

# **Comentarios sobre la regulación de los recursos administrativos y del recurso contencioso-electoral en la Ley Orgánica de Procesos Electorales**

*Miguel Ángel Torrealba Sánchez\**

## **Sumario:**

### **Introducción**

- 1 La regulación de los recursos administrativos en la Ley Orgánica de Procesos Electorales: 1.1 La definición legal de los recursos administrativos en materia electoral. 1.1.1 Su falta de necesidad como característica principal. 1.1.2 Sus múltiples impropiedades conceptuales. 1.2 Otros.**
- 2 La jurisdicción contencioso-electoral en la Ley Orgánica de Procesos Electorales: 2.1 La errada –y contradictoria– in-**

---

\* **Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Escuela de Derecho:** Profesor Ordinario de Derecho Administrativo. *Centro de Estudios de Posgrado,* Profesor de Derecho Procesal Administrativo.

*clusión del Consejo Nacional Electoral como órgano que ejerce la "jurisdicción electoral". 2.2 Objeciones formales a la inclusión de normas sobre el contencioso-electoral en la Ley Orgánica de Procesos Electorales. 2.3 La parcial eliminación de la especialidad del recurso contencioso-electoral.*

## Consideraciones finales

### Introducción

Desde hace más de un lustro la doctrina venezolana había venido clamando por la elaboración y sanción, por parte de nuestro Legislador, de un cuerpo normativo con rango y fuerza de Ley que regulara el ejercicio del derecho constitucional al sufragio en sus dos manifestaciones, activo y pasivo, consagrado en el artículo 63 constitucional, tanto en los aspectos sustantivos como adjetivos<sup>1</sup>. Pues bien, a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procesos Electorales (en lo sucesivo LOPRE)<sup>2</sup>, tal llamado ha sido atendido, y no cabe duda que ante el lamentable resultado, hay que recordar el viejo adagio que reza: "*Ten cuidado con lo que deseas, puede ser que se te cumpla*"<sup>3</sup>.

En efecto, ante la notable discordancia entre la preconstitucional Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política<sup>4</sup> y las normas de la Carta

<sup>1</sup> *Cfr.* en lo atinente a los aspectos procesales: Urosa Maggi, Daniela: **La Jurisdicción Contencioso-Electoral**. Derecho Contencioso Administrativo. Libro Homenaje al Profesor Luis Enrique Fariás Mata. Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara. 2006, p. 370; Urosa Maggi, Daniela: **Tendencias de la jurisdicción contencioso-electoral (2000-2006)**. En: Derecho Administrativo Iberoamericano. 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica "Andrés Bello", Tomo 2. Ediciones Paredes. Caracas, 2007, pp. 1.419 y 1.445; Torrealba Sánchez, Miguel Ángel: **El ámbito de competencias de la jurisdicción contencioso electoral en la Constitución de 1999. Análisis de la jurisprudencia de la Sala Electoral**. Colección Nuevos Autores N° 4. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, 2004, pp. 65-67; Torrealba Sánchez, Miguel Ángel: **Reflexiones sobre le evolución jurisprudencial de las competencias de la Jurisdicción Contencioso-Electoral**. Revista N° 131 de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 2008, p. 254.

<sup>2</sup> *Gaceta Oficial* N° 5.928 Extraordinario del 12 de agosto de 2009.

<sup>3</sup> Evidentemente, cuando se espera que se dicte una Ley que regule una materia, lógicamente se parte de la premisa de que tal normación será mínimamente idónea. Por ello, la llamada doctrinaria sigue siendo valedera, ahora porque se reforme la ley vigente a fin de que cumpla de mejor manera su cometido.

<sup>4</sup> El texto vigente hasta la entrada en vigencia de la LOPRE era el publicado en la *Gaceta Oficial* N° 5.233 Extraordinario del 28 de mayo de 1998.

Fundamental, resultaba imperativo contar con una regulación acorde al marco que delinea esta última, para poner fin al prolongado, injustificado y constitucionalmente dudoso (en cuanto a su rango y alcance) ejercicio de la potestad normativa por parte del Poder Electoral en este ámbito, ante el vacío legislativo<sup>5</sup>.

Sin embargo, los resultados obtenidos de la labor parlamentaria nos han obligado a formular estas reflexiones preliminares, dada la preocupación que nos origina el ponderar sólo algunas de las múltiples consecuencias que traerá la aplicación del novísimo texto legal en varios aspectos adjetivos, así como pensar –como docentes universitarios– en los nocivos efectos que podría tener en la (de)formación de un desprevenido estudiante de Derecho, si el mismo se aproximara de forma incauta a la regulación que en materia de recursos administrativos y recurso contencioso-electoral establece ese instrumento legal. Tal lectura podría tener aún más perniciosas consecuencias si quien la hace no cuenta con unos mínimos conocimientos respecto a la naturaleza y características de las vías administrativa y jurisdiccional que le permitan evaluar críticamente los preceptos correspondientes. Es por ello que, a continuación, se exponen estos breves comentarios, con dos precisiones previas:

En primer término, que se trata de limitarse a precisar nociones básicas –por no decir elementales– para aclarar el marco teórico de una serie de conceptos e instituciones, por lo cual lo que aquí se comentará no tiene pretensiones ni de originalidad ni de profundidad. Sin embargo, visto que tales nociones no se reflejan en las disposiciones que serán aquí comentadas, luce aconsejable reiterar algunos conocimientos primordiales en es-

---

<sup>5</sup> Sobre el punto, véanse, entre otras, las sentencias de la Sala Constitucional 566 del 12-04-2004, 1528 del 10-08-2004 y 2482 del 05-08-2005. En la doctrina: Peña Solís, José: **La incertidumbre e inseguridad derivadas de la normativa que regirá a las elecciones estatales y municipales, y la inconstitucionalidad de la que regula los referendos revocatorios**. Ponencia presentada en las Jornadas de Derecho Electoral y Procesos Democráticos de Participación. Universidad Católica “Andrés Bello”. Caracas, 5 y 6 febrero de 2004; Brewer-Carías, Allan R.: **Principios fundamentales del Derecho Público**. Cuadernos de la Cátedra Alian R. Brewer-Carías de Derecho Administrativo. Universidad Católica “Andrés Bello”. N° 17. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2005, pp. 29-31.

tos asuntos, con la esperanza de que los futuros abogados que actualmente se forman en nuestras universidades, puedan algún día –aquellos que lleguen a ser Legisladores o asesores de éstos– desempeñar de una mejor forma tan trascendente rol en una sociedad democrática.

En segundo lugar, conviene puntualizar que los comentarios que aquí se harán se enmarcan en los aspectos *procedimentales y procesales*, no así los sustantivos, que hasta ahora han llamado la atención –justificadamente– tanto del foro como de la opinión pública en asuntos tan trascendentes como, por ejemplo, la adecuación o no del sistema electoral contemplado en la Ley Orgánica de Procesos Electorales con la exigencia de la Constitución respecto a la representación proporcional como principio informador del ejercicio del sufragio, o la ampliación de las potestades del Consejo Nacional Electoral en una serie de ámbitos organizativos de los comicios, entre otros.

No obstante, existe un punto previo sustantivo que sí precisa de un comentario, toda vez que las conclusiones a que se lleguen sobre el mismo implican adoptar una posición acerca de la constitucionalidad de la LO-PRE en su totalidad, en sus aspectos tanto sustantivos como adjetivos. Y éste se refiere a que el proyecto que fue sometido a discusión y terminó siendo sancionado, sólo parcialmente se corresponde en su texto con el presentado al Parlamento por el Poder Electoral<sup>6</sup>. Siendo así, resulta razonable interrogarse acerca de la constitucionalidad con que fue llevado el procedimiento de formación de esa Ley, al partirse de un documento cuyo contenido no fue –al menos parcialmente– el presentado por una de las ramas del Poder Público a quien corresponde la inicia-

---

<sup>6</sup> Los Títulos II (Del sistema electoral), V (Postulaciones), VI (Campaña Electoral), VIII (Actos de instalación y constitución de la Mesa Electoral), y XVIII (Jurisdicción Electoral), son los que evidencian más claramente los cambios desde el punto de vista cuantitativo. El Título XIX (Régimen Sancionatorio) elimina la regulación de los delitos que contenía tanto la derogada Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política como el Proyecto presentado por el Consejo Nacional Electoral, y reenvía en el artículo 228 tal regulación a una “*Ley Especial*”. Un análisis detallado de las implicaciones sustantivas de esos cambios (o de otras modificaciones de gran significación en otros Títulos), escapa al objeto de estas páginas.

tiva legislativa del mismo –que fue ejercida- por imperativos constitucionales (artículo 204.6).

En ese sentido, no se discute la posibilidad de que durante las discusiones parlamentarias, el texto del Proyecto presentado por el Poder Electoral hubiera resultado modificado o incluso, abandonado en su totalidad, sino el hecho de que el documento base del cual se partió para la discusión, tiene en buena parte un origen desconocido<sup>7</sup>, de lo que cabe colegir que no fue el producto de la iniciativa legislativa que había sido puesta en práctica.

Expuesto lo anterior, a continuación se exponen estos breves comentarios:

## **1. La regulación de los recursos administrativos en la Ley Orgánica de Procesos Electorales**

La Ley contempla en su Título XVIII dos aspectos adjetivos fundamentales en la materia: la regulación de los recursos administrativos (únicamente el recurso jerárquico como recurso ordinario, y algunos recursos especiales)<sup>8</sup>, y la llamada “*jurisdicción electoral*”. Veamos de seguidas lo fundamental del primero.

### **1.1 *La definición legal de los recursos administrativos en materia electoral***

El artículo 194 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales incluye una definición legal de los recursos administrativos en materia electoral. Su

---

<sup>7</sup> Cabe acotar que, de acuerdo con el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional del 7 de septiembre de 2005, *Gaceta Oficial* 5.789 Extraordinario del 26 de octubre de 2005, reimpresión por “*errores en los originales*”, es exigencia expresa para iniciar la discusión de los proyectos, la identificación del origen de los mismos (artículo 145.1).

<sup>8</sup> Sigue los lineamientos de la derogada Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, Título IX, Sección Segunda, artículos 227 al 233 en lo concerniente al recurso jerárquico. En el caso de los recursos administrativos especiales, pueden verse en el derogado texto legal los artículos 115, 121, 147 y 148. Sobre los recursos administrativos en materia de admisión o negativa de admisión de postulaciones en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, consúltese: Rachadell, Manuel: **Régimen de los recursos en materia electoral**. Revista de Derecho Administrativo N° 3. Editorial Sherwood. Caracas, 1998, pp. 162-164, Urosa Maggi, Daniela y José Ignacio Hernández G.: **Estudio Analítico de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política. Régimen jurídico de la actividad administrativa electoral**. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 1998, pp. 186-190, y más recientemente: Pérez Fernández, Carlos: **Régimen jurídico de la fase de postulaciones del procedimiento electoral venezolano**. Tribunal Supremo de Justicia. Colección Nuevos Autores N° 11. Caracas, 2006.

análisis se hará de seguidas, pero vale la pena un sucinto comentario previo sobre el manejo de las definiciones legales.

### 1.1.1 Su falta de necesidad como característica principal

En primer lugar, como indica la técnica legislativa, el empleo de definiciones legales es un mecanismo excepcional, puesto que en principio no le corresponde al Legislador definir las instituciones y conceptos que conforman el ordenamiento jurídico, sino a la doctrina y, eventualmente, a la jurisprudencia.

Ello, para comenzar, por el hecho de que en todo intento de definición se pretende acotar y delimitar una noción, por lo cual se está adoptando una posición previa a la que generalmente podrán formularse objeciones de diversa índole, lo que es indeseable en materia legislativa, en donde el consenso es especialmente deseable.

A lo anterior cabe agregar que las definiciones que se plasman en preceptos normativos corren el peligro de incurrir rápidamente en obsolescencia, dada la cambiante realidad que pretende regular el ordenamiento jurídico. Por ello, el uso de definiciones en las normas es una técnica que debe emplearse de forma escasa, y sólo en aquellos supuestos en que resulta realmente necesario, por no decir indispensable, como por ejemplo, al regular asuntos técnicos respecto de los cuales hay que establecer parámetros que delimiten los supuestos fácticos que ameritan la intervención del Derecho en la realidad, o bien, que se requiera una toma de posición normativa respecto a un asunto sobre el cual existe controversia en su uso general o técnico (aunque, a veces, en tales casos lo aconsejable puede ser no definir), o bien, plantear una definición que aclare el sentido respecto al cual se está empleando un determinado vocablo dada su ambigüedad, amplitud o carácter anfibológico.

Ninguno de estos supuestos, ni otros análogos<sup>9</sup>, se planteaban en el caso de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, para justificar una defini-

---

<sup>9</sup> Sobre el uso de las definiciones en la elaboración de instrumentos normativos, puede verse en la doctrina venezolana: Vethencourt Velazco, Belkys: **Manual de técnica legislativa**. Colección Estudios Jurídicos. Banco Central de Venezuela. Caracas, 1993, pp. 160-165.

ción legal de los recursos administrativos en el ámbito electoral, materia en la cual la especialidad no se refiere a la noción en sí de los recursos administrativos, sino en lo relativo a aspectos adjetivos, tales como el objeto o el procedimiento para tramitar esos recursos<sup>10</sup>. De allí que bastaba con referirse a esas peculiaridades, de ser el caso, y dejar a la doctrina y jurisprudencia, la definición, bastante asentada, de lo que son recursos administrativos.

Pero si ya de por sí la definición resultaba innecesaria, su defectuoso contenido es el que amerita de mayores comentarios.

### 1.1.2 Sus múltiples impropiedades conceptuales

En efecto, la obligación de comentar esta norma para evitar los equívocos que pudiera inducir su lectura a lectores desprevenidos, sobre todo si éstos carecen de una formación básica en Derecho Administrativo o la están adquiriendo en las aulas universitarias, amerita de mayor atención. Merece la pena transcribir la definición legal que aporta la LOPRE:

**Recursos administrativos:** Artículo 194. Se consideran recursos administrativos aquellos mecanismos y procedimientos con los que cuentan las instituciones administrativas y judiciales que conforman la estructura jurídica electoral, a fin de impartir justicia frente a los actos ilícitos de tipo electoral contemplados en la presente Ley.

Resulta pertinente, en una suerte de ejercicio exegético, analizar separadamente los diversos elementos de la norma. Iniciemos entonces el análisis: “Se consideran recursos administrativos aquellos mecanismos y procedimientos con los que cuentan las instituciones administrativas y judiciales (...)”.

**PRIMERO:** *Los recursos administrativos no son mecanismos ni procedimientos con los que cuenta la Administración, y mucho menos los órganos del Poder Judicial.* Los recursos administrativos son manifestaciones de la garantía constitucional del debido proceso, que implica el derecho *del ciudadano* a solicitar a la Administración que

---

<sup>10</sup> Véase Rachadell, *Op. Cit.*, pp. 152-161.

proceda a revisar una determinada decisión, tanto por razones de legalidad como de conveniencia, cuando tal pronunciamiento afecta la esfera jurídica del administrado<sup>11</sup>. Puede llegar a aceptarse, en todo caso, que los recursos administrativos son “*mecanismos*” (en mejores términos son una garantía para el ejercicio del derecho) y es cierto que su interposición da lugar a la apertura, sustanciación y decisión de un procedimiento administrativo de revisión, pero nada más.

Es el ciudadano, el Administrado, el que cuenta con los recursos administrativos, para la defensa de sus derechos e intereses, no la Administración, sino más bien el particular frente a ésta.

Mucho menos puede entenderse que los recursos administrativos son instrumentos con los que cuentan los Tribunales, es decir, las autoridades judiciales. El Poder Judicial ejerce su función jurisdiccional una vez

---

<sup>11</sup> Puede verse, entre otros: Lares Martínez, Eloy: **Los recursos administrativos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos**. En: Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración: El procedimiento administrativo. Vol. VII. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas. 1983, pp. 143-144; Brewer-Carías, Allan R.: **El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos**. Colección estudios jurídicos N° 16. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1990, pp. 329-330; Rondón de Sansó, Hildegard: **Estudio preliminar**. En: Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Colección textos legislativos N° 1. Quinta edición aumentada. Caracas, 1989, pp. 253-257; Araujo Juárez, José: **Derecho Administrativo. Parte General**. Ediciones Paredes. Caracas, 2007, pp. 934, 939-941; Troconis Torres, Andrés: **Los recursos administrativos (Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos). Agotamiento de la vía administrativa: Tratamiento jurisprudencial**. En: Actualización en procedimiento administrativo. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 2007, p. 133; Pellegrino Pacera, Cosimina G.: **La regulación general de los recursos administrativos en el sistema venezolano**. En: Derecho Administrativo Iberoamericano. 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica “Andrés Bello”. Tomo 2. Ediciones Paredes. Caracas, 2007, pp. 1.050-1.052. En el caso de los recursos administrativos previstos en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, la doctrina los describió como “(...) *medios de protección de los derechos e intereses de los administrados frente a la actividad administrativa*” (Urosa Maggi, **Estudio...**, pp. 59-62), así como enfatizó la diferencia entre los recursos administrativos electorales y las potestades de revisión de oficio de la Administración Electoral (Rondón de Sansó, Hildegard: **El régimen de los Recursos Administrativos y del Contencioso Electoral en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política**. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas, 1998, p. 6). Véase también: Rachadell, *Op. Cit.*, p. 148.



que se ha planteado por el justiciable la correspondiente pretensión procesal, que en el caso de la materia administrativa y electoral, por rezagos históricos sobre los que no viene al caso hacer referencia en esta oportunidad, se manifiestan mediante la interposición de los llamados “*recursos contencioso-administrativos*” o “*contencioso-electorales*”, que en la mayoría de los supuestos son demandas, en el sentido de que constituyen el acto procesal mediante el cual se plantea la pretensión ante el órgano judicial y frente a la Administración y eventualmente otras partes o terceros.

Esta afirmación no implica que la Administración Electoral en la salvaguarda de los intereses generales carezca, como la Administración en general, de las potestades de autotutela revisora, la cual se manifiesta, entre otras modalidades, en su competencia para revisar la conveniencia y legalidad de sus actos, que habrá de ejercer conforme a las previsiones y límites establecidos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y demás normativa aplicable. Pero esa potestad de autotutela<sup>12</sup>, que se materializa, entre otros supuestos, en el caso de la revisión de oficio de los actos administrativos (Título IV, Capítulo I de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), no debe confundirse con los recursos administrativos (Título IV, Capítulo II de la Ley Orgánica de Procedi-

---

<sup>12</sup> Sobre la potestad de autotutela en el Derecho venezolano pueden verse, entre otros: Peña Solís, José: **Manual de Derecho Administrativo. La Actividad de la Administración Pública: de Policía Administrativa, de Servicio Público, de Fomento y de Gestión Económica.** Volumen Tercero. Colección de Estudios Jurídicos. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, 2003, pp. 50-81; Araujo Juárez, *Op. Cit.*, p. 901; Leal Wilhelm, Salvador: **Teoría del procedimiento administrativo.** Vadell Hermanos Editores. Caracas-Valencia, 2001, p. 220; Canova González, Antonio: **El reconocimiento por la Administración de sus actos nulos de pleno derecho.** Revista de la Fundación Procuraduría General de la República N° 12. Caracas, 1995, pp. 139-140; Carrillo Artilles, Carlos Luis: **La imbricación de la noción y contenido de la potestad de autotutela de la Administración en Venezuela.** En: Derecho Administrativo Iberoamericano. 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica “Andrés Bello”. Tomo 2. Ediciones Paredes. Caracas, 2007, pp. 1.020-1.037. Una posición crítica es la de Herrera Orellana, Luis Alfonso: **La potestad de autotutela administrativa. Ejecutividad y ejecutoriedad de los actos y de los contratos administrativos.** Serie Cuadernos. Ediciones Paredes. Caracas, 2008, pp. 52 y 159-161.

mientos Administrativos), aunque eventualmente los resultados de la interposición de los recursos den lugar también a la revisión y a la revocación total o parcial de los actos administrativos impugnados<sup>13</sup>.

Continuando el análisis, la definición legal se refiere a: “(...) las instituciones administrativas y judiciales que conforman la estructura jurídica electoral (...)”.

SEGUNDO: No existe una “*estructura jurídica electoral*”. Probablemente el empleo de este inapropiado vocablo obedece más a un mal uso del idioma que a una impropiedad jurídica propiamente dicha. En todo caso, cabe aclarar que existe una estructura institucional, una Administración Electoral que, en el caso venezolano, a partir de la Constitución de 1999, se denomina “Poder Electoral”<sup>14</sup>, que tiene entre sus múltiples competencias, el conocimiento y resolución de los recursos administrativos (la llamada vía administrativa). Los actos que resuelven tales recursos están sometidos a control judicial (no podía ser de otra manera en virtud de la inexistencia de actos excluidos de control jurisdiccional en nuestro modelo constitucional), control que se ejerce, fundamentalmente, por la jurisdicción contencioso-electoral, entendida ésta como un conjunto de tribunales con competencias especializadas.

De seguidas, el precepto señala como objetivo de los recursos administrativos: “(...) *a fin de impartir justicia* (...)”.

---

<sup>13</sup> Véase sobre las potestades de la Administración en la resolución de un recurso administrativo: Fraga Pittaluga, Luis: **La prohibición de la reforma en perjuicio (*non reformatio in peius*) en el procedimiento administrativo sancionatorio de segundo grado**. En: El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías. Tomo II. Instituto de Derecho Público. Universidad Central de Venezuela. Civitas Ediciones, S.L. Madrid, 2003, pp. 1.553-1.554

<sup>14</sup> Véase sobre el Poder Electoral, entre otros: Correa de Baumeister, María Alejandra: **El Poder Ciudadano y el Poder Electoral en la Constitución de 1999**. En: El Derecho Público a comienzos del siglo XXI: estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías. Tomo I. Alfredo Arismendi A. y Jesús Caballero Ortiz, Coordinadores. Instituto de Derecho Público. Universidad Central de Venezuela. Civitas Ediciones. Madrid, 2003, pp. 980-995; Torrealba Sánchez, **El ámbito...**, pp. 47-64, y la bibliografía allí citada..

TERCERO: La *finalidad de los recursos administrativos no es impartir "justicia"*<sup>15</sup>. Por supuesto, que habría que partir de determinar a qué quiso referirse el Legislador con el uso del término "*justicia*". Si se entiende ésta como la potestad jurisdiccional o judicial, su ejercicio corresponde a los Tribunales. En todo caso, para la doctrina y jurisprudencia mayoritaria, ciertamente en el caso del conocimiento y resolución de los recursos administrativos, la Administración (o en el caso venezolano, el Poder Electoral), ejerce la función jurisdiccional, en sentido amplio, pero no la judicial, que corresponde única y exclusivamente a los órganos del Poder Judicial, al emitir decisiones con fuerza de cosa juzgada.

Por otra parte, si se entiende la Justicia como un fin del Derecho, o como un principio constitucional, tal como parece apuntar la concepción del Estado venezolano como Estado Social de Derecho y de Justicia que proclama el artículo 2 de la Constitución de 1999, prescindiendo de entrar a analizar las implicaciones de esta cláusula –lo que evidentemente excedería el objeto de estos comentarios–, tampoco con los recursos administrativos se imparte "*justicia*", sino que se resuelve una impugnación sobre la base de considerar elementos de mérito o conveniencia, o bien de legalidad. Asunto muy distinto es el postular que con la pronta y adecuada resolución de los recursos administrativos, se coadyuva al logro de la Justicia entendida como principio o valor constitucional, o bien como fin del Derecho<sup>16</sup>.

Continúa en su reiterado yerro el Legislador al referirse a que los recursos se interponen: "(...) frente a los actos ilícitos de tipo electoral (...)".

<sup>15</sup> Desde luego que una afirmación tan contundente debería matizarse a la luz de la relación entre las instituciones del Derecho (como Derecho Positivo o como dogmática jurídica) y la axiología y deontología jurídicas, temas que evidentemente escapan de tratamiento en estas páginas y pertenecen más a la Teoría General del Derecho y a la Filosofía Jurídica. Lo que queremos destacar –en el plano didáctico– es la manifiesta impropiedad e inconveniencia –amén de la falta de necesidad– de incluir un asunto de tal complejidad y envergadura como lo es el tema de la Justicia en una improvisada –y carente de técnica– definición legal.

<sup>16</sup> No luce pertinente profundizar aquí más sobre un asunto tan complejo y de múltiples implicaciones como lo es el "*Estado de Justicia*" en estas páginas, respecto del cual existe polémica bibliografía extranjera. Sobre el tema en nuestra Constitución, véase su reciente tratamiento por la doctrina nacional en: Peña Solís, José: **Lecciones de Derecho Constitucional General**. Volumen I. Tomo I. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 2008, pp. 369-375.

CUARTO: *El objeto de los recursos administrativos no son los actos ilícitos.* De hecho, en materia electoral –a diferencia del régimen general regulado en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos– el objeto de tales recursos ni siquiera son únicamente los actos administrativos, como indican –enmendando la errada definición legal– los artículos 201, 203 y 206.3 de la LOPRE, al referirse a los actos, pero también a las actuaciones y omisiones, como manifestaciones de actividad o inactividad administrativa susceptibles de impugnación mediante recurso jerárquico.

Por otra parte, como ya se señaló, en el caso de la impugnación de los actos, abstenciones y omisiones del Poder Electoral, a través de los correspondientes recursos administrativos, los mismos pueden sustentarse tanto en alegatos de legalidad como de conveniencia<sup>17</sup>. Precisamente, la posibilidad de que los actos administrativos sean sometidos a revisión por razones de mérito es uno de los argumentos que invoca la tendencia que aboga por mantener a la vía administrativa como mecanismo de resolución de conflictos de forma alterna a su sometimiento al control jurisdiccional, toda vez que, en el caso de los recursos administrativos, la Administración revisa sus actos no sólo en cuanto a legalidad sino también en lo concerniente a oportunidad (por su propia posición constitucional de tutora de los intereses generales), mas no así en el caso del control que ejercen los tribunales (también en virtud de su rol constitucional de defensores de los derechos y de controladores de la juridicidad).

Adicionalmente, la imprecisión en el uso de los términos es acentuada en este caso, pues el empleo del vocablo “*ilícitud*”, se refiere en la generalidad de los casos, a los actos realizados *por particulares* (no por la Administración) de contenido delictivo o, al menos, constitutivos de los supuestos de hecho de una infracción administrativa<sup>18</sup>. En ese

<sup>17</sup> Cfr Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo...*, pp. 192-193; Troconis Torres, *Op. Cit.*, pp. 284-287; Fraga Pittaluga, *Op. Cit.*, pp. 1.553-1.554.

<sup>18</sup> Así lo pone de manifiesto el sentido del término empleado en la legislación venezolana, comenzando por el propio texto de la LOPRE, al referirse en su artículo 227 a los “*delitos, faltas e ilícitos electorales*”, en el Título XIX denominado “*Del régimen sancionatorio*”, así como denominar al Capítulo II de ese Título “*De los ilícitos electorales*”, atinente a las infracciones contra las normas que regulan la campaña electoral. Su antecedente se encuentra en el artículo 251 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, que se refería a las “*faltas, delitos e ilícitos administrativos*”, así como hay que destacar que tal instrumento contenía todo un capítulo en el Título X contentivo del régimen sancionatorio, denominado “*De los ilícitos administrativos*”.

sentido, hay que distinguir entonces el ejercicio de los recursos administrativos como medios de defensa de los particulares frente a la actuación (u omisión) de la Administración, del control y eventual sanción de los actos ilícitos (no meramente ilegales) que ejerce la Administración respecto de los particulares, bien sea de oficio o mediante denuncia, y que se manifiesta en el ejercicio de la potestad sancionadora, y no de mera autotutela revisora.

Es decir, en los recursos administrativos, como ya se señaló, se impugnan los actos (y actuaciones u omisiones en el caso del Poder Electoral) sobre la base de sostenerse que los mismos son *inoportunos, inconvenientes o ilegales, con independencia de que además, puedan llegar a ser ilícitos* (en cuyo caso vendría la eventual determinación de responsabilidad patrimonial y disciplinaria para el funcionario infractor, y patrimonial para el Estado). La referencia a actos *ilícitos*, se refiere más bien (o así debería ser), a aquellas conductas de los particulares (o eventualmente de los funcionarios públicos), que atentan contra bienes jurídicos de suficiente importancia como para ameritar la imposición de una sanción, en principio administrativa, y eventualmente, de índole penal, en cuyo caso se pasa del ejercicio de la potestad sancionadora administrativa al *ius puniendi* del juez penal.

Culmina la definición legal señalando que los actos impugnables son los: “(...) *contemplados en la presente Ley*”.

QUINTO: *Mediante los recursos administrativos pueden impugnarse todos los actos administrativos electorales, y no sólo los contemplados en la Ley Orgánica de Procesos Electorales*. Probablemente también en este caso se está en presencia de un inapropiado uso del idioma más que de una impropiedad en la técnica jurídica propiamente dicha. Sin embargo, cabe reiterar:

En primer término, los recursos administrativos proceden *contra todos los actos (también las actuaciones y omisiones en materia electoral) que provengan de los órganos del Poder Electoral*<sup>19</sup>. En segun-

---

<sup>19</sup> Véase comentando la regulación del objeto de los recursos administrativos en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política: Urosa Maggi, *Estudio...*, pp. 59-62 y 151; Rachadell, *Op. Cit.*, pp. 154-155; Rondón de Sansó, *Op. Cit.*, pp. 15-21.

do lugar, los recursos administrativos no sólo proceden contra los “*actos ilícitos*”, sino que pueden interponerse *por cualquier tipo de contrariedad a Derecho* (inconstitucionalidad, ilegalidad e incluso contrariedad a normas de rango sub-legal y a principios generales del Derecho)<sup>20</sup>, así como *también proceden contra los actos perfectamente legales*, en el caso de que resulten inoportunos o inconvenientes y produzcan una lesión jurídica a los administrados.

## 1.2 Otros

Las restantes disposiciones que regulan los recursos administrativos sólo requieren algunos comentarios:

**1.2.1** El artículo 195 reitera la regulación derogada en cuanto a la previsión del recurso jerárquico en materia electoral (no el de reconsideración, a diferencia del artículo 94 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos). La norma se reproduce en las disposiciones de los artículos 201 y 202. Ello sin menoscabo de que en el texto de la LOPRE se consagran otros recursos administrativos especiales, siguiendo la tradición de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política.

**1.2.2** El artículo 196 en principio resulta bastante inútil, pues se limita a reiterar el principio general de que la competencia para conocer de solicitudes que no requieran sustanciación (peticiones graciabiles, por oposición a solicitudes de pronunciamiento sobre asuntos específicos o bien recursos administrativos) le corresponde al órgano competente (en un ejercicio tautológico), aunque luego establece de forma bastante cuestionable que la competencia se establece por ley o “...*por decisión del CNE...*”, contrariando el principio general de que la competencia debe ser establecida por norma legal o sub-legal, por lo que una decisión del

---

<sup>20</sup> Sobre el punto de la violación a los principios jurídicos, en la doctrina venezolana, véanse: Brewer-Carías, Allan: **Los límites del poder discrecional de las autoridades administrativas**. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, 1966, p. 25, y del mismo autor: **Principios del procedimiento administrativo**. Editorial Civitas, S.A. Madrid, 1990. Más recientemente: Peña Solís, José: **Manual de Derecho Administrativo. Adaptado a la Constitución de 1999**. Volumen 1. Colección de Estudios Jurídicos. Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2000, p. 729 y ss.

órgano rector del Poder Electoral mal puede amparar excepciones a las normas de atribución competencial, en virtud de la regla de la inderogabilidad singular de los reglamentos. De allí que la interpretación más idónea pareciera ser la de entender que esta frase constituye una errada redacción del precepto. La singularidad de la norma vendría a ser la fijación de un plazo de quince días hábiles para la resolución de la petición, y no los veinte que dispone el artículo 5 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

**1.2.3** En cuanto a la regulación del procedimiento para la tramitación del recurso jerárquico en materia electoral, las disposiciones contenidas en los artículos 203 al 212 de la LOPRE se limitan a reproducir las respectivas normas contenidas en la derogada Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (artículos 227 al 233). La novedad principal, y se trata de un acierto, es que el artículo 207 establece un plazo para la admisión o inadmisión del recurso –cinco días siguientes a su presentación– lo que resulta un avance frente a la inexistencia de un plazo expreso en la norma derogada, que en su momento motivó una interpretación “correctiva” de la Sala Electoral del TSJ del artículo 231 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (sentencia 164 del 19 de diciembre de 2000).

**1.2.4** Se elimina toda referencia a la obligatoriedad del agotamiento de la vía administrativa como requisito previo a la interposición del recurso contencioso electoral, en atención a las orientaciones jurisprudenciales actuales<sup>21</sup>.

## **2. La jurisdicción contencioso-electoral en la Ley Orgánica de Procesos Electorales**

Pasemos ahora a revisar brevemente el tema del control judicial en materia electoral, con la previa advertencia de que habrá de volverse sobre el asunto de los recursos administrativos, habida cuenta de la confusión en que incurre la Ley entre los medios de revisión en sede admi-

---

<sup>21</sup>-Véase el criterio establecido por la Sala Electoral a partir de la decisión N° 101 del 18 de agosto de 2000.

nistrativa y los judiciales, en franco desconocimiento de nociones básicas no sólo de Derecho Administrativo, sino también del Procesal, y en última instancia, del Derecho Constitucional.

### 2.1 *La errada –y contradictoria– inclusión del Consejo Nacional Electoral como órgano que ejerce la “jurisdicción electoral”*

El Título XVIII del texto legal incluye como temas separados el de los recursos administrativos y el de la jurisdicción electoral (la conjunción “y” así lo denota), pero luego del Capítulo I, contentivo de las Disposiciones Generales (comentadas en los epígrafes previos), el Capítulo II adopta la denominación de “*jurisdicción electoral*”, para comenzar señalando que la referida jurisdicción “...*la ejerce el Consejo Nacional Electoral, la Sala Electoral del TSJ y los Tribunales competentes en la materia*” (artículo 197).

Al respecto, resulta obvio el error conceptual en que incurre el Legislador, al incluir como órganos que ejercen la “*jurisdicción*” al Consejo Nacional Electoral. La jurisdicción es la potestad de los órganos judiciales que implica la resolución de controversias mediante la aplicación del ordenamiento jurídico a los casos concretos, solución que se obtiene mediante la emanación de sentencias con fuerza de cosa juzgada formal y material. La jurisdicción es “*decir el Derecho*”, y ello sólo lo hacen –a través de sentencias que ostentan el atributo de la cosa juzgada, se insiste–, los tribunales, es decir, los órganos que integran el Poder Judicial. No parece necesario abundar especialmente sobre este punto, por lo que no creemos amerite de mayores reflexiones ni apoyos doctrinarios o jurisprudenciales. Quizá el desafortunado empleo del término “*jurisdicción electoral*” vino dado por el hecho de que en el Proyecto presentado por el Poder Electoral, el vocablo usado era el de “*Justicia Electoral*”<sup>22</sup>, el cual resultaba un tanto ambiguo y quizá por ello poco

---

<sup>22</sup> En el Proyecto presentado por el Poder Electoral, el Título XIX se denominaba “*De la Justicia Electoral*”, y contenía un Capítulo I (Disposiciones Generales); II (Del recurso jerárquico), III (De la nulidad de los actos y actas electorales), IV (De la consecuencia de la nulidad de los actos electorales).



conveniente para usarlo en un texto legal venezolano<sup>23</sup>, dada su falta de tradición legislativa y doctrinal, pero lo cierto es que su sustitución por el término “*jurisdicción electoral*” resultó mucho más desafortunado, pues un vocablo poco empleado en nuestro uso forense que planteaba el Anteproyecto fue sustituido por uno totalmente errado.

Adicionalmente al yerro terminológico, lo cierto es que las normas del texto legal se contradicen, toda vez que luego de la confusión de los vocablos empleados, la misma Ley incluye en el Capítulo III la regulación detallada de los recursos administrativos, para luego aludirse en el Capítulo IV al recurso contencioso-electoral (la obligada distinción entre recursos administrativos y recurso contencioso-electoral también se evidencia de la lectura de los artículos 201 y 202 *eiusdem*). De tal suerte que no queda más que entender que la confusión fue producto de la premura y el desconocimiento, y seguir entendiendo, conforme a los conceptos fundamentales del Derecho Administrativo y Procesal, que los recursos administrativos (la vía administrativa) y el recurso contencioso-electoral (la vía judicial) son institutos distintos, y de ningún modo son especies del género “*jurisdicción electoral*”, toda vez que los primeros (los recursos administrativos) son medios de control en sede administrativa a través de los correspondientes procedimientos administrativos de revisión, mientras que el recurso contencioso-electoral consiste en el medio procesal a través del cual se ejerce la jurisdicción electoral, o conforme a los términos constitucionales, la jurisdicción contencioso-electoral (artículo 297).

---

<sup>23</sup> Véanse las precisiones terminológicas respecto a los vocablos “*Justicia Electoral*” (que se refiere a control *jurídico* de los procesos electorales) y “*contencioso-electoral*” (que alude específicamente a control *judicial*) expuestas en Torrealba Sánchez, **Reflexiones...** pp. 246-248. En esa oportunidad abandonamos expresamente la concepción del contencioso-electoral como un sistema mixto (asumida previamente en el trabajo conjunto con Pérez Fernández, Carlos: **Notas sobre la jurisdicción contencioso electoral en la Constitución de 1999**. Revista de Derecho Administrativo N° 12. Editorial Sherwood. Caracas, 2001, pp. 166-167); en el cual el ejercicio del control es compartido tanto por órganos administrativos como judiciales, y postulamos la estricta judicialidad como característica del contencioso electoral venezolano, en aras de lograr una mayor claridad en el deslinde entre revisión administrativa y control jurisdiccional. La confusión en la LOPRE parece darnos la razón. En contra, manteniendo el criterio atinente a que el contencioso-electoral venezolano es mixto: Pellegrino Pacera, Cossimina: **Algunas notas sobre el control judicial de los actos de la Administración Electoral**. Revista de Derecho 31. TSJ. Caracas, 2009, pp. 317-318.

Resta por hacer referencia a la regulación del recurso contencioso-electoral en la LOPRE, lo que se hace en los siguientes epígrafes.

## *2.2 Objeciones formales a la inclusión de normas sobre el contencioso-electoral en la LOPRE*

Este instrumento regula (muy precariamente como se verá), el recurso contencioso-electoral. Frente a ello cabe preguntarse, en primer término, si correspondía a esta Ley el desarrollo legislativo de esta materia, y no a una ley específica que regulara la jurisdicción contencioso-electoral, como parece indicar la redacción del artículo 297 constitucional<sup>24</sup>.

Prescindiendo de ello, existe otro requerimiento formal no atendido en el presente caso, y es el relativo a que, tratándose de la regulación de un procedimiento judicial, conforme a lo dispuesto en el artículo 204.4 constitucional, la iniciativa legislativa era compartida con el Tribunal Supremo de Justicia.

De allí que, en nuestra opinión, toda vez que la decisión del Legislador fue incluir este asunto en la LOPRE, en atención al principio de colaboración de las ramas del Poder Público, lo pertinente hubiera sido –partiendo de la tesis de que no se trata del ejercicio de una competencia exclusiva ni excluyente sino más bien concurrente entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, conforme al artículo 204 de la Carta Magna-, instrumentar un mecanismo de participación de la máxima instancia judicial en la elaboración de estas normas<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> De hecho, existió un documento de trabajo contentivo de una propuesta de anteproyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Electoral realizado bajo la iniciativa de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, el cual no llegó a ser formalmente aprobado por la Sala Plena. Véase al respecto la referencia en: Martínez Hernández, Luis: **Anteproyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Electoral**. Revista de Derecho N° 12. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, 2004, pp. 387-405, así como algunos comentarios en: Torrealba Sánchez, **El ámbito...**, pp. 159-169.

<sup>25</sup> El motivo que dio lugar a la inclusión de las precarias normas en materia contencioso-electoral que incluye la Ley lo ignoramos, pero en cuanto a su origen puede señalarse que en el proyecto presentado por el Poder Electoral se incluía la regulación del recurso-contencioso electoral en las Disposiciones Transitorias –el contenido de las mismas era similar a la regulación que sobre la materia establecían los artículos 241 al 246 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política– hasta tanto se dictara la ley de la jurisdicción contencioso-electoral.

En todo caso, el resultado obtenido con esta regulación resulta bastante desafortunado, pues, en apenas dos artículos el Legislador se refiere al recurso contencioso-electoral, siendo que en la derogada Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política al mismo se le dedicaban los artículos 234 al 250, normas que fueron producto de una evolución legislativa de décadas, y que, con sus limitaciones y carencias, resultaban de avanzada en cuanto a señalar las tendencias a que debía apuntar el ordenamiento contencioso-administrativo. Detengámonos en este asunto a continuación.

### *2.3 La parcial eliminación de la especialidad del recurso contencioso-electoral*

La LOPRE incluye un Capítulo IV denominado “*Del Recurso Contencioso Electoral*” en el título que se ha venido comentando, el cual contiene, como ya se señaló, dos artículos que se refieren al recurso contencioso-electoral. El primero (artículo 213), señala que el plazo para la interposición del mismo es de quince días hábiles “...*a partir de la realización del acto electoral*”, aunque la misma norma establece que el recurso en cuestión puede contener una pretensión contra *los actos, omisiones y actuaciones* del Consejo Nacional Electoral, con lo cual, el plazo de caducidad sólo en algunos casos podrá tener como inicio *la oportunidad en que se notifica del acto electoral*, pues en otros supuestos, será aquella en la cual *el afectado tenga conocimiento de la realización de la actuación material, o bien de la omisión en la realización de una conducta debida* (esa interpretación correctiva ya ha sido realizada por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia en relación con el contenido del artículo 237 de la derogada Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, antecedente de la desmejorada norma de la LOPRE, en atención a la garantía del debido proceso)<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Véase De Stefano Pérez, Alfredo: **Estudio sobre el régimen legal y la evolución jurisprudencial del recurso contencioso-electoral**. Libro Homenaje al Profesor Alfredo Arismendi A. Instituto de Derecho Público. UCV. Ediciones Paredes. Caracas, 2008, p. 61, y del mismo autor: **Las causales de inadmisibilidad del recurso contencioso electoral**. Tribunal Supremo de Justicia. Colección Nuevos Autores N° 12. Caracas, 2008, pp. 108-119.

De seguidas, el otro precepto que contiene este capítulo, a saber, el artículo 214, se limita a reenviar a las disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia en todo lo no previsto en la LOPRE<sup>27</sup>.

Esta regulación implica, en un primer análisis:

PRIMERO: Se mantiene la especialidad procesal del recurso contencioso-electoral, en lo atinente a que el mismo puede contener pretensiones de diversa índole y no las meramente anulatorias, y que el objeto de tales pretensiones no se limita a los actos administrativos del Consejo Nacional Electoral<sup>28</sup>, sino que también puede incluir las actuaciones y omisiones (ya se verá la contradicción de ello con el reenvío a la tramitación del recurso por la regulación de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia). Con ello parecen superarse en el contencioso-electoral varias de las limitaciones que aquejan al contencioso-administrativo ordinario, en las que a cada manifestación de la actividad (o inactividad administrativa) corresponde un determinado “recurso” o pretensión (de nulidad frente a actos, de abstención o carencia frente a omisiones, de vía de hecho frente a actuaciones materiales), correlación que en la práctica implica un sinnúmero de dificultades al justiciable ante la deficiente regulación legal y los rígidos criterios jurisprudenciales, en detrimento del derecho a la tutela judicial efectiva y de la concepción constitucional del proceso como un medio de solución de conflictos contrario al ritualismo.

---

<sup>27</sup> El contenido de ese precepto se corresponde con el del artículo 238 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, pero en tal caso se trataba de un reenvío lógico para solventar las lagunas que pudiera presentar el procedimiento previsto en tal ley, no en el caso actual, en donde no hay diseño procesal alguno en sede judicial. Cabe reiterar que en el Proyecto presentado por el Consejo Nacional Electoral, la regulación del procedimiento del recurso contencioso-electoral se mantenía en el artículo 322 de las Disposiciones Transitorias.

<sup>28</sup> Sin embargo, el texto legal desconoce el hecho de que, a diferencia de la situación imperante durante la vigencia de la Constitución de 1961, en la actualidad no sólo el Consejo Nacional Electoral (en realidad el Poder Electoral, que incluye a su órgano rector y a las instancias subordinadas y subalternas) dicta actos en materia electoral, sino en ciertos casos también órganos de otras ramas del Poder Público, e incluso, los particulares. Véase al respecto: Torrealba Sánchez, *El ámbito...*, pp. 170-177 y 141-146; Torrealba Sánchez, *Reflexiones...*, pp. 260-261. Más recientemente De Stefano Pérez, *Estudio...*, pp. 244-245. Quedará a la jurisprudencia soslayar esta limitada noción.

SEGUNDO: Se mantiene la especialidad del recurso contencioso-electoral en lo atinente a los plazos de caducidad para su interposición, mucho más breves que los del contencioso-administrativo ordinario (por lo general de seis meses)<sup>29</sup>.

TERCERO: Se elimina toda la restante regulación del contencioso-electoral que lo distinguía en los aspectos procesales del contencioso-administrativo ordinario, en lo atinente a la concepción del recurso como un medio breve, sumario y eficaz, la simplificación del esquema procesal, la brevedad de los plazos, la amplia legitimación para recurrir<sup>30</sup>, la prohibición *ope legis* de innovar en la materia objeto de la pretensión una vez interpuesto el recurso<sup>31</sup>, y los expresos poderes del juez contencioso-electoral al momento de dictar la sentencia definitiva<sup>32</sup> (véanse los artículos 235 al 239 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política).

<sup>29</sup> En lo atinente a la caducidad del recurso contencioso electoral, véase De Stefano Pérez, **Las causales...**, pp. 80-191.

<sup>30</sup> Sobre el tema de la legitimación y de las otras causales de inadmisibilidad del recurso contencioso electoral en el marco de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, además de la bibliografía ya citada, se dispone de un estudio monográfico exhaustivo ya citado: De Stefano Pérez: **Las causales...**, *in totum*.

<sup>31</sup> Respecto a las especificidades adjetivas del recurso contencioso electoral pueden verse entre otros: Rachadell, *Op. Cit.*, pp. 166-174; Urosa Maggi, **Estudio...**, pp. 210-240 y 258-292; Rondón de Sansó, *Op. Cit.*, pp. 57-83; Hernández Mendible, Víctor Rafael: **La revisión de los actos y actuaciones de los organismos electorales en sede judicial**. Revista de la Fundación Procuraduría General de la República N° 21. Caracas, 1999 (consultado en: hernandezmendible.com); Pérez Fernández, **Notas...**, pp. 169-192. Más recientemente: Urosa Maggi, **Tendencias...**, pp. 1.431-1.444 (especialmente recomendable respecto al análisis de la regulación del recurso contencioso-electoral a la luz de las modernas tendencias procesales); De Stefano Pérez, **Estudio...**, pp. 247-265; Pellegrino Pacera, **Algunas notas...**, pp. 324-363.

<sup>32</sup> Un precepto de riesgosas consecuencias es el referido en el artículo 215.3 de la LOPRE, que le otorga poderes al Consejo Nacional Electoral o al juez contencioso-electoral para declarar la nulidad de una elección en el supuesto de que "(...) determine que en la elección realizada no se ha preservado o se hace imposible determinar la voluntad general de los electores y las electoras (...)". Este postulado constituye un principio general del Derecho Electoral que debe orientar la decisión al momento de pronunciarse sobre una impugnación o pretensión, pero no un supuesto específico de nulidad de elección, pues, como principio —y no como regla—, requiere de su concreción en cada caso particular por el intérprete. En ese sentido, señala la doctrina: "La distinción entre valores y principios, por un lado, y reglas, por otro, es cuestión relativamente pacífica. Los primeros enuncian cláusulas 'generales' y las reglas contienen disposiciones específicas en las que se determinan supuestos de hecho con sus correspondientes consecuencias jurídicas (...)". Parejo Alfonso, Luciano: **Principios Constitucionales**. En: *Temas Básicos de Derecho Constitucional*. Tomo I. Constitución, Estado Constitucional y Fuentes de Desarrollo. Manuel Aragón Reyes (Coordinador). Civitas. Madrid, 2001, p. 41. Véase también: Prieto Sanchís, Luis: **Ley, principios, derechos**. Cua-

Consecuencia de este reenvío general a la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia en lo concerniente a la tramitación del recurso contencioso-electoral, es que, salvo por lo concerniente al objeto de la pretensión y a la caducidad, se elimina la especialidad en los aspectos adjetivos del recurso contencioso-electoral<sup>33</sup>, retrocediéndose varias décadas en la lenta pero paulatina evolución de este medio procesal, que venía configurándose como una vía procesal tentativamente más idónea que el recurso contencioso-administrativo ordinario<sup>34</sup>. Si a ello se añade que este último se encuentra regulado en la actualidad por la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, probablemente la peor Ley de nuestra historia republicana no sólo en cuanto a aspectos de técnica legislativa se refiere, sino hasta en su continuo atentado contra las mínimas exigencias gramaticales de la lengua castellana, el panorama no es

---

dernos "Bartolomé de las Casas. Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas". Universidad Carlos III de Madrid. Dykinson, 1998, pp. 47-68, especialmente las pp. 59-61. La referencia es pertinente por tratarse de una causal de nulidad de elección que le otorga desmesurados poderes al órgano administrativo y al judicial, toda vez que se trata de un supuesto de hecho notablemente genérico o abierto, lo que no podía ser de otra manera visto el error en que se incurrió al incluir como supuesto de hecho normativo lo que es un principio general y no una situación concreta. Sobre la regulación de las causales de nulidad de elecciones en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, puede verse: Rachadell, *Op. Cit.*, pp. 178-179; Urosa Maggi, **Régimen...**, pp. 77-100.

<sup>33</sup> Para Peña Solís, José: **Los recursos contencioso-electorales en Venezuela**. Serie Estudios de Derecho Administrativo. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas, 1994, pp. 61-62, la especialidad de ciertos recursos (entre ellos el contencioso-electoral) viene dada por tres elementos: Primero: La materia de la que se originan, es decir, el Derecho Sustantivo que determina el procesal; Segundo: El interés lesionado cuya tutela se hace valer mediante la interposición de los recursos; y Tercero: El procedimiento especial para su tramitación. Por su parte expone De Stefano Pérez, **Estudio...**, p. 237, que la especialidad viene dada por el particular objeto de control jurisdiccional (los procesos electorales), lo que impone un régimen de nulidades específico, así como por la regulación adjetiva. Por nuestra parte, hemos sostenido que la especialidad del contencioso-electoral viene dada por la existencia de principios y reglas diversos respecto al contencioso-administrativo ordinario, así como por su regulación en un instrumento legal específico y la existencia de un orden competencial también específico (Torrealba Sánchez, **Reflexiones...**, pp. 252). Varios de esos elementos se han perdido con la regulación de la LOPRE, en contradicción con la propia esencia del contencioso-electoral como medio expedito y eficaz para la resolución de este tipo de controversias.

<sup>34</sup> Véase respecto a la reciente evolución legislativa del recurso contencioso-electoral: Peña Solís, **Los recursos contencioso electorales...**, pp. 28-45. Nos parece significativo que en esa reseña histórica se evidencia que, a partir de 1936, la anterior oportunidad en la cual el Legislador omitió regular de manera específica el tema del control judicial electoral fue en la Ley Electoral de 1957, durante el régimen de Pérez Jiménez (*ibidem*, pp. 39-40).

especialmente alentador. Muestra de ello resultan los múltiples problemas interpretativos que ha generado la aplicación de la Ley que regula al máximo tribunal, como no podía ser de otro modo.

Esta lamentable remisión generará probablemente otras dificultades no menos trascendentes en aspectos de fondo, como por ejemplo el hecho de que en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia sólo se regula de manera más o menos amplia –aunque bastante fragmentaria– el recurso contencioso-administrativo de nulidad, mientras que, como ya se destacó, el recurso contencioso-electoral puede contener pretensiones declarativas y de condena de diversa índole, no sólo contra actos administrativos, con lo cual, el diseño procesal del contencioso-administrativo ordinario venezolano no responde a la concepción que hasta la entrada en vigencia de la LOPRE tuvo el contencioso-electoral<sup>35</sup>.

Por último, pero no menos importante, téngase en cuenta, además, que en estas objeciones estrictamente jurídicas subyace un problema político y social. La especialidad del recurso contencioso-electoral, sobre todo en lo que respecta a la celeridad en su resolución, resulta imperiosa tratándose de controversias en las que se trata –ni más menos– de determinar cuál ha sido la opción política ganadora en un evento comicial. Cualquier retraso –mucho más si es injustificado– en obtener un

---

<sup>35</sup> Al respecto destaca De Stefano Pérez, *Las causales...*, pp. 37-38: “(...) con respecto al contencioso administrativo que prevé un complejo sistema (cerrado, taxativo) relativo a las vías procesales conservando la tradición del derecho francés de establecer una correspondencia entre los medios judiciales, la forma o el tipo de la actividad administrativa y los efectos que puede producir la sentencia, representa una innovación en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política el regular un medio procesal único, con un único procedimiento, independientemente de que se impugnen actos de efectos generales o particulares, omisiones o actuaciones materiales, lo que pone en evidencia que el legislador ha buscado simplificar las impugnaciones en sede judicial”. Véase también: Urosa Maggi, *Tendencias...*, pp. 1.430-1.433; Rachadell, *Op. Cit.*, pp. 167-169. La regulación contenida en la LOPRE es contraria a este avance. Ni qué decir respecto al hecho de que el recurso contencioso-electoral es susceptible de incluir pretensiones formuladas contra entes con forma de Derecho Privado e incluso particulares, conforme al diseño constitucional y a la jurisprudencia de la Sala Electoral, lo que aconsejaba reflexionar sobre el tipo de normas procesales que debían elaborarse para estos casos en los que el contencioso-electoral no es simplemente un contencioso-administrativo especial (*Cfr.* Torrealba Sánchez, *El ámbito...*, pp. 170-177; Torrealba Sánchez, *Reflexiones...*, pp. 260-261).

pronunciamiento respecto a la conformación de los titulares de los órganos que ejercen el Poder Público puede generar indeseables situaciones de inseguridad jurídica, institucional y en general, en la pacífica convivencia democrática<sup>36</sup>.

Como puede verse, no es una mera sutileza legislativa la que fue ignorada por el Legislador en la LOPRE, al prescindir de la característica de la sumariedad que informaba el diseño procesal del recurso contencioso-electoral en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política y remitir la tramitación de éste a las marcadamente inidóneas normas del contencioso-administrativo ordinario contenidas en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, inidoneidad que deriva tanto de la falta de sistematicidad y coherencia de estas últimas, como, sobre todo, de su profunda contravención al principio de celeridad procesal, al mantener (muy desmejorado en sus aspectos formales), el ritualista –y notablemente anacrónico– procedimiento del recurso contencioso-administrativo de nulidad implantado originalmente en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia<sup>37</sup>.

### Consideraciones finales

En anteriores oportunidades nos hemos referido a la escasa atención que por parte de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia se le ha prestado a la intención del Constituyente cuando optó por establecer expresamente una jurisdicción contencioso-electoral e incluir dentro del máximo Tribunal de la República una Sala Electoral<sup>38</sup>, como medio para coadyuvar en la pronta –y por tanto adecuada– resolución de los conflictos en asuntos de tanta importancia política y social como

---

<sup>36</sup> Sobre la necesidad de la celeridad del contencioso-electoral, véanse las consideraciones expuestas en la ya referida sentencia de la Sala Electoral N° 101 del 18 de agosto de 2000.

<sup>37</sup> Aquí si luce pertinente la referencia a la concepción constitucional del proceso como instrumento de realización de *la justicia*, como principio constitucional, que recoge el artículo 257 de la Carta Magna. El análisis de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia bajo el prisma informador de este principio evidencia la muy dudosa constitucionalidad de sus normas procesales.

<sup>38</sup> Torrealba Sánchez, **Reflexiones...**, pp. 276-280. Señala De Stefano Pérez, **Estudio...**, pp. 239-240: "(...) la importancia otorgada por el constituyente a la materia electoral no se limitó a la creación de un Poder Electoral, ello también supuso la creación de una jurisdicción contencioso-electoral, y, a su vez, una Sala adicional en el TSJ, la Sala Electoral".



lo son los de determinar quiénes son los representantes legítimos del soberano (en lo que a legitimidad de origen se refiere).

A ello cabe agregar que ahora también el Legislador, a través de la LOPRE, ha mostrado su desatención a este propósito constitucional, al regular de una manera especialmente precaria un asunto de tanta importancia en lo adjetivo como lo es el establecimiento de normas idóneas en materia de control administrativo, pero sobre todo judicial, de los procesos electorales. Sólo queda por hacer votos porque la práctica administrativa, y sobre todo la jurisprudencia, de alguna manera solventen en la medida de lo posible las notables fallas del diseño normativo en esta materia. Ante la inexistencia de *vacatio legis* para la entrada en vigencia de la LOPRE, probablemente para el momento en que se publique este trabajo, ya parte de esta labor habrá tenido lugar. Esperamos poder comentarla en un futuro, de ser el caso.