporcional de las minorías y en el artículo 5º se expresa que en las elecciones para Senadores y Diputados al Congreso, Diputados a la Legislatura y Concejales, y siempre que se tratase de elegir más de dos Principales o más de dos Suplentes se emplearía el sistema de Cuociente Electoral.

Según este Estatuto, los miembros del Consejo Supremo Electoral son elegidos por el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, en sesiones ordinarias, cada dos años; las Juntas Regionales que residirían en la capital de cada Estado serían nombradas por el Consejo Supremo Electoral; las Distritales y Departamentales serían nombradas por la Junta Electoral Regional correspondiente; las Municipales serían nombradas por la respectiva Junta Distrital.

A diferencia de la Ley anterior, para ser miembro de los organismos electorales no se requiere ser venezolano por nacimiento, basta con ser venezolano.

Se introduce como nuevo, lo siguiente: "Los miembros del Consejo Supremo Electoral deben ser en su mayoría abogados o doctores en Ciencias Políticas".

Se aumentan las atribuciones y deberes del Consejo Supremo Electoral, con estas que no contemplaba la Ley precedente: Examinar las credenciales de sus miembros; dictar su Reglamento Interior y de Debates; compeler a sus miembros a concurrir a las sesiones; promover ante la Corte Federal y de Casación en Sala Federal, por propia iniciativa o a petición de cualquier ciudadano, la remoción de sus miembros designados cuando estén o se hayan inhabilitado; organizar y llevar el Registro General Electoral de la República; determinar definitivamente los caseríos que deben tener Mesas Electorales, de acuerdo con la Ley; presentar al Congreso Nacional por órgano del Ministerio de Relaciones Interiores, un Informe anual acerca de sus actividades.

Se añadió, además, una Sección consagrada a las atribuciones y deberes de las Mesas Electorales, similares a las que corresponden a las demás Juntas.

El capítulo pertinente a censo electoral, trae estas providencias: Para poder lanzar una plancha de candidatos a miembros de un Concejo Municipal o de candidatos a Diputados de la Asamblea Legislativa por un Distrito, se requería un respaldo no menor de veinticinco (25) inscritos en el censo; para poder lanzar una plancha de Diputados al

Congreso Nacional en un Estado, era necesario un respaldo no menor de doscientos inscritos. Los interesados en la postulación de candidatos de estas planchas debían hacer la participación, en el primer caso, ante la Junta Distrital respectiva y en el segundo ante la Junta Regional correspondiente.

Los partidos políticos y las agrupaciones legalizadas, estaban exentos de esta formalidad.

En este mismo capítulo se dan detalladas disposiciones acerca de los requisitos que habían de llenarse en el Libro de Inscripciones y qué elementos y menciones debían hacerse constar en las diferentes columnas de ese Libro.

En el capítulo destinado a Registro General Electoral, se ordenaba que el Consejo Supremo llevaría, de acuerdo con las normas que estableciera, el registro general de la República, en el que se harían constar los datos de los ciudadanos hábiles para ejercer el sufragio. A estos fines, el Servicio Nacional de Identificación suministraría el material necesario para establecer la identidad dactiloscópica de los sufragantes que se inscribiesen. De igual modo se establece que los Jueces enviarán trimestralmente una relación de las personas sobre quienes hubiesen recaído sentencias definitivamente firmes que produjesen interdicción o inhabilitación política.

**DECRETOS DE LA JUNTA REVOLUCIONARIA DE  
GOBIERNO, N° 216 DE 15 DE MARZO DE 1946 Y  
N° 359 DE 27 DE JUNIO DEL MISMO AÑO**

El primero de dichos Decretos regía las elecciones para Representantes a la Asamblea Nacional Constituyente, elecciones que según expresa claramente el artículo 1º debían realizarse por sufragio universal, directo y secreto.

Serían electores todos los venezolanos mayores de diez y ocho años, sin distinción de sexo y sin más excepciones que las relativas a casos de interdicción y los condenados por delitos que conlleven la inhabilitación política.

Dividía el país en 22 Circunscripciones electorales así: una por cada Estado, una por el Distrito Federal y una por los dos Territorios Federales.

En cada Circunscripción se elegiría un Representante por cada veinticinco mil habitantes y uno más por el exceso que no bajara de diez mil.

Las Circunscripciones cuya población fuese menor de sesenta mil habitantes, elegirían en todo caso tres Representantes. La base para este cálculo se tomaría del "Censo Nacional de Población" de fecha 7 de Diciembre de 1941.

Los organismos mediante los cuales se realizaría el proceso de las elecciones, son los mismos contemplados en Leyes anteriores.

La designación de los Miembros del Consejo Supremo correspondería a la Junta Revolucionaria de Gobierno. Las demás Juntas las nombraría el mismo Consejo.

Las atribuciones y deberes de los organismos electorales son más o menos iguales a los de Leyes anteriores; igualmente las atribuciones y deberes de las Juntas Regionales, Distritales y Municipales.

El Decreto N<sup>o</sup> 359 modifica unos pocos artículos, todos relativos a mecánica de las votaciones.

### **ESTATUTO ELECTORAL DE 19 DE SEPTIEMBRE DE 1947**

Se dispone en el artículo 21 que los organismos electorales debían de integrarse en lo posible con un Representante, por lo menos, de cada uno de los Partidos o Agrupaciones Políticas legalizadas que hubiesen obtenido no menos del 10% de los votos válidos en la respectiva Circunscripción, en las últimas elecciones. Si el número de miembros del organismo electoral fuese inferior al de representantes, se daría preferencia a los Partidos o Agrupaciones que hubiesen obtenido mayor votación en la jurisdicción.

Según puede observarse, la elección del Consejo Supremo Electoral en la Ley del 36 dimanaba del Poder Judicial y en la del 45 del Congreso Nacional. En este Estatuto Electoral los partidos concurren en la designación.

Entre las atribuciones del Consejo Supremo se incluía: preparar las tarjetas de votación, determinar los colores, combinación de colores y otros distintivos destinados a diferenciar las planchas de candidatos de todas las Circunscripciones; extender las credenciales de los testigos de cada Partido o Agrupación Política que estuviesen legalizados en siete Circunscripciones, credenciales que los autorizarían para presenciar cualquier acto electoral en todo lugar de la República; participar a la Comisión Permanente del Congreso, al Ministro del Interior y a la Corte Suprema de Justicia el resultado del proceso electoral; elaborar anualmente el proyecto de presupuesto de gastos del tren electoral y elevarlo a la Comisión Permanente del Congreso en la primera quincena de marzo de cada año.

### **ESTATUTO ELECTORAL DE 18 DE ABRIL DE 1951**

Fue dictado por la Junta de Gobierno y refrendado por el Gabinete Ejecutivo.

Tiene por base el proyecto elaborado por una Comisión Especial creada por Decreto de 23 de noviembre de 1949 para organización del Poder Constituyente. Esa Comisión que nos tocó presidir estuvo constituida además, por los abogados Rafael Caldera, Jóvito Villalba, R. Lepervanche Parparcén, Rubén Corredor, Manuel Gimón Itriago, Horacio Guerrero Gori, Carlos José Ramírez Torres, Gustavo Manrique Pacanins, Alejandro Urbaneja Achelpohl, Lorenzo Fernández, Ramón Carmona e Ignacio Luis Arcaya.

La Comisión sugirió a la Junta de Gobierno la conveniencia de elegir al mismo tiempo los Concejos Municipales.

En la Exposición de Motivos del proyecto dijimos los redactores:

“Para la fijación de las normas que contiene el Proyecto, la Comisión Especial redactora estudió con grande esmero la evolución legislativa electoral de nuestro país, las legislaciones extranjeras sobre la materia y la doctrina política generalmente admitida, para adaptarlo todo, en una amplia síntesis, a las particularidades nacionales del momento que imponen el afianzamiento de la institucionalidad democrática y el ejercicio cada vez más sincero y consciente del sufragio”. “Como resultado de este estudio el proyecto mantiene en sustancia y formalidades lo que es permanente en nuestra legislación electoral, metodizando su articulado, dispuesto en Títulos y Capítulos, y en cada una de sus partes, reunidas las disposiciones anteriormente dispersas a lo largo de los textos”.

Este Estatuto consagra el voto de los analfabetos, de la mujer y de los menores de diez y ocho años cumplidos.

En cuanto a lo primero, la referida Comisión expresó que un atento estudio de las Constituciones Nacionales la llevaba a la conclusión de que desde el año 1830, sólo una Constitución había exigido la condición de saber leer y escribir. Y con respecto al voto de la mujer, solamente dos Constituciones desde 1830 le negaron el voto activo. La Comisión propició el sufragio femenino porque, desde 1936, la mujer había alcanzado, con paso seguro, puesto en la Universidad, ejerciendo profesiones liberales, figurando en la judicatura nacional, colaborando con eficacia en la enseñanza, ocupando puestos en las oficinas públicas y privadas y desempeñando lucidamente muchas otras actividades.

Para fijar la edad del sufragio en diez y ocho años tuvo en cuenta la Comisión que desde el año 1863, en convocatoria para Asamblea Nacional Constituyente, se llamó a los venezolanos de diez y ocho años cumplidos. Además, en Venezuela se toma en consideración esa edad para la emancipación según el Código Civil y a los diez y nueve años se debe prestar servicio militar de primera línea.

Como es fácil comprender, la adopción del voto de los analfabetos supone que éstos no tienen otro medio

de votar, fuera del voto público que no admite nuestra Ley, sino mediante listas que se distinguen por colores.

El Estatuto que estudiamos acoge la representación de las minorías, mediante el sistema de los divisores, que se considera el más justo. Más aún, acoge también el Estatuto la idea del cociente nacional para elegir Diputados.

La garantía de imparcialidad en el proceso electoral está prevista mediante organismos independientes del Poder Público, a cuyo frente se encuentra el Consejo Supremo Electoral, órgano no administrativo y libre del predominio de cualquier parcialidad.

Se prevé el registro electoral aprovechando la experiencia del país. El período de inscripción se extendió a fin de que toda la masa electoral quedase registrada. Las formalidades que rodean el acto de la votación, son muy rigurosas.

Por último, esta Ley acoge la tesis del voto función. El voto es obligatorio.

## LEY DE ELECCIONES DE 1957

### PLEBISCITO

En sesiones extraordinarias del Congreso Nacional se dictó esta Ley en 13 de noviembre. El Ejecútese es de fecha 14 del mismo mes.

En el artículo 1º se expresa que podrían ejercer el derecho de voto los habitantes del país, venezolanos o extranjeros, que justificasen ante la competente autoridad electoral, ser mayores de 18 años. Los extranjeros comprobarán tener dos años en el país para la fecha de la votación.

En el Capítulo II, artículo 2º se dice que: "la elección del Presidente de la República se haría mediante un plebiscito así:

En el momento de la votación cada elector recibirá de la autoridad electoral respectiva, dos tarjetas de distinto color o forma. Una de ellas indicaría:

a) que el elector está de acuerdo con los principios y realizaciones que caracterizan el Nuevo Ideal Nacional y considera necesaria la continuidad de la acción;

b) que en consecuencia vota por la reelección del ciudadano que ha ejercido el cargo de Presidente de la República en el período inmediatamente anterior.

En el Capítulo III de esta Ley se dan las normas para la elección de Diputados al Congreso Nacional, que son las siguientes:

El Ejecutivo publicaría, por lo menos con ocho días de anticipación a la fecha de la votación, una nómina de los candidatos para el período constitucional. La misma tarjeta que sirviese al elector para expresar el voto afirmativo indicaría el voto en favor de la lista de candidatos a Diputados al Congreso. La elección sería de un Diputado por cada 50.000 habitantes, y uno más por fracción no menor de 25.000, en los Estados y el Distrito Federal. En cuanto a los territorios Federales, un Principal por cada uno con su respectivo Suplente.

En cuanto a la elección de Diputados a las Asambleas Legislativas y Miembros de Concejos Municipales, las haría el Congreso Nacional en fecha que éste determinaría. Esta elección sería de dos Diputados por cada Distrito e igual número de Suplentes. Los Concejales serían siete para cada Concejo, con sus Suplentes, con excepción del Distrito Federal cuyo Concejo sería compuesto de un Principal y tres Suplentes por cada Parroquia.

En la misma Ley se prevén las Circunscripciones Electorales, que serían veintitrés, una por cada Estado, otra por el Distrito Federal y otra por cada uno de los Territorios.

Los Organismos Electorales son en el Estatuto que comentamos: un Consejo Electoral nacional; una Junta

Electoral en cada Circunscripción y una Mesa de Votación por cada 500 votantes. El Consejo Electoral estaría integrado por sendos representantes de los Poderes Legislativo, Judicial y Municipal, designados, respectivamente, por el Congreso Nacional, la Corte Federal y de Casación y el Concejo Municipal del Distrito Federal.

Las llamadas en la Ley Juntas de Circunscripción se integraban con tres miembros y su asiento sería la capital del respectivo Estado, Distrito Federal o Territorio Federal.

Las Mesas de Votación se compondrían también con tres miembros.

Se fijan las atribuciones de cada uno de estos Organismos, atribuciones menos extensas que en Leyes anteriores.

Las disposiciones relativas al escrutinio se resumen así:

A medida que el Consejo Electoral recibiese las urnas, procedería a abrirlas, ordenaría las tarjetas según el color o la forma, anularía los votos de las tarjetas que apareciesen fuera de los sobres o de aquellos sobres que contuviesen dos tarjetas y escrutaría los votos válidos. Se levantaría acta en la que se haría constar el número de votos válidos, el de anulados, el que correspondiese a cada uno de los colores y formas, los totales definitivos y el resultado de la votación.

Lo relativo a propaganda electoral se manifiesta en la Ley que comentamos un tanto restrictivamente. No se permitía distribuir hojas, fotografías, carteles, banderines y otros objetos relacionados con el proceso electoral; ni tampoco usar altoparlantes.

En cuanto a infracciones y penas, por lo general se establecen multas para aquéllas. Pero también se establecen arrestos hasta de doce meses por violar algunas prohibiciones.

Cuando el Proyecto de la Ley de que tratamos fue enviado a las Cámaras por el Ejecutivo, se acompañó con

una Exposición de Motivos firmada por el Ministro de Relaciones Interiores.

Como puede observarse, las novedades contenidas en esta Ley son: el plebiscito y el voto de los extranjeros.

En el campo del Derecho Constitucional el plebiscito es la aplicación práctica del llamado "sufragio de ratificación" cuya técnica consiste en que un gobernante, aunque fuese escogido por un procedimiento autocrático, puede ser investido de su función después de un voto popular.

Los autores distinguen el plebiscito del **referendum**. En éste se vota por un texto, por un proyecto de ley, por un programa de reformas; mientras que en el plebiscito se vota por una persona cuya exaltación al poder se aprueba o nó.

En cuanto al voto de los extranjeros, antes hemos señalado que en el Derecho de Elecciones del Distrito Federal del año de 1881, se estableció que cuando algún extranjero se inscribiese y votase, la Junta respectiva lo participaría al Ministerio de Relaciones Interiores para que se le expidiese carta de nacionalidad. Se quería con esto estimular la inmigración de extranjeros al país.

A poco de llevarse a cabo el plebiscito nacional a que se refiere la Ley de Elecciones de 1957, ocurrió el golpe de Estado que derrocó al Gobierno. Esta Ley fue derogada por la de 1958.

### **LEY VIGENTE DE 20 DE ABRIL DE 1959**

Ratifica los conceptos de sufragio universal, directo y secreto, del Estatuto anterior.

Ser venezolano, sin distinción de sexo, mayor de diez y ocho años, no entredicho civilmente ni inhabilitado políticamente, son sólo los requisitos para votar. El voto es obligatorio.

Los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales, mientras permanezcan en servicio militar activo, no pueden ejercer el sufragio.

Se adopta, como en el Estatuto anterior, la representación proporcional de las minorías.

Las disposiciones sobre organismos electorales son más o menos iguales al Estatuto anterior.

Las facultades y deberes del Consejo Supremo, son casi las mismas.

Se establecen las más amplias facultades a las organizaciones políticas en su funcionamiento. Podrán realizar todo género de propaganda, oral o escrita, mediante la prensa, la radio, la televisión y toda especie de carteles y anuncios.

Se prohíbe la propaganda anónima, la encaminada a provocar abstención y la que ataque a la dignidad humana o respeto a la Ley.

En fin, son posibles, aunque previo permiso, la fijación de carteles, dibujos, tiras de propaganda en sitios públicos. Las reuniones públicas de propaganda electoral, los desfiles, son amparados.

### CONCLUSIONES

Después de esta reseña histórica de nuestra legislación acerca del sufragio, tanto en la Constitución como en la Ley especial, hemos de concluir que las instituciones en Venezuela han estado a la altura del progreso de las ideas en los países más avanzados; y que si ha habido retardo en la evolución política, no ha sido por falta de buenas leyes.

En la organización constitucional de Venezuela influyeron principios que le dieron, desde su origen, una fisonomía liberal.

Si esos principios, consignados desde temprano en leyes, dejaron de tener vigencia o no se cumplieron durante largas etapas, ello se debió al incipiente medio social, a los hábitos coloniales, a las frecuentes guerras civiles; en fin, a la falta de equilibrio entre la libertad y la autoridad que nos ha caracterizado.

Pero lo cierto es que la aspiración a lo mejor no dejó de alentar en las minorías cultas, en los hombres que

escribían, reclamaban, legislaban, con fe no desmentida. Hubo hombres que no se abandonaron a la apatía, que se dieron cuenta de las deficiencias e imperfecciones y propiciaron y aconsejaron la formación de agrupaciones políticas doctrinarias. En los escritos de los intelectuales y protagonistas de la vida pública, en los editoriales de periódicos, en los discursos parlamentarios, quedaron para nosotros testimonios de que en la pasada centuria se agitaron teorías, se contrastaron tesis políticas.

Ocurre pensar que esta fe en las doctrinas ha sido como una disciplina que ha servido para mantener consignas ante una realidad hostil.

Mas, con ser tan grande el poder de las ideas, por sí solo no basta. Las ideas secundan la acción lenta de las costumbres, de las creencias, de las convicciones individuales. Ha sido necesario el concurso de muchos factores para que se consoliden en los países de más larga tradición, las instituciones políticas: el tiempo, la paciencia, las prácticas reiteradas. Y aún así, se han visto casos de revisión o puesta en duda de los conceptos predominantes y tenidos como adelantados en una época, a consecuencia de las demasías a que puede conducir la aplicación **in extremis** de los principios. A este respecto dice el Profesor Hauriou: "El corazón del hombre, en virtud de sus buenas inclinaciones y agrupando alrededor suyo buenas voluntades, ha "construido rápidamente algún dique que contuviera los "desbordamientos del poder. Trabajo ingrato y desconcertante. Ha acontecido varias veces que, después de "haber creado una institución para protegerse de los excesos de un poder político, **ha sido necesario defenderse en seguida contra los excesos de la institución misma**". (20)

Volviendo a nuestras leyes electorales, se ha hecho la observación de que principios básicos en cuanto a la amplitud del voto, juzgados como conquistas recientes, son viejos en nuestro derecho electoral, sólo que, por las mismas razones dichas, no se aplicaron completamente. Entre esas disposiciones que responden a un concepto bastante liberal,

---

(20) (Hauriou — Droit Constitutionnel).

están las relativas al voto de los analfabetos, de las mujeres y de los menores de veintiún años.

Según dijimos antes, nos tocó presidir una Comisión de Legistas encargada del estudio de esta materia, cosa que se hizo con gran esmero, comparando la evolución legislativa de nuestro medio con la de otros países; y he aquí algunos resultados de aquel estudio:

Desde el año 1830 hasta hoy, sólo una Constitución exigió efectivamente para poder votar el saber leer y escribir. Si la del año 1947, emanada de la Convención Nacional, concedió de modo expreso el voto a todos los venezolanos, supieran o no leer y escribir, lo mismo habían hecho de modo implícito las Constituciones anteriores —años de 1931, 1929, 1928, 1925, 1922, 1914, 1909, 1904, 1893, 1891, 1881, 1874, 1864, 1858.

Es verdad que las de 1830 y 1857 exigieron tal requisito, pero condicionada la exigencia a que no sería obligatoria sino a partir de una fecha muy posterior. Y eso no se cumplió.

“En la de 1858 —dice el Dr. Ambrosio Oropeza en su interesante obra “EVOLUCION CONSTITUCIONAL DE NUESTRA REPUBLICA”—, “ni siquiera se mencionó el requisito de saber leer y escribir para el ejercicio de los derechos políticos **en inmediato o remoto porvenir**, como venía preceptuándose en las cartas anteriores”. (21)

Pero, como antes se ha dicho, en las dos Constituciones que imponían la condición de saber leer y escribir, ésta fue siempre pospuesta ante el hecho de ser el analfabetismo un mal tan generalizado.

Llevado de entusiasmo por la Constitución de 1858 dice Gil Fortoul: “Por primera vez se adoptó el sistema de sufragio universal. El artículo 2º del Decreto dice: “Convocatoria para Elecciones. Se llama a todos los venezolanos al ejercicio de su soberanía para elegir por voto libre, universal y directo los Diputados que han de representarlos en la Gran Convención”.

---

(21) (Obra citada pág. 96.).

Es verdad que el texto del Decreto-Convocatoria expresa paladinamente la universalidad del voto. Pero se ha de observar que en los momentos de euforia de toda revolución triunfante se han proclamado también los mismos principios. El énfasis de tal llamamiento en el Decreto citado no disminuye el hecho cierto de que en las Constituciones anteriores no había disposiciones prohibitivas ni sobre el voto de los analfabetos, ni de las mujeres ni de los menores de veintiún años. Al respecto reproducimos las siguientes expresiones de la Exposición de Motivos del Proyecto de Estatuto Electoral elaborado por la Comisión a que antes nos hemos referido: "La opinión mayoritaria de la Comisión Especial ha mantenido en el Proyecto disposiciones fundamentales sobre la extensión del sufragio universal, que aunque consideradas en tiempos recientes como avanzadas conquistas democráticas, son por el contrario disposiciones que podemos llamar clásicas en nuestro derecho electoral, si bien es cierto que por razones históricas no se aplicaron plenamente. Esas disposiciones se refieren al voto de los analfabetos, de las mujeres y de los menores de veintiún años".

Quizás quiso referirse Gil Fortoul a las restricciones relativas a la capacidad económica del elector, mantenidas en las anteriores Constituciones.

En lo que se refiere al voto de la mujer, y en el terreno estrictamente teórico, desde 1830 hasta hoy sólo dos Constituciones negaron el voto activo a la mujer.

En cuanto a la edad, fue siempre y uniformemente la de veintiún años para el sufragio activo y así ocurría en la mayor parte de las Legislaciones de otros países. Según Decreto de 13 de Agosto de 1863, se convocó a la Asamblea Nacional Constituyente a todos los venezolanos mayores de diez y ocho años.

Otras restricciones que se han puesto de manifiesto en nuestras primitivas leyes, ellas existían y han subsistido hasta muy entrado el presente siglo, en legislaciones que nos parecen muy avanzadas.

## — III —

**1.—LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLITICAS.****2.—SU PAPEL EN LAS ELECCIONES.**

1) Dicen los constitucionalistas que es sólo a partir del instante en que existan en un país dos o más partidos cuando cabe hablar con propiedad de elección de los gobernantes, pues elección supone escongenia entre dos o más cosas y no la hay cuando domina un solo partido. Tanto en los países donde impera el régimen parlamentario como en aquellos donde el sistema es más representativo, los Estados modernos se han organizado mediante partidos. Aunque se está de acuerdo en que ninguno de ellos puede identificarse con el Estado, los que aspiran a una democracia práctica propician la formación y funcionamiento de los mismos para que así se pongan de manifiesto las diversas tendencias e ideas en la vida de la Nación.

Mucho se ha escrito en pro y en contra de la existencia de los partidos, de sus ventajas e inconvenientes en la vida política; y las opiniones al respecto han oscilado entre los que le atribuyen un valor esencial en el régimen representativo y los que suponen que ellos mantienen viva la discordia en el seno de las Repúblicas. Un parecer conciliador de esos extremos es aquel según el cual, cuando el espíritu del Derecho haya llegado a la conciencia de los poderes públicos, no será necesario el equilibrio mecánico que ofrecen los partidos. Tal vez un creyente de buena fe en la posible superación de estas agrupaciones podría decir que cuando ellas cumplan correctamente su función orgánica, no habrá peligro de discordia en el seno de la República.

Aparte de esta concepción teórica, la historia nos muestra que apenas se pudieron expresar en los pueblos

las opiniones, tan pronto fueron éstos más o menos libres, han surgido ideas y tendencias divergentes, las cuales, por un proceso lógicamente explicable, encarnaron primitivamente en dos agrupaciones tipo en casi todos los países, de los cuales las otras no son sino derivaciones y gradaciones: liberales y conservadores.

Pero cuán lejos estamos hoy de la concepción de los dos partidos históricos; cuántas vicisitudes hemos visto experimentar en los moldes clásicos de uno y otro; cómo han tenido que cambiar, en la forma y en el fondo, para adaptarse a nuevas situaciones y dar solución a las complejas aspiraciones sociales.

Nos ha tocado presenciar los más profundos cambios en el orden de las ideas, presenciar una crisis de tal amplitud que se ha comparado con la que, en el siglo XVI hizo sustituir lo que se llamó mundo medioeval por el mundo moderno de los historiadores. La cuestión social, el orden de los hechos económicos unido hoy al concepto de igualdad jurídica de los hombres, así como ha producido transformaciones en el campo del derecho civil, muchas de cuyas disposiciones han cedido ante el impulso del derecho del trabajo, así también ha modificado la estructura del derecho constitucional y la vida política de los países.

Piénsese por un momento que los liberales de la escuela clásica tenían como un desideratum la igualdad jurídica y política del hombre, y que en cuanto a lo demás, era suya esta afirmación: no hay problemas económicos y sociales, o más exactamente, éstos se resuelven por sí mismos.

La guerra que comenzó en 1914 en Europa, por las proporciones que tomó, por las pasiones que despertó y por su duración, engendró una revolución en todos los aspectos y muy señaladamente preparó el nacimiento de una revolución social. Se ha dicho que al día siguiente de aquella guerra todos los pueblos tuvieron el sentimiento legítimo de que habían adquirido derechos. Que cuando se vino a elaborar la paz, se hizo bajo esta influencia como era natu-

ral que ocurriera; y así los imperios centrales hubieron de aceptar una paz fundada sobre principios democráticos: derechos de las minorías, sociedad de naciones, desarme; y por primera vez en la historia, se vio incluir en un tratado de paz, como elemento esencial, una "Carta Internacional del Trabajo".

El "derecho de las masas" ocupó el primer plano de las preocupaciones. Se ha dicho que sin la guerra del 14 y sus derivaciones, quizás el desarrollo del maquinismo industrial hubiera ocurrido en forma más lenta y normal, y no hubiese experimentado el mundo las perturbaciones, las rupturas del ritmo habitual en el régimen del trabajo.

Los derechos adquiridos por el pueblo al precio de grandes sacrificios no se desvanecerían en lo sucesivo. Un impulso igualitario se manifestó en todas partes.

En países más afectados por la subversión de la guerra, donde el equilibrio social era frágil, el problema asumió formas absolutas, como en Rusia. En Alemania provocó la caída del imperio y el advenimiento de la República democrática. Tanto en Francia como en Inglaterra donde las instituciones eran más firmes, el fenómeno se manifestó de modo más discreto. Pero en una y otra Nación la socialización hizo progresos considerables. En Francia, se reveló, no sólo en la legislación (Seguro Social, semana de 40 horas) sino en la intervención cotidiana de las muchedumbres en actividades estatales de diverso orden.

Y fue tomando como divisa el "derecho de las masas", como los regímenes opuestos a la Unión Soviética —fascismo y nazismo—, lograron imponerse.

Durante los regímenes totalitarios se llegó a pensar que las democracias estaban en crisis, que carecían de eficacia práctica y eran impotentes para formular soluciones de interés general en momentos difíciles. Hasta escritores públicos, ensayistas, políticos, parecieron perder la fe en el sistema democrático de gobierno, porque decían que su complejo mecanismo no le permitía enfrentarse con rapidez a los acontecimientos.

El triunfo de los aliados en la última gran guerra, ha traído un cambio radical en el equilibrio mundial. Las grandes potencias que participaban anteriormente en ese equilibrio, han quedado reducidas a dos: Estados Unidos y la Unión Soviética. Con esto queda dicho que están de frente el principio absolutista representado por el comunismo y el régimen liberal de gobierno.

Entre los intentos de conciliación de los principios del gobierno democrático y los requerimientos del nuevo orden social, merecen mencionarse los movimientos socialcristianos o demócrata-cristianos presididos por dirigentes políticos en Italia, Alemania, Francia, Bélgica y algunos países de América Latina, entre ellos Venezuela.

Estas agrupaciones encuentran antecedentes en los movimientos de acción cristiana que en el primer tercio del siglo pasado se dieron a la tarea de conciliar a la Iglesia con el espíritu nuevo, nacido de la Revolución. (22) Ya en 1834 Villeneuve-Bargemont publicaba su obra "Economie Politique Chretienne"; y en 1848 el filósofo Lamanais publicó su obra "Question du Travail", el belga Huet escribió "Le Ragne Social du Christianisme". Después de la guerra de 1870 se fundaron en Bélgica y Francia dos escuelas: la de Lieja, favorable al Corporativismo y a una cierta intervención del Estado y la Escuela de Angers, fiel a las ideas liberales.

No obstante sus claros orígenes democráticos que se remontan al Evangelio, al Sermón de la Montaña, hay quienes hayan enrostrado a la Iglesia el haber servido sólo los intereses de grupos oligarcas. Se olvida la acción de los grupos antes mencionados. Se olvida la doctrina muy antigua de los Padres de la Iglesia sobre la riqueza y las clases menos favorecidas. Se olvida que en Alemania, a fines del siglo pasado un partido católico se desarrolló, en reacción contra el autoritarismo de Bismarck y rehusó la orientación conservadora, proclamándose "partido de

---

(22) (Jean Marchal — Cours d'Economie Poltique. Tomo I, pág. 247).

centro". Recuérdese que la encíclica **Rerum Novarum** fue promulgada en 1891 por León XIII, bien llamado por un autor "el Papa Clarividente".

Aunque después de la guerra del 14 cobró más fuerza, por la unidad, este movimiento, hay en Francia una tendencia de derecha y otra de izquierda, según pudo apreciarse hace poco tiempo en el asunto de los sacerdotes-obreros y de la represión en Argelia.

En lo que concierne al presente, el social-cristianismo no condena la propiedad privada y sólo rechaza ciertas consecuencias de ellas. Ni la encíclica **Rerum Novarum** ni la **Quadragesimo Anno** se pronuncian contra el capitalismo.

La primera declara que "el derecho de propiedad individual emana, no de las leyes humanas sino de la misma naturaleza; la autoridad pública no puede, por tanto, abolirla, sólo puede atemperar su uso y conciliarlo con el bien común". La última reconoce que el capitalismo es "el régimen en el cual los hombres contribuyen de ordinario a la actividad económica, los unos por los capitales, los otros por el trabajo". Pero también declara categóricamente: "que hay violación del orden cuando el capital no contrata a los obreros o la clase de los proletarios sino con el fin de explotar a su agrado en su provecho personal, la industria o el régimen económico entero, sin tener en cuenta, ni la dignidad humana de los obreros, ni el carácter social de la actividad económica, ni aún la justicia social y el bien común".

En lo que se refiere a los patronos, la misma encíclica recomienda: "deben llamar a los obreros y empleados a participar de alguna manera en la solidaridad de la empresa, en su gestión y en los provechos que traiga".

Acepta la encíclica la intervención del Estado pues "no se puede esperar del libre juego de la concurrencia el advenimiento de un régimen económico bien ordenado".

Nos parece oportuno citar aquí los conceptos del Profesor C. Perreau acerca del social-cristianismo:

“Los partidarios de esta doctrina protestan desde luego  
”contra el calificativo de “socialistas” y reivindican para  
”su escuela el nombre más exacto de “cristianismo social”.  
”A diferencia del socialismo, el cristianismo social no es de  
”ninguna manera hostil al principio de la propiedad priva-  
”da. Como los economistas liberales, admiten la existencia  
”de un orden natural de hechos económicos, al cual, vol-  
”viendo a la tradición de los fisiócratas y de Smith, atribu-  
”yen un carácter providencial. Como la escuela liberal,  
”ella se resigna al fenómeno de la desigualdad económica.  
”Esta forma parte del orden natural; ella responde a la  
”palabra de Cristo quien dijo que siempre habría pobres  
”entre los hombres; si algún día la igualdad ha de existir,  
”no es en este mundo ni por la posesión de los bienes  
”materiales. Pero el socialismo cristiano se separa ab-  
”solutamente de la doctrina individualista en el sentido  
”de que no admite el postulado de *laissez-faire* sino con una  
”simpatía muy restringida. La característica de esta es-  
”cuela, es, en efecto, su preocupación por aliar estrecha-  
”mente la economía política y la moral, dando a esta última  
”un fundamento religioso. No es solamente por el prin-  
”cipio del interés personal, en el cual los individuos persi-  
”guen realizaciones inmoderadas, como se puede fundar la  
”paz social. Al lado del móvil económico de las acciones  
”humanas, hay otros de orden más desinteresados, cuya  
”influencia debe también hecerse sentir. Para todo cris-  
”tiano, la búsqueda de lo útil debe ser atemperado por la  
”preocupación de lo justo. Hay, pues, que conciliar con  
”los principios de la moral cristiana, especialmente con el  
”gran principio de la caridad, las reglas de conducta que  
”indica el arte económica. De allí la poca benevolencia  
”con la cual miran la concurrencia o competencia que,  
”dejadas a sí mismas, se corre el riesgo de que engendre  
”la injusticia; de ahí también la tendencia a admitir como  
”un freno necesario, la intervención del Estado en las rela-  
”ciones económicas de los individuos, con tal que el Estado  
”mismo esté inspirado en los principios de la moral cris-  
”tiana y conforme con su acción. El socialismo cristiano  
”ve igualmente con simpatía las obras de patronato inspi-

"radas por la idea religiosa; tiene fe en el restablecimiento  
"posible de relaciones pacíficas entre patronos y obreros,  
"gracias a la acción de las corporaciones profesionales, de  
"los sindicatos mixtos, cuyos miembros se inspiran en  
"sentimientos cristianos".

"Estas doctrinas han encontrado su expresión más  
"fuerte en las célebres encíclicas, donde el Papa León XIII,  
"respondiendo de la manera más formal a las teorías socia-  
"listas relativas a la propiedad, recuerda la solidaridad que  
"une el capital y el trabajo y los deberes que impone a  
"todos la fe cristiana, a los ricos como a los pobres, a los  
"patronos como a los obreros". (23).

## PARTIDOS HISTORICOS EN VENEZUELA

Nuestros historiadores y sociólogos han negado que hubiesen existido durante la pasada centuria verdaderos partidos políticos en nuestro país. Gil Fortoul apunta que no ha habido en Venezuela dos tendencias antagónicas e irreconciliables y que los nombres de "conservador" y "liberal" sólo han servido para distinguir en momentos dados agrupaciones personalistas o accidentales. Que las disensiones partidistas no tuvieron como causa la oposición de programas sino la manera como se entendía la realización de los mismos entre unos y otros.

Y Vallenilla Lanz expresa en su obra "Críticas de Sinceridad y Exactitud", lo siguiente: "Hombres que en España, por ejemplo, serían reaccionarios, carlistas, y en Francia se alistarían entre los miembros de la extrema derecha, en nuestra democracia en formación se llaman "liberales". ¿Y no se ha observado que los más furiosos "jacobinos se han reclutado entre nosotros entre el partido

---

(23) (Autor cit. Cours de Economie Politique. Tomo I. Págs. 52, 53 y 54).

“godo”, llamado erróneamente conservador? ¿No se recuerda que los hombres dirigentes de 1830 fueron los más “radicales que han existido en Venezuela?”

En el mismo sentido se pronuncia Arcaya: “Siempre nos ha parecido un gravísimo error el de creer que los partidos políticos que se llamaron en Venezuela **ministerial** y **constitucional** (apodados por sus contrarios de **oligarca** y **godo**, **conservador** y **centralista**) el uno, y **oposicionista** al principio y luego **liberal** y **federal** el otro, (gracias a Dios desaparecidos ya por extinción absoluta el primero y por irremediable fraccionamiento el segundo), correspondieran, realmente, a los conceptos clásicos de **conservatismo** y **liberalismo**, y más grave error todavía, el de suponer que siquiera alguna vez satisficieran verdaderamente alguna necesidad nacional de nuestra sociedad o produjeran algún resultado útil”. (Ensayo sobre los “Partidos Políticos”).

Don Lisandro Alvarado pone de relieve una antinomia cuando se expresa: “Creyérase que al separarse Venezuela de la antigua República de Colombia, fuese Páez, ya por nacimiento, ya por representación y costumbres, el Jefe de la agrupación liberal; y se vio, no obstante, “aclamado por la agrupación conservadora, y esto al amparo de las “leyes draconianas en materia de orden público”. (Discurso de Incorporación a la Academia de la Historia, abril de 1923).

Las precedentes observaciones parecen atinadas. Pero será siempre útil para el estudio del desarrollo de la opinión pública en el país, con miras al futuro, la lectura de los escritos, alegatos, intervenciones parlamentarias, editoriales de la prensa y hasta diatribas y vituperios, emanados de nuestros hombres públicos, jefes de partido, e intelectuales en función política. Fácil lectura hoy, gracias a los textos publicados por el Gobierno Nacional en la interesante colección “El Pensamiento Político Venezolano del Siglo XIX”, bajo la dirección del jurista y escritor Ramón J. Velásquez.

Son admirables el fervor y aún la destreza con las cuales trataron aquellos hombres los grandes temas de la vida pública: la igualdad, la alternabilidad en las funciones, el derecho de sufragio, las garantías ciudadanas. Si no se constituyeron verdaderos partidos, se formularon programas brillantes, testimonios ciertos de que las concepciones políticas avanzadas entonces, no fueron extrañas a nuestros hombres de pensamiento.

### REGIMEN ELECTORAL

Pero sí es cierto que la existencia de dos o más partidos depende en gran parte de factores sociales o económicos, es no menos cierto que también puede influir en el espíritu de los mismos un factor de orden técnico que es el régimen electoral.

Sin entrar a un análisis de fondo que haría muy extenso este discurso, reiteramos las observaciones anteriormente hechas:

a) la representación proporcional tiende a estimular la formación de partidos múltiples; b) el sistema de escrutinio mayoritario, por su misma naturaleza, tiende al dualismo de partidos como en los países anglosajones; c) el escrutinio de segundo grado fomenta las alianzas transitorias entre partidos, con fines electorales.

Los electores votan por candidatos. Ahora bien, éstos son quienes solicitan los sufragios de los electores, formulan una profesión de fe y un programa, hacen después de esto una campaña electoral, lanzan formalmente su candidatura y piden que se vote por ellos. De modo que —como dice Hauriou— bien observado el fenómeno, son los candidatos y no los electores quienes toman la iniciativa; los electores responden dando o negando su asentimiento a aquella iniciativa. Donde se ve con mayor claridad el papel o la intervención de los partidos políticos es en los escrutinios por listas o planchas de candidatos. Entonces

no es a persona alguna sino a un partido a quien el elector da testimonio de filelidad.

Nuestra actual Constitución garantiza a los venezolanos el derecho de asociación, en conformidad con la Ley (artículo 70); y el derecho que tienen los ciudadanos aptos para el voto de asociarse en partidos políticos y orientar la política nacional (artículo 114).

La Ley de Elecciones vigente toma en consideración la existencia y funcionamiento de los partidos políticos en muchas de sus disposiciones. Así, en el artículo 29, según la última reforma del mes de marzo de 1964, se ordena que, llegada la oportunidad de formar los organismos electorales subalternos, la autoridad a quien corresponde hacerlo en cada jurisdicción, solicitará de los Partidos Políticos debidamente legalizados en ella, tres candidatos por cada uno de los cargos que hayan de proveer.

En el mismo artículo se dispone: "Vencido el plazo que, prudencialmente fijará a tal efecto, procederá a llenar dichos cargos en la siguiente forma: la mayoría absoluta con candidatos escogidos de los presentados por los distintos Partidos Políticos que hayan obtenido las mayores cifras de votación en las últimas elecciones generales para las Cámaras Legislativas, y el resto con candidatos de las demás parcialidades políticas que hayan obtenido las mayores votaciones en sus respectivas jurisdicciones, y con independientes".

Y en el artículo 28, modificado en la reforma antes nombrada, se expresa que los organismos electorales se integrarán de modo que ninguna parcialidad política tenga representación predominante en cualquiera de ellos.

En la Sección que trata de la postulación a la Presidencia de la República establece que podrán postular candidatos los partidos políticos constituídos en 7 Circunscripciones electorales. De igual modo fija las condiciones para que postulen candidatos para Senadores y Diputados al Congreso, a las Asambleas Legislativas de los Estados y Miembros del Concejo Municipal.

Al referirse al material de votación reconoce el derecho de los partidos de escoger el color, combinación de colores, símbolos o emblemas que desean para distinguir sus listas. Declara también la Ley que en las votaciones cada partido tendrá derecho a que asista por él un testigo y ordena a las Juntas respectivas extender credenciales a los mismos.

En fin, teóricamente, las organizaciones políticas están amparadas de modo amplio, tanto en cuanto a libertad de propaganda, a derecho de reunión como en lo relativo a todos los actos de que se compone el sufragio.

Están legalizados desde hace años y funcionan en el país varios partidos. A ellos ha correspondido atender a la formación y estructuración de un electorado, sustituir los factores de puro azar por factores de cálculo, prever el control racional de las inscripciones y de las votaciones. En el mundo moderno los partidos no se limitan a pronunciar brillantes discursos en la plaza pública y a realizar jiras a lo largo del territorio.

Sean simpatizantes del Gobierno o sean de oposición, las agrupaciones políticas, asesoradas por sus técnicos, elaboran sus estadísticas propias y las comparan con las de sus rivales, modifican sus líneas estratégicas según los prudentes dictados científicos, tratan de advertir la sensible orientación de las mayorías; en fin, se aprovechan de las experiencias de éxito o fracaso, mediante la consideración analítica de anteriores elecciones.

El punto de partida de todo proceso electoral es la inscripción en el Censo, puesto que sólo votan los inscritos. El cuidado mayor de un partido es el de controlar estrictamente las inscripciones, puesto que la mayoría es la que decide del triunfo. Al mismo tiempo que ejerce esta vigilancia, debe en todo momento confrontar las cifras del censo civil de la Nación con las del censo electoral, tanto para precisar absolutamente el máximum de inscripciones, como para evitar posibles fraudes.

Aunque hoy el voto es obligatorio y no facultativo en Venezuela, hay que pensar que siempre habrá abstencionistas no obstante las sanciones o penas previstas en la Ley. Unos, eluden inscribirse y otros, ya inscritos, no concurren a votar. Pero una buena organización del electorado puede combatir con éxito, la desidia o falta de interés por el voto, cualquiera que sea su causa.

Cuando un partido sabe exactamente cuál es el número de inscritos en un Distrito, es una práctica recomendable la de organizarlos celularmente. Una organización celular implica una disciplina y una jerarquía, sin las cuales no puede haber armonía en las funciones de ningún cuerpo político.

Es por esa armónica organización que pueden obtenerse las ventajas que procura la división del trabajo. Ahora bien, los Municipios se agrupan en Distritos, los partidos han de procurar que cada Municipio se divida, en la esfera urbana, en barrios; en la rural, en aldeas. Cada aldea, a su vez, debe estar dividida en caseríos. De este modo los caseríos rurales y los barrios urbanos pueden organizarse en células, compuestas de no más de 5 ciudadanos cada una, que sepan leer y escribir y sean mayores de edad. Estas células se distinguirán por el número que les correspondiere en el orden de su fundación, tanto en el caserío como en el barrio, así: célula N<sup>o</sup> 1 del caserío tal, célula N<sup>o</sup> 2 del barrio tal, etc., etc.

Una vez organizado el Municipio, quedaría automáticamente organizado cada Distrito. La organización de éstos sería también la de la Entidad Federal.

Las células del partido en cada barrio y en cada caserío podrían quedar agrupadas bajo el nombre mismo del barrio o del caserío y estarían subordinadas a la agrupación del partido inmediata en el orden de la jerarquía territorial, así: los caseríos a su aldea; las aldeas y los barrios, a su Municipio. La agrupación municipal del partido quedaría entonces subordinada a la distrital y éstas subordinadas a la agrupación estatal. Si se quisiera com-

pletar la denominación, se llamaría a ésta "agrupación del partido X" en el Estado, que estaría subordinada a la agrupación nacional del mismo partido en la capital de la República.

Es lógico pensar que cada partido elaboraría esquemas gráficos de su organización; y que de estos esquemas se remitiría copia por su nombre, en cada Estado, así: en cada Distrito, a los Municipios; en cada Municipio, a las aldeas y los barrios; en cada aldea, a los caseríos y en cada caserío y barrio, a las células del partido establecidas y numeradas como anteriormente se ha dicho.

Mientras no se haya reformado la Ley de Elecciones en el sentido de hacer permanente el registro electoral, los partidos han de aprovechar el período de las revisiones del censo para organizar sus células, tanto en los centros urbanos como en el campo.

Otro aspecto de orden práctico a que deben atender las agrupaciones es el de los gastos electorales. Un partido bien organizado debe conocer, por ejemplo, cuánto cuesta el traslado de un ciudadano que se moviliza, tanto en el período de inscripción como de votación. Tener calculados, en uno u otro período los gastos que ocasiona el viaje del ciudadano, la permanencia en el sitio electoral, el transporte para regresar a su casa de habitación. Esos gastos han de permitir que se asegure la movilización de los inscribidos y votantes.

A propósito de esta materia, quizás en futuras reformas a la Ley Electoral pueda pensarse en que sea el Estado quien supla los gastos del traslado del elector que ha de votar fuera de su domicilio. En el régimen francés actual son reembolsados algunos gastos a los candidatos, como se hacía bajo la IV República, con el fin de limitar la influencia preponderante del dinero en las elecciones. Este reintegro está sujeto a la presentación de documentos justificativos de los gastos.

En un país donde la acción de los Partidos todavía no se desarrolla desde puntos de vista únicamente ideológicos,

la formación de un electorado la hace cada agrupación utilizando los sentimientos o vínculos personales, los lazos de persona a persona. Generalmente se aprovechan las relaciones de familia y de amistad, las de dependencia, las de simple simpatía. Esto es humano y no hay que ocultarlo; ni se puede enrostrar exclusivamente a la actividad política de nuestro país. "Por más que el régimen de "Estado, sea, en principio, el gobierno de una idea —dice "Hauriou— es preciso reconocer que no ha eclipsado ni "eclipsará nunca la acción directa del hombre sobre el "hombre, ni el sentimiento de abnegación o de confianza "del hombre para con su semejante. Es un móvil oculto "de gobierno que se mantiene a retaguardia, pero que se "utiliza para organizar el poder mayoritario". (24)

---

(24) (Maurice Hauriou).

## — IV —

**LA ADMINISTRACION PUBLICA ANTE EL PROCESO  
ELECTORAL. REGLAMENTACION DE LAS  
GARANTIAS CIUDADANAS**

Es oportuno tratar acerca de la ingerencia o intervención del Ejecutivo en la preparación y desarrollo de las elecciones. Es claro que la aspiración a la pureza del sufragio demanda que se establezcan medios o procedimientos con el fin de evitar que el Gobierno, a través de sus recursos, influya de una u otra manera en el resultado de los comicios. Toca al Ejecutivo el presenciar imparcialmente el mecanismo de la expresión de voluntad que supone el voto, sin favorecer a ninguna parcialidad. Pero esto no supone que los órganos de autoridad no hayan de ejercer su función de superior inspección y vigilancia, dentro de los términos que la Constitución y las leyes lo ordenan, prestando su apoyo a las instituciones a quienes específicamente incumbe dirimir los conflictos, por lo mismo que la libertad del voto supone igualdad de condiciones entre los grupos o parcialidades. Lo que se ha llamado “ventajismo” o fraude ha podido y puede emanar de otras fuentes que no son gubernamentales, como se ha observado algunas veces.

Actos que afecten la finalidad del voto por los mismos Partidos han de ser evitados y sancionados por los órganos superiores del Estado, encargados de hacer cumplir la Ley. A propósito ocurre pensar que es siempre relativa la pureza del voto, al contemplar esas grandes maquinarias modernas, con su prensa, sus rápidos vehículos de propaganda, sus enormes recursos materiales y morales que conducen a las masas, de modo automático, a las votaciones. Decir que siempre se va al interés público antes que a las ambiciones de partido, no es sincero. Sólo en pueblos de gran tradición el interés de las agrupaciones coincide

con el interés superior de la Nación. Entonces aquéllas se hacen instrumento de adquisiciones tendientes al bien común.

La Administración, pues, no sólo ha de estar presente, sino ser solícita antes, durante y después de los escrutinios, amparando en todo tiempo a los organismos electorales. La creación del Consejo Supremo Electoral, entre nosotros, facilita y quita toda sospecha a la intervención que corresponda legalmente al Ejecutivo.

Hay que considerar también la serie de actos de carácter exclusivamente administrativo que anteceden y preparan las elecciones, las cuales suponen contacto diario con los representantes del Gobierno, desde la preparación del material de votación, el cálculo de los gastos que ha de ordenar el Consejo Supremo Electoral, la inclusión de esos gastos en un capítulo del Presupuesto de la Nación. Junto con esta participación ejecutiva, la misma Ley Electoral presupone la ingerencia del Ejecutivo para mantener el orden y para otros fines.

Guarda relación con esto la materia de la intervención del Poder Ejecutivo en lo que se refiere a la legislación especial reglamentaria de las actividades de los partidos políticos. La Constitución actual prevé tal reglamentación en su artículo 114.

Los tratadistas aprecian que esta reglamentación, en sus justas proporciones, es correcta para evitar el abuso de las libertades. Al excederse los límites de la libertad se incurre en infracción y esos límites son fijados por la reglamentación de los derechos.

En el año 1936, la Ley para garantizar el orden público y el ejercicio de los derechos individuales, dictada en momentos de gran agitación política y de confusión en las ideas, fue objeto de acerbos críticas. Sin embargo, tendía a garantizar el ejercicio de los derechos constitucionales y estaba inspirada en leyes similares de otros países.

Esta Ley fue derogada por la de Asociaciones y Reuniones Públicas, dictada por el Congreso en 1947, la cual

estaba concebida en tales términos que, lejos de propender al ejercicio armonioso de los derechos individuales, se prestaba a abusos por parte de los individuos y a la arbitrariedad de las autoridades policiales. Faltaba allí todo lo que debió ser objeto de previsiones. Bástenos decir, para poner de relieve lo vago e inconsistente de esa Ley, que según el artículo 2º, los partidos políticos quedaban legalizados por el sólo hecho de presentar a la primera autoridad civil donde hubieran de actuar, una copia de su acta constitutiva y un ejemplar de los estatutos y el programa que con tuviese su orientación.

La sustituyó el Decreto Nº 120 sobre Garantías de Asociación y Reunión dictado por la Junta de Gobierno el 18 de abril de 1951, que fue mantenido desde entonces hasta su derogatoria por la actual Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, mandada a ejecutar en 15 de diciembre de 1964.

Hemos de analizar aquel Decreto de 1951. Los aspirantes a constituir un partido tenían que presentar ante la primera autoridad civil de la jurisdicción respectiva, una solicitud por duplicado, anexa a la cual enviarían: copia del acta constitutiva, con la firma de todos los asistentes a la reunión; un ejemplar del programa y otro de los estatutos que definiesen las finalidades del partido. Esta solicitud sería considerada por la autoridad que dispondría de un plazo de treinta días para decidir si otorgaba o negaba lo solicitado. En este último caso, el interesado podría apelar ante la Corte Suprema de Justicia dentro de los diez días siguientes a aquel en que recibiese la negativa. El Supremo Tribunal, después de recibidas las actuaciones, resolvía dentro del décimo día hábil.

Obtenida la autorización, las agrupaciones estaban obligadas a llevar: a) un libro de actas de Asambleas; un libro de actas de la Junta Directiva; b) un libro de correspondencia donde se insertarían de modo continuo copias de todas las comunicaciones emanadas de la organización. Se imponía también el deber de conservar en orden la

correspondencia recibida; c) un libro de inscripción, donde constasen los nombres y apellidos completos de los integrantes, con indicación de edad, sexo y profesión; d) un libro de caja donde apareciese constancia del movimiento de ingresos y egresos financieros, con los comprobantes de gastos.

Los libros de inscripción y de caja habrían de ser sellados por la autoridad civil respectiva a quien se enviarían. Las autoridades podían pedir que se exhibiesen ante ellas, en cualquier momento, los libros de inscripción y de caja. La no satisfacción de este pedimento dentro de un plazo de horas, podía dar lugar a sanciones, y la comprobación, una vez exhibidos, de no llevarse en forma o haber sido adulterados, daría ocasión a multas y hasta suspensión de la autorización acordada. De estas decisiones se podía apelar ante la Corte Suprema de Justicia.

En cuanto a reuniones públicas, no se celebrarían sino previa solicitud ante la autoridad en la que se señalase día, hora, local y programa, con indicación precisa de las personas que interviesen como oradores. La solicitud expresada había de ser firmada por cinco ciudadanos quienes adquirirían ante las autoridades, por el hecho de tal manifestación, el carácter de organizadores. Esta debía contestar por escrito dentro de veinticuatro horas, concediendo el permiso o negándolo, si hubiere motivo para ello. En el último de los casos, el funcionario debía razonarlo. Si los organizadores no estuviesen de acuerdo con los razonamientos expuestos, podían, dentro de las veinticuatro horas siguientes, manifestarlo así por escrito ante la misma autoridad, a fin de que ésta reconsiderase el caso, quien podía conceder el permiso o mantenerse en la negativa. Las autoridades tenían acceso a las reuniones, a fin de garantizar su libre desarrollo y podían disolverlas si en el curso de ellas se hubiese incurrido en hechos delictuosos.

En la mencionada Ley sobre Partidos Políticos se mantienen las normas reglamentarias de aquel Decreto, ampliadas y mejoradas en muchos puntos.

En cuanto se refiere al modo de constituirse los partidos, el artículo 8º de la Ley exige que los grupos de ciudadanos que lo deseen, deberán participarlo a la autoridad civil del Distrito o Departamento, con indicación de las oficinas o locales que establecerán. Pero la inscripción ya no se hace como en las leyes anteriores ante las autoridades ejecutivas sino ante el Consejo Supremo Electoral.

Si se trata de un partido regional, la solicitud de inscripción podrá ser transmitida por los interesados directamente ante el Consejo Supremo o por intermedio de la Gobernación de la respectiva Entidad. En concordancia con esto, cuando se trata de un partido en trámites de organización nacional, los recaudos que se presenten pueden ser referidos al Partido Nacional.

Según el artículo 12 de esta Ley, la solicitud de inscripción, en el caso contemplado, ha de ser publicada en la Gaceta Oficial de la República y en la Gaceta de la Entidad correspondiente.

En esa publicación se expresa el derecho de cualquier ciudadano para revisar la nómina y para impugnar el uso indebido de algún nombre. Esta impugnación será oída, comprobada y certificada por el Consejo Supremo a través de sus delegados.

Si la solicitud se ha hecho a través de la Gobernación regional, la Secretaría de Gobierno cumplirá con la tramitación y hará la publicación en la Gaceta del Estado; pero ha de remitir los recaudos al Consejo Supremo. En todo caso este organismo podrá designar delegados que supervisen la tramitación, al recibir la información de que se ha solicitado el registro de un partido.

La Ley determina minuciosamente los términos fijados al Consejo Supremo para la inscripción o devolución de la solicitud con los reparos, cuando no se trate de negativa de inscripción; y el plazo en favor de los interesados para presentar nuevos recaudos. Hecha la inscripción se comunicará a los interesados y se harán las publicaciones

dentro de los términos fijados en la Ley; si fuere negada, también se participará al interesado, se harán las publicaciones y se expresarán las razones que hubo para la negativa. De la negativa de inscripción podrá apelar el interesado por ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

Trámites similares hay que llenar en la inscripción que se haga directamente ante el Consejo Supremo en caso de constitución de los partidos nacionales.

La disposición contenida en el artículo 21 de esta Ley merece citarse. En ella se deja establecido que desde la fecha de la publicación y registro en el Consejo Supremo el partido adquiere personería jurídica y podrá actuar en toda la República o en todo el Territorio de la Entidad Regional, según el caso, a los fines de sus objetivos políticos.