

# EL FIN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA BASADA EN EL SUFRAGIO UNIVERSAL, DIRECTO Y SECRETO REGULADO EN LA CONSTITUCIÓN

## El caso de la inconstitucional reglamentación por parte del Consejo Nacional Electoral de un sistema electoral “indirecto” y “a mano alzada” para los tres diputados de representación indígena a la Asamblea Nacional

Allan R. Brewer-Carías  
Director de la Revista

**Resumen:** *Este estudio analiza la inconstitucional “reforma” de la legislación electoral dictada por el Consejo Nacional Electoral por inconstitucional delegación que le hizo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, mediante la cual se estableció un sistema de “elección” de los diputados indígenas a la Asamblea Nacional basado en un sistema electoral “indirecto” y “a mano alzada” en violación a la exigencia constitucional de que el sufragio sea siempre universal, directo y secreto.*

**Palabras Clave:** *Sufragio directo. Sufragio universal. Sufragio secreto.*

**Abstract:** *This study analyzes the unconstitutional “reform” of the electoral legislation issued by the National Electoral Council by unconstitutional delegation made to it by the Constitutional Chamber of the Supreme Court of Justice, through which a system of “election” of indigenous deputies to National Assembly was established, based on an “indirect” and “show of hands” electoral system in violation of the constitutional requirement that the suffrage always be universal, direct, and secret.*

**Key words:** *Direct Suffrage. Universal suffrage. Secret suffrage.*

### I. EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO Y EL SUFRAGIO UNIVERSAL, DIRECTO Y SECRETO

Uno de los principios más tradicionales del constitucionalismo moderno recogido en absolutamente todas las Constituciones de Venezuela desde 1811, incluyendo la vigente de 1999, es el principio de la democracia representativa conforme al cual, el pueblo, y por tanto, todos los ciudadanos, cuando *ejercen su soberanía en forma indirecta* (art. 5) lo hacen conforme se establece en el artículo 62 y 63 de la Constitución, *a través de representantes* (art. 62) *electos exclusivamente mediante sufragio universal, directo y secreto* (arts. 63); principio que se repite expresamente en el artículo 186 de la Constitución en lo que se refiere a la elección de los diputados a la Asamblea Nacional al disponerse que ello se hará necesariamente, “por *votación universal, directa y secreta.*”

Ese principio implica que, para conformar cualquier institución del Estado *con representantes del pueblo*, la votación para ello tiene que ser obligatoriamente de carácter *universal* en relación con todos los electores, y además de carácter *directa*, y no a través de intermediarios o de segundo grado; y en todo caso de carácter *secreto*, y no pública o a mano alzada en asambleas de ciudadanos.

Respecto del sufragio *directo y secreto*, en la Constitución *no hay excepción alguna*; y en cuanto al sufragio *universal*, la Constitución solo establece *una* excepción en la configuración de la representación indígena en la Asamblea Nacional (arts. 125) -que es de tres diputados- que se deben elegir “*por los pueblos indígenas*” de acuerdo con lo establecido en la Ley, “*respetando sus tradiciones y costumbres*” (art. 186). Esa es la única posibilidad de que representantes en una institución pública se elijan, no mediante votación *universal*, sino solo por votación de una fracción de los ciudadanos, los integrantes de los pueblos indígenas de la República. Es decir, la excepción está referida únicamente a la universalidad, en razón de las características particulares de ese particular electorado: los pueblos indígenas. No hay ninguna otra excepción posible en la Constitución, que afecte el principio del *sufragio universal, directo y secreto*.

## II. LA VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL SUFRAGIO DIRECTO Y SECRETO EN LA ELECCIÓN DE LOS DIPUTADOS REPRESENTANTES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Todos estos principios constitucionales, sin embargo, han sido barridos por el Consejo Nacional Electoral inconstitucionalmente designado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo mediante sentencia N° 69 de junio de 2020, ejerciendo una “delegación legislativa” producto de otra decisión inconstitucional emitida también por la misma Sala Constitucional del Tribunal Supremo mediante sentencia N° 68 de 5 de junio de 2020. En efecto, dicho Consejo emitió la Resolución N° 200630-0024 de 30 de Junio de 2020, contentiva de un *Reglamento especial para regular la elección de la representación indígena en la Asamblea Nacional 2020*,<sup>1</sup> con el propósito de supuestamente llenar el “vacío normativo” creado por la Sala Constitucional al declarar “*inaplicables erga omnes*” los artículos 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182 y 186 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.

Dicho Reglamento especial se dictó, en efecto, para regular la elección de los integrantes de la Asamblea Nacional por los Pueblos y Comunidades Indígenas para las elecciones que tendrían lugar en diciembre de 2020, estableciéndose para ello un “sistema electoral” conforme a “la modalidad nominal, y mediante elección por mayoría relativa de votos, expresados en asambleas populares conforme a sus usos, tradiciones y costumbres” (art. 2) a través del voto a mano alzada (art. 18).

Con ello, de entrada, el Reglamento *violó el principio del voto directo y secreto* que está en la Constitución, y que no admite excepción, estableciendo la elección de los representantes indígenas a la Asamblea Nacional, no por votación directa de los ciudadanos de los pueblos indígenas, sino a través de unas “asambleas populares” configurándose la elección como una “*votación indirecta*, de segundo grado, que no es admitida en la Constitución, realizada además “*a mano alzada*” *en público*, que es lo más alejado del voto secreto.

Este “sistema electoral” de sufragio “indirecto” y “público” es inconstitucional, quedando viciado el Reglamento del Consejo Nacional Electoral de raíz, en todo su contenido que se

<sup>1</sup> Véase la referencia en: <https://www.vtv.gob.ve/cne-reglamento-especial-eleccion-representacion-indigena-an/>

destina efectivamente a regularlo; vicios que se multiplican al regularse en el Reglamento inconstitucionales restricciones para ser candidato a la elección de los diputados indígenas, y para su postulación, que deja de ser libre.

### III. LA INCONSTITUCIONAL REGULACIÓN DE LAS CONDICIONES QUE DEBEN REUNIR LOS CANDIDATOS A DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN INDÍGENA Y LA INCONSTITUCIONAL LIMITACIÓN A SU POSTULACIÓN

#### 1. *Las inconstitucionales previsiones sobre las condiciones de los candidatos*

Para la elección de los tres diputados por los pueblos indígenas que prevé la Constitución, el Reglamento estableció que los candidatos a dichos cargos, además de los requisitos constitucionales generales aplicables a todos los diputados (art. 188), deben ser “una persona indígena, hablar su idioma” y cumplir con al menos una de las siguientes condiciones:

“Haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad; tener conocida trayectoria en la lucha en pro del reconocimiento de su identidad cultural; o haber realizado acciones en beneficio de los pueblos y comunidades con un mínimo de tres años de funcionamiento” (art. 6).

La Constitución ciertamente dispuso que la elección de los diputados por los pueblos indígenas se debe realizar “*de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres*” (art. 186), lo que podría derivar en el establecimiento de condiciones específicas para la misma; pero ello, en todo caso solo puede ser “establecido en la ley electoral,” como expresamente lo exige la Constitución. El Reglamento dictado por el Consejo Nacional Electoral, *no es una ley ni es la ley electoral*, ni la Sala Constitucional en su viciada sentencia N° 68 de junio de 2020, puede arrogarse poder alguno para transformar reglamentos en leyes, por lo que esta restricción reglamentaria que se aparta de lo establecido en el artículo 188 de la Constitución, habiéndose establecido en un reglamento, es abiertamente inconstitucional.

#### 2. *Las inconstitucionales previsiones sobre las condiciones de postulación de los candidatos a diputados para la representación indígena*

El Reglamento estableció, además, otra disposición que viola el derecho a la participación política que se garantiza a todos los ciudadanos para ejercerse en forma libre en la Constitución (art. 62), al disponer que los candidatos a diputados por la representación indígena *solo podrían ser “postulados” por “organizaciones indígenas”* (art. 7) sin siquiera definirse cuáles o cómo son las mismas y quienes las pueden conformar.

Ello constituye una limitación intolerable al derecho a la participación política de todos los ciudadanos, quienes conforme lo garantiza el artículo 67 de la Constitución tienen derecho a postularse por iniciativa propia para los cargos de elección popular; lo que implica que personas pertenecientes a las comunidades indígenas puedan por ejemplo postularse por iniciativa propia como candidatos para las elecciones de los diputados en representación de dichas comunidades.

Eliminar el derecho a la postulación por iniciativa propia de los ciudadanos viola la Constitución, como también se viola al eliminarse la posibilidad de que grupos de electores puedan hacer dichas postulaciones.

Por otra parte, una restricción en las postulaciones como la que se pretende en el Reglamento viola abiertamente el derecho de las organizaciones con fines políticos, las cuales también tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos (art. 67); y viola el derecho de las propias comunidades políticas a establecer organizaciones con fines

políticos. No hay en la Constitución norma alguna que limite estos derechos. Ni siquiera tratándose de elección de diputados en representación indígena, respecto de los cuales, si bien la elección de los mismos puede limitarse a que la hagan los pueblos indígenas, la postulación de los candidatos tiene que ser libre conforme a la Constitución.

Lo contrario, es decir, restringir la postulación se traduce en una limitación intolerable que vicia la elección desde la raíz, pues elimina la libertad del voto, y hace que la “elección” sea una farsa, al restringirse a la escogencia entre las personas postuladas por “ciertas organizaciones que no se identifican en modo alguno, “entubando” la elección desde su inicio.

#### IV. EL “SISTEMA DE ELECCIÓN INDIRECTA” DE LOS REPRESENTANTES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: PRIMER ENSAYO DE ESTRUCTURACIÓN DEL VISADO ESQUEMA DEL ESTADO COMUNAL RECHAZADO POR EL PUEBLO EN 2007

En cuanto al sistema electoral establecido para la elección de los diputados representantes de los pueblos indígenas, el Reglamento del Consejo Nacional Electoral, al eliminar la elección directa que es la única que admite la Constitución, ha establecido un sistema de *elección indirecta* partiendo de “Asambleas Comunitarias” que eligen “voceros” quienes luego participan en “Asambleas Generales” para elegir a los diputados, constituyendo ello una aplicación puntual, inconstitucional, del modelo de “Estado Comunal” que en 2007 se sometió a referendo como parte de la propuesta de reforma constitucional que fue rechazada por el pueblo.

##### 1. *Las regiones o Circunscripciones para la elección de los diputados representantes de las comunidades indígenas*

Para aplicar este “nuevo” e inconstitucional sistema de elección indirecta, el Reglamento del Consejo Nacional Electoral identificó los diez (10) Estados de la República donde hay comunidades indígenas, agrupándolos en los siguientes tres Circunscripciones electorales o Regiones, para elegir en cada una de ellas un diputado de representación indígena (art. 4).

Dichas regiones o circunscripciones electorales son las siguientes:

En *primer lugar*, la Región o circunscripción electoral *Occidente*, conformada por los estados Zulia, Mérida y Trujillo;

En *segundo lugar*, la Región o circunscripción electoral *Sur*, conformada por los estados Amazonas y Apure; y

En *tercer lugar*, la Región o circunscripción electoral *Oriente*, conformada por los estados Anzoátegui, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas y Sucre (art. 3).

##### 2. *Las “Asambleas Comunitarias” en el inconstitucional sistema de elección indirecta*

El Reglamento reguló la inconstitucional elección por votación indirecta de los diputados en representación indígena, al disponer como ya se dijo, un sistema de votación en dos grados partiendo de la configuración de unas “Asambleas Comunitarias” en las cuales deben reunirse los pueblos y comunidades indígenas, para elegir los “voceros” que asistirán luego a “Asambleas Generales” en las cuales se elegirán los diputados de representación indígena.

En esta forma se regularon las “Asambleas Comunitarias” que son las llamadas a elegir esa especie de “delegados” denominados “voceros,” a los efectos de actuar luego en “Asambleas Generales” como supuestos “espacios de participación libre y directa” (art. 10).

En el Reglamento no se determinó ni el número de dichas Asambleas Comunitarias que deben convocarse en cada entidad federal de las que componen las regiones o circunscripciones electorales, ni su ubicación territorial, ni la forma como las mismas se convocan o componen, como tampoco el número de los “voceros” que cada una de ellas deba elegir, dejando su determinación a un “Manual de Funcionamiento de las Asambleas Comunitarias, en proporción al número de integrantes de cada Comunidad” (art. 11), sin indicarse quién y cómo se emite y aprueba dicho Manual.

En el Reglamento solamente se dispuso, sin embargo, unas “reglas” generales de funcionamiento de dichas Asambleas referidas únicamente a las fechas de sus sesiones, a ser establecidas por el Consejo Nacional Electoral; al calendario de las mismas, que debe ser publicado por el mismo Consejo; y a que solo pueden constituirse y sesionar “válidamente ante la presencia de un Agente de Coordinación Electoral designado por el Consejo Nacional Electoral.” Y nada más. Mayor indeterminación, imposible.

Se agregó en el Reglamento que “en cada Asamblea Comunitaria, en la sesión destinada a la elección de los voceros,” se debe levantar un “Acta de Asamblea” de conformidad con lo que establezca el Consejo Nacional Electoral, y en la cual constará la elección del vocero o vocera” (art. 13). Sin embargo, nada se estableció en el Reglamento sobre cómo y conforme a cuál método las Asambleas Comunitarias “debe “elegir” a sus voceros. Si a ellas se aplican las normas de la Ley Orgánica del Poder Popular y sus leyes específicas, dicho método sería el método de elección a mano alzada, que como se ha dicho es inconstitucional.

### 3. *Las “Asambleas Generales” en el inconstitucional sistema de elección indirecta*

En el segundo nivel del inconstitucional sistema electoral indirecto regulado en el reglamento, se establece que una vez “electos” los “voceros” (sin determinarse cuántos) en las Asambleas Comunitarias (sin determinarse cuántas ni donde se realizan), debe proceder a realizarse “Asambleas Generales” “por cada entidad federal de la Circunscripción Indígena” (art. 16) con la participación de dichos voceros, que son los llamados a “elegir” los diputados de representación indígena “por los Pueblos y Comunidades Indígenas, por región.”

A tal efecto, una vez que las Asambleas Comunitarias hubieran “elegido” los “voceros” respectivos, el Consejo Nacional Electoral debe conformar y publicar un “Registro Electoral Preliminar formado por la base de datos de los voceros pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, facultados por las Asambleas Comunitarias para participar en las Asambleas Generales,” a los efectos de “determinar quiénes asistirán al acto de votación y escrutinio en cada Asamblea General” (art. 13); y quienes serán, una vez despejadas las impugnaciones que se puedan hacer (art. 14), los que tendrán “derecho a participar en las respectivas Asambleas Generales” (art. 15).

Estas Asambleas Generales como se dijo, y lo repite el artículo 17, “se instalarán y constituirán en cada entidad federal” de cada Circunscripción Electoral, es decir, en las diez entidades federales de las tres Regiones o Circunscripciones electorales que ya se mencionaron.

### 4. *La elección de los diputados de la representación indígena “a mano alzada” violándose el principio constitucional del voto secreto que no admite excepciones*

En estas diez Asambleas Generales, conforme al artículo 17 del Reglamento, en una forma abiertamente inconstitucional violándose la exigencia del voto “secreto” para la elección de los representantes que impone la Constitución, se dispuso que “la forma de votación será *a mano alzada*, y se sujetará a lo dispuesto” en el desconocido “Manual de Funcionamiento de las Asambleas Generales,” debiendo dejarse constancia del escrutinio de votos emitidos a favor de los candidatos en un “Acta de Asamblea”, de acuerdo con el formato elaborado por el Consejo Nacional Electoral.

Efectuadas las “votaciones” en cada Asamblea General, el Consejo Nacional Electoral, con base en las Actas de Asambleas Generales, debe proceder a totalizar, adjudicar y proclamar como diputados a los candidatos que resulten electos conforme a la Ley (art. 18). A tal efecto, dice el artículo 18, “quedará electo y en consecuencia le será adjudicado el cargo de diputado por la representación indígena, el candidato *con mayoría relativa de votos*, hecha la sumatoria de los sufragios emitidos por los voceros en las Asambleas Generales de las entidades federales comprendidas en la Región o circunscripción de que se trate.”

\*\*

Es ciertamente casi imposible encontrar en un solo acto administrativo emitido por un órgano del Estado tantos vicios de inconstitucionalidad juntos; ni siquiera si ello hubiese sido el resultado de un ejercicio en alguna clase de una facultad de derecho que hubiera exigido a los estudiantes idear un acto con el mayor número de vicio de inconstitucionalidad posible.

En este caso, el Reglamento viola el principio de la reserva legal al pretender regular materias que solo corresponden al Legislador; habiendo sido inconstitucional la pretensión de la Sala Constitucional de “delegar” la función de legislar que corresponde exclusivamente a la Asamblea nacional en un órgano del Estado que es el Consejo Nacional Electoral, que en ningún caso puede dictar actos con rango y valor de ley.

El Reglamento, además, viola la Constitución al establecer un sistema electoral para los diputados de la representación indígena, en forma indirecta y en votación pública, a mano alzada, contrariando abiertamente lo establecido en la Constitución que solo permite para dicha elección que se haga en forma directa y secreta, sin excepción.

El reglamento, adicionalmente, viola el derecho a la participación política, al restringir las condiciones de elegibilidad de los candidatos a diputados de la representación indígena, que solo la ley electoral sancionada por la Asamblea Nacional podría hacer.

Y el reglamento, por último, viola el derecho a la libre participación política de las personas a postularse para cargos representativos por iniciativa propia y viola el derecho de los partidos políticos y demás organizaciones políticas para postular candidatos en los procesos electorales, como lo garantiza la Constitución.