



**ANÁLISIS Y PROPUESTA DE ACCIÓN**

**Sobre la constitucionalidad del *“Reglamento Especial para Regular la Elección de la Representación Indígena en las Elecciones de Legisladoras o Legisladores a los Consejos Legislativos de los Estados y Concejalas o Concejales de los Concejos Municipales 2021”***

***Una propuesta del Foro Cívico para el Consejo Nacional Electoral  
Caracas, 15 de junio de 2021***



## **Presentación**

El presente análisis tiene por objeto revisar y analizar el “Reglamento Especial para Regular la Elección de la Representación Indígena en las Elecciones de Legisladoras o Legisladores a los Consejos Legislativos de los Estados y Concejalas o Concejales de los Concejos Municipales 2021” y determinar si el mismo es cónsono con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, con la cláusula democrática del Estado venezolano y con el derecho a la participación política, en razón del régimen que prevé para la elección.

No revisaremos las numerosas disposiciones que el CNE invoca como fundamento de su pretendida competencia, pero dejaremos en pie de página su contenido para consulta de los lectores: (i) números 1 y 5 del artículo 293 de la Constitución de la República, (ii) números 1 y 29 del artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Electoral, (iii) artículos 183, 184 y 185 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales; y (iv) artículo 9 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.

Como primer punto abordaremos la competencia del CNE sobre el fallo del Tribunal Supremo de Justicia de 2020; en segundo término trataremos el tema de la constitucionalidad del reglamento; en tercer lugar nos referiremos a los límites de los usos y costumbres de los pueblos indígenas; un cuarto punto se centrará en el análisis del derecho convencional en materia de derechos políticos y finalmente se presentarán una serie de propuestas del Foro Cívico para iniciar a saldar la deuda con los pueblos indígenas.

El presente documento fue elaborado con insumos recogidos a través de una serie de consultas realizadas por especialistas electorales y de DDHH que hacen parte del Foro Cívico y que incluye la asesoría y apoyo de:

- Abogados constitucionalistas, y abogados expertos en materia electoral
- Politólogos expertos en materia electoral,
- Organizaciones defensoras de derechos humanos
- Organizaciones defensoras de los derechos de los pueblos indígenas,
- Miembros del tribunal electoral de Bolivia.
- Expertos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y de Capel,
- Oficiales de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Oficina del relator especial de Naciones Unidas para derechos de los pueblos indígenas.



## I. Del reglamento y del objeto de estas notas

El 26 de mayo de 2021 el Consejo Nacional Electoral (CNE) dictó la Resolución N° 210526-00027 contentiva del “*Reglamento Especial para Regular la Elección de la Representación Indígena en las Elecciones de Legisladoras o Legisladores a los Consejos Legislativos de los Estados y Concejalas o Concejales de los Concejos Municipales 2021*” (en lo sucesivo, el reglamento<sup>1</sup>).

Además de citar diversas normas constitucionales, legales y sublegales como fundamento, el reglamento tendría su base en el fallo N° 68 del 05-06-2020 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, que no solo facultó, sino que ordenó al CNE “asumir el desarrollo normativo” en materia electoral.

En 2020 se dictó un reglamento con el mismo fundamento y con similares previsiones, referido en aquella ocasión a las elecciones para la Asamblea Nacional<sup>2</sup>. En el caso de este reciente reglamento, referido ahora a elecciones a nivel estatal y municipal, se dispuso que:

- (i) La elección será “*bajo la modalidad nominal, por elecciones realizadas en asambleas populares conforme a sus usos, tradiciones y costumbres, de acuerdo a lo previsto en la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas y lo dispuesto por el Consejo Nacional Electoral, por el sistema de mayoría relativa de votos*” (artículo 2).

---

<sup>1</sup> Disponible en [http://www.cne.gob.ve/web/normativa\\_electoral/elecciones/2021/elecciones\\_regionales\\_y\\_municipales\\_2021/documentos/resolucion/resolucion\\_reglamento\\_indigena\\_2021.pdf](http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/elecciones/2021/elecciones_regionales_y_municipales_2021/documentos/resolucion/resolucion_reglamento_indigena_2021.pdf)

<sup>2</sup> Disponible en [http://www.cne.gob.ve/web/normativa\\_electoral/elecciones/2020/asamblea\\_nacional/documentos/reglamento\\_especial\\_para\\_regular\\_la\\_eleccion\\_de\\_la\\_representacion\\_indigena\\_en\\_la\\_asamblea\\_nacional\\_2020.pdf](http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/elecciones/2020/asamblea_nacional/documentos/reglamento_especial_para_regular_la_eleccion_de_la_representacion_indigena_en_la_asamblea_nacional_2020.pdf)

- (ii) *“Para ser considerados en la representación o vocería indígena (...) la población deberá estar constituida en comunidad o comunidades indígenas y sus decisiones deben ser colectivas”* (único aparte del artículo 4).
- (iii) Se levantará un Registro Electoral Indígena *“a través de las asambleas comunitarias indígenas para la designación de las vocerías que ejercerán el voto en las asambleas generales”* (artículo 6).
- (iv) Las postulaciones de candidatos se harán por medio de las *“organizaciones indígenas”* (artículo 8).
- (v) Los pueblos elegirán en asambleas comunitarias –que se realizan según los usos de las comunidades involucradas– a sus voceros, quienes son los que luego *“actuarán en la Asamblea General”* (artículo 11).
- (vi) El número de voceros y el funcionamiento de estas asambleas depende del *“manual”* que habrá de dictar el CNE para regular *“cada una de las fases del proceso y, en especial, los detalles sobre el funcionamiento de las Asambleas Comunitarias y las Asambleas Generales”* (artículos 12 y 13).
- (vii) Los voceros son quienes, en la Asamblea General y de forma secreta por boletas, eligen a los legisladores y concejales de la respectiva circunscripción (artículo 19).

## **II. Sobre la potestad para legislar**

La aprobación del Reglamento por parte del Consejo Nacional Electoral constituye una violación a las atribuciones de la Asamblea Nacional, por ser a este cuerpo a quien compete- de acuerdo con el numeral 1 del artículo 187 de la Constitución de la República- por lo tanto el reglamento se encontraría viciado de nulidad<sup>3</sup>.

*“Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional”, materias entre las que se encuentran los “derechos, deberes y garantías constitucionales”, “elecciones” y “pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos” (numeral 32 del artículo 156 ejusdem)*<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Artículo 187. CRBV. Corresponde a la Asamblea Nacional: 1. Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional.

<sup>4</sup> Véase al respecto Allan R. Brewer-Carías, El “circo electoral”. De cómo el Juez Constitucional en Venezuela asumió, como proyecto político propio, el rol de “empresario circense” y “maestro de ceremonias”, montando un tinglado para la realización de una falsa e

El Consejo Nacional Electoral no posee tal atribución y la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia no tiene potestad para otorgar dicha función<sup>5</sup>.

Con este reglamento se modifica la Ley electoral dentro de los seis meses previos a la celebración de las Elecciones Regionales y Municipales 2021, pautada para el 21 de noviembre, en claro irrespeto al Artículo 298 Constitucional<sup>6</sup>.

El mencionado reglamento también incumple el mandato sobre el sistema electoral para la representación indígena, el cual sólo puede ser modificado por una Ley Orgánica por parte de la Asamblea Nacional, todo esto de conformidad con la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Disposición Transitoria Séptima CRBV. **“A los fines previstos en el artículo 125 de esta Constitución, mientras se apruebe la ley orgánica correspondiente, la elección de los y las representantes indígenas a la Asamblea Nacional, a los Consejos Legislativos Estadales y a los Consejos Municipales, se registrará por los siguientes requisitos de postulación y mecanismos:**

Todas las comunidades u organizaciones indígenas podrán postular candidatos y candidatas que sean indígenas.

Es requisito indispensable, para ser candidato o candidata, hablar su idioma indígena, y cumplir con, al menos, una de las siguientes condiciones:

1. Haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad.
2. Tener conocida trayectoria en la lucha social en pro del reconocimiento de su identidad cultural.
3. Haber realizado acciones en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas.
4. Pertenecer a una organización indígena legalmente constituida con un mínimo de tres años de funcionamiento.

Se establecerán tres regiones: Occidente, compuesta por los Estados Zulia, Mérida y Trujillo; Sur, compuesta por los Estados Amazonas y Apure; y Oriente, compuesta por los Estados Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Anzoátegui y Sucre.

---

inconstitucional “elección parlamentaria” en diciembre de 2020, rechazada y desconocida por toda la institucionalidad democrática, en <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2020/07/208.-Brewer-Car%C3%ADAs.-El-Circo-Electoral.-Cr%C3%B3nica-TSJ-SC-sobre-nuevo-CNE-secuestro-partidos-y-elecc.-parlamentarias.7-2020-1.pdf>

<sup>5</sup> Véase en este mismo sentido Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Pronunciamiento sobre la eliminación del voto universal, directo y secreto para elegir a los diputados representantes de los pueblos indígenas, en <https://www.acienpol.org.ve/wp-content/uploads/2020/08/Pronunciamiento-Academia-elec-repr-pueblos-indi%CC%81g-11-08-20.pdf>

<sup>6</sup> Artículo 298. CRBV. “La ley que regule los procesos electorales no podrá modificarse en forma alguna en el lapso comprendido entre el día de la elección y los seis meses inmediatamente anteriores a la misma.”

Cada uno de los Estados que componen las regiones elegirá un representante. El Consejo Nacional Electoral declarará electo al candidato o electa a la candidata que hubiere obtenido la mayoría de los votos válidos en su respectiva región o circunscripción.

Los candidatos o las candidatas indígenas estarán en el tarjetón de su respectivo Estado o circunscripción y todos los electores o electoras de ese Estado podrán votarlos o votarlas.

**Para los efectos de la representación indígena en los Consejos Legislativos y en los Consejos Municipales de los Estados y Municipios con población indígena, se tomará el censo oficial de 1992 de la Oficina Central de Estadística e Informática. Las elecciones se realizarán de acuerdo con las normas y requisitos aquí establecidos.**

El Consejo Nacional Electoral garantizará con apoyo de expertos o expertas indigenistas y organizaciones indígenas el cumplimiento de los requisitos aquí señalados”.

Artículo 125. CRBV. “Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley.”

Artículo 203. CRBV. “Son leyes orgánicas las que así denomina esta Constitución; las que se dicten para organizar los poderes públicos o para desarrollar los derechos constitucionales y las que sirvan de marco normativo a otras leyes.

Todo proyecto de ley orgánica, salvo aquel que esta Constitución califique como tal, será previamente admitido por la Asamblea Nacional, por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del respectivo proyecto de ley. Esta votación calificada se aplicará también para la modificación de las leyes orgánicas.

Las leyes que la Asamblea Nacional haya calificado de orgánicas serán remitidas, antes de su promulgación a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie acerca de la constitucionalidad de su carácter orgánico. La Sala Constitucional decidirá en el término de diez días contados a partir de la fecha de recibo de la comunicación. Si la Sala Constitucional declara que no es orgánica la ley perderá este carácter.

Son leyes habilitantes las sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de sus integrantes, a fin de establecer las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República, con rango y valor de ley. Las leyes habilitantes deben fijar el plazo de su ejercicio

### III. De la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

El reglamento aprobado en 2021 viola expresamente la carta magna venezolana que define en su artículo 63 los principios del sufragio activo aplicable a todos los cargos de elección popular, sin excepción, a saber: Universal, directo y secreto.

*“El sufragio es un derecho. Se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas. La ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional.” Artículo 63.*

En las referidas normas no se garantiza:

- El sufragio universal, al restringir el derecho a elegir a los representantes indígenas a una parte de la población indígena (las personas que participan en las Asambleas Generales).
- El sufragio directo, al establecer las figuras de las Asambleas comunitarias y voceros como mecanismos de elección indirecta. El citado reglamento define una elección de segundo grado.
- El sufragio secreto, solo se estipula expresamente para las Asambleas Generales dejando espacio para el voto a mano alzada en las Asambleas Comunitarias.
- La no discriminación y el principio de Voto igual, ya que los ciudadanos que participan en las Asambleas Generales para la representación indígena tendrían una doble participación mayor desde el punto de vista de sufragio activo, con respecto al resto de la población en Venezuela, incumpliendo con el principio universal del voto igual, o lo que es lo mismo: “un elector, un voto”, así como con la no discriminación consagrada en el artículo 19 de la Constitución República Bolivariana de Venezuela.

#### IV. Sobre los usos y costumbres

La Constitución de la República de Venezuela, al igual que la CADH de modo general y la CIDH de modo particular, reconoce que los indígenas tienen derecho a la participación política, siendo que en los procesos electorales

*“los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política” y corresponde al Estado garantizarles “la representación (...) en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley” (artículo 125),*

agregando con posterioridad el segundo aparte del artículo 186 que:

*“los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres”.*

Ahora bien, ¿qué pasaría cuando esta tradición y costumbre es contraria al texto constitucional y, como en el caso del reglamento aprobado, es ajena a los postulados del artículo 63 de la Constitución de la República conforme con el cual

*“[e]l sufragio es un derecho” y “[s]e ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas”?*

El propio texto constitucional, en su artículo 260 plantea los límites de forma clara:

*“Las autoridades legítimas de los pueblos indígenas podrán aplicar en su hábitat instancias de justicia con base en sus tradiciones ancestrales y que sólo afecten a sus integrantes, según sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a esta Constitución, a la ley y al orden público”  
(destacado nuestro).*

Queda claro entonces que la tradición no podría ser un argumento válido para desconocer los derechos que el texto reconoce a los venezolanos en general. Los usos y costumbres ancestrales deben ser tratados como leyes especiales para los pueblos indígenas, aplicables en tanto respeten los principios básicos de los DDHH.



Lo anterior, aunado a que conforme con la disposición transitoria séptima de la Constitución de la República –que seguiría resultando aplicable ante la ausencia de la ley orgánica requerida por el Constituyente, si bien el reglamento pretende subsanar este vacío– “[l]os candidatos y las candidatas indígenas estarán en el tarjetón de su respectivo Estado o circunscripción y todos los electores o electoras de ese Estado podrán votarlos o votarlas”, difícilmente podría compaginarse con un proceso electoral a dos grados y que deja entrever que la intención del Constituyente, lejos de consagrar a las tradiciones y costumbres como un elemento para limitar la participación política, se acerca más a la idea del sufragio universal, directo y secreto que hemos mencionado.

## V. Del derecho convencional en la materia

Como analizaremos en este apartado, el reglamento de 2021 viola no sólo los principios electorales del sistema democrático representativo establecidos en los artículos 5, 62 y 63 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; viola también el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y finamente se contrapone con el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana, basado en la elección de todos los representantes del pueblo (incluidos los diputados) mediante votación universal, directa y secreta.

De acuerdo con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en lo sucesivo, CADH), todos los ciudadanos gozan de una serie de derechos políticos que solo pueden ser regulados por vía legal –es decir, por ley formal definida en el artículo 202 de la Constitución de la República como el “*acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador*”– “*exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civilo mental, o condena, por juez competente, en proceso penal*” (numeral 2).

Estos derechos, según el mismo artículo, incluyen el “*participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos*”, “*votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores*” y “*tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país*” (literales “A”, “B” y “C” del numeral 1), lo que debe ser leído en concordancia con el artículo 24 de la misma Convención según el cual “[t]odas

*las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.*

En este sentido, aunque la CADH no alude de forma expresa a los pueblos o comunidades indígenas, mal podría negarse que se encuentran amparados por los artículos citados por el solo hecho de ser personas –y más concretamente en el caso de los derechos comentados, ciudadanos– y, por ende el Estado habría de garantizarles estos derechos en los términos que prevé la Convención, como a cualquier otro individuo, sin discriminaciones de ningún tipo.

No obstante, en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo, CIDH) en materia de derechos políticos<sup>7</sup>, constatamos que esta igualdad ante la ley no es absoluta y, más bien, se promueve un trato diferenciado cuando la *legalidad ordinaria* perjudica la efectiva protección de los derechos políticos de las comunidades indígenas. Así se desprende por ejemplo del caso Yatama v. Nicaragua, en el que –en sentencia del N° 127 del 23-06-2005, serie C, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas– aseveró lo siguiente (nos excusamos por la longitud de la cita):

201. La CIDH entiende que, de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio. Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales (...).

202. Al analizar el goce de estos derechos por las presuntas víctimas en este caso, se debe tomar en consideración que se trata de personas que pertenecen a comunidades indígenas (...), quienes se diferencian de la mayoría de la población, inter alia, por sus lenguas, costumbres y formas de organización, y enfrentan serias dificultades que los mantienen en

---

<sup>7</sup> Particularmente: Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 20: derechos políticos*, Corte IDH, San José, 2018, en <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo20.pdf>

una situación de vulnerabilidad y marginalidad.

204. De acuerdo al artículo 29.a) de la Convención no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de ésta se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial.

215. No existe disposición en la Convención Americana que permita sostener que los ciudadanos solo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político. No se desconoce la importancia que revisten los partidos políticos como formas de asociación esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, pero se reconoce que hay otras formas a través de las cuales se impulsan candidaturas para cargos de elección popular con miras a la realización de fines comunes, cuando ello es pertinente e incluso necesario para favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad, tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especiales, cuya legitimidad ha sido reconocida e incluso se halla sujeta a la protección explícita del Estado (...).

218. La restricción de participar a través de un partido político impuso a los candidatos propuestos por YATAMA una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, como requisito para ejercer el derecho a la participación política, en contravención de las normas internas (supra párr. 205) que obligan al Estado a respetar las formas de organización de las comunidades de la Costa Atlántica, y afectó en forma negativa la participación electoral de dichos candidatos en las elecciones municipales de 2000. El Estado no ha justificado que dicha restricción atienda a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo. Por el contrario, dicha restricción implica un impedimento para el ejercicio pleno del derecho a ser elegido de los miembros de las comunidades indígenas y étnicas que integran YATAMA.

225. La Corte estima que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención.

227. Para valorar el alcance de dicha afectación es preciso tomar en cuenta que YATAMA contribuye a establecer y preservar la identidad cultural de los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica. Su estructura y fines están ligados a los usos, costumbres y formas de organización de dichas comunidades. Como consecuencia

de ello, al haber excluido la participación de los candidatos de YATAMA se afectó particularmente a los miembros de las comunidades indígenas y étnicas que estaban representados por dicha organización en las elecciones municipales de noviembre de 2000, al colocarlos en una situación de desigualdad en cuanto a las opciones entre las cuales podían elegir al votar, pues se excluyó de participar como candidatos a aquellas personas que, en principio, merecían su confianza por haber sido elegidas de forma directa en asambleas, de acuerdo a los usos y costumbres de dichas comunidades, para representar los intereses de los miembros de éstas. Dicha exclusión incidió en la carencia de representación de las necesidades de los miembros de las referidas comunidades en los órganos regionales encargados de adoptar políticas y programas que podrían influir en su desarrollo.

259. El Estado debe reformar la regulación de los requisitos dispuestos en la Ley Electoral No. 331 de 2000 declarados violatorios de la Convención (supra párrs. 214, 218 a 221 y 223) y adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para que los integrantes de las comunidades indígenas y étnicas puedan participar en los procesos electorales en forma efectiva y tomando en cuenta sus tradiciones, usos y costumbres, en el marco de la sociedad democrática. Los requisitos que se establezcan deben permitir y fomentar que los miembros de esas comunidades cuenten con una representación adecuada que les permita intervenir en los procesos de decisión sobre las cuestiones nacionales, que conciernen a la sociedad en su conjunto, y los asuntos particulares que atañen a dichas comunidades, por lo que dichos requisitos no deberán constituir obstáculos a dicha participación política. (Destacado nuestro).

Lo anterior fue reiterado en el caso Castañeda Gutman v. México (sentencia N° 184 del 06-08-2008, serie C, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas) en el que la Corte IDH recordó que:

172. El caso Yatama trata de personas que pertenecen a comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua que se diferencian de la mayoría de la población, inter alia, por sus lenguas, costumbres y formas de organización, que enfrentaban serias dificultades que los mantenían en una situación de vulnerabilidad y marginalidad para participar en la toma de decisiones públicas dentro de dicho Estado, y donde el requisito de participar políticamente a través de un partido político se traducía en una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, que impedía, sin alternativas, la participación de dichos candidatos en las elecciones municipales respectivas.

De estas decisiones de la CIDH se desprendería que cuando un Estado regula por vía legislativa el derecho a la participación política de sus ciudadanos, debe tomar en cuenta a aquellos grupos que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad –tal como serían los

indígenas-, a fin de prever disposiciones que promuevan su participación real y efectiva. Es decir, se reconoce la posibilidad de *normas jurídicas diferentes para sujetos diferentes* – siendo esta última diferencia la que impide hablar de discriminación, ya que ella ocurre cuando se trata a iguales como desiguales– siempre que estas normas en realidad promuevan la participación política y no priven a estos derechos de su “*contenido esencial*”.

Es este “*contenido esencial*” el que hemos de tener presente al analizar el reglamento dictado por el CNE, visto que prevé un sistema de elecciones segundo grado (población elige a voceros en asambleas comunitarias y estos voceros son quienes eligen a los legisladores y concejales en asambleas generales), requiriéndose para “*ser considerados en la representación o vocería indígena*” que la población esté “*constituida en comunidad o comunidades indígenas y sus decisiones deben ser colectivas*”.

Al respecto, si bien este último requisito sería cónsono con el razonamiento de la Corte IDH en el sentido que los pueblos indígenas suelen organizarse como comunidades y no a través de otras formas como lo son los partidos políticos –por lo que exigir la conformación de estos últimos atentaría contra la participación que se busca garantizar–, si tomamos como contenido esencial de los derechos políticos la letra del citado artículo 23 de la CADH constataremos que aun cuando no hace referencia a que la votación debe ser directa –como sí lo hace el artículo 63 de la Constitución venezolana– precisa que uno de los derechos políticos es votar en elecciones auténticas “*realizadas por sufragio universal e igual*”.

Creemos que un sistema de elecciones de segundo grado como el previsto en el reglamento vulnera este *contenido esencial* del derecho al sufragio: aun cuando podría afirmarse que todos los indígenas de una comunidad (universalidad) tendrían derecho a votar en las asambleas comunitarias, contando cada voto con el mismo valor (igualdad), esta relación de *un indígena – un voto* se pierde en las asambleas generales donde unos pocos pasarían a votar el nombre del resto, en contravención de los principios de universalidad e igualdad.

No obviamos que el artículo 23 de la CADH también prevé que la participación política en los asuntos públicos puede ser directa o por medio de “*representantes libremente elegidos*” y que podría afirmarse que los voceros electos en las asambleas comunitarias serían los *representantes* que actuarían en la asamblea general en nombre de las comunidades que votaron por ellos, un tanto similar a lo que ocurre en la Asamblea Nacional cuando los diputados (electos directamente por la sociedad) designan a determinados cargos públicos (Magistrados de Tribunal Supremo de Justicia o el Fiscal General de la República). No obstante, debe tenerse en cuenta que esa designación se

encuentra prevista en la Constitución como atribuciones de los representantes (Asamblea Nacional) sin que sea posible hacer un símil que permita inferir un trato similar o análogo en cuanto a las elecciones de los legisladores y concejales indígenas por medio de representantes. En realidad, el texto constitucional tiende hacia la votación directa de dichos legisladores, como retomaremos más adelante.

Ello sin olvidar que de acuerdo con el artículo 23 de la CADH el secreto del voto es lo que garantiza la libre expresión de la voluntad de los electores –como también lo recoge el artículo 63 de la Constitución de la República–, siendo el caso que en el reglamento este se prevé únicamente en cuanto a las asambleas generales, pero no comunitarias, lo que constituye otra violación de los contenidos esenciales mencionados.

Somos de la opinión que el único motivo que en principio permitiría justificar una elección en segundo grado y no secretas sería el hipotético caso que fuese consona con las tradiciones, ordenamientos especiales, valores, usos, costumbres, formas de organización y demás elementos de la cultura indígena a los que alude la CIDH, que permitirían, en criterio también de la Corte, justificar que esta restricción a los derechos políticos (en este caso, en cuanto a la votación directa) atiende a “*un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo*” al afectar de forma positiva la participación electoral.

Conocer la totalidad de los usos y costumbres indígenas es un desafío enorme y por tanto no podemos afirmar ni negar que la elección en segundo grado y no secretas sea conteste con los mismos<sup>8</sup>, creemos sin embargo prudente destacar que la CIDH también abogó porque las medidas que los Estados tomen con fundamento en dichas costumbres indígenas “*no deberán constituir obstáculos a dicha participación política*” y debenser “*compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención*”. Por tanto, incluso si la elección de segundo grado y no secretas no fuese contraria a las tradiciones indígenas

---

<sup>8</sup> Nótese que el tema ha sido estudiado –entre otros– por PROVEA en su informe “La extinción (del voto) indígena”, disponible en <https://provea.org/actualidad/18482>, donde aseveró que “Los usos y costumbres no son iguales en cada pueblo indígena: El CNE determina que los usos y costumbres para la participación indígena son iguales a todos los pueblos y se manifiesta en asambleas comunitarias y asambleas generales. Los usos y costumbres son disposiciones que cada pueblo y comunidad aplica al interior de sus comunidades y que son parte de su sistema normativo transmitido a través de generaciones. No son iguales a cada pueblo y son ellos los que establecen el sistema más idóneo para la postulación y elección de sus representantes. Por tanto, usos y costumbre incluye derechos humanos y derechos indígenas protegidos o regulados dentro de sus preceptos tradicionales y de los preceptos del Derecho normativo del país y las obligaciones internacionales. No es excluyente y no puede el argumento de usos y costumbres significar retrocesos en el disfrute de derechos y garantías de derechos”.



*per se*, creemos que al servir de obstáculo a la participación política por atentar contra la universalidad e igualdad de los votantes, además del secreto del voto, sería recomendable optar por métodos alternativos que garanticen de un modo más eficiente la participación comentada sin menoscabo del idioma, cultura y costumbres de la población de que se trate.



### **En resumen**

1. Las disposiciones del reglamento que aluden a la necesidad de que los indígenas estén organizados en comunidad son contestes con el derecho convencional por ser este tipo de organización propia de estas comunidades, a diferencia de otras como los partidos políticos, siempre que estas organizaciones indígenas favorezcan la participación ciudadana y no constituyan una limitación arbitraria ni sea contrario a la Constitución, a la ley y al orden público.
2. El sistema de elección en segundo grado que prevé el reglamento, así como la ambigüedad en cuanto al voto secreto en las asambleas comunitarias, resulta contrario a lo establecido en el artículo 63 de la constitución venezolana así como al contenido esencial del derecho al sufragio determinado en el artículo 23 de la CADH, al señalar que este debe ser universal, igual y secreto, no siendo posible invocar la participación por medio de representantes libremente elegidos como la justificación de este sistema.
3. Si bien la CIDH prevé la posibilidad de que las normas que rijan los derechos políticos de los grupos indígenas tomen en consideración sus usos y costumbres, tal situación debe darse para favorecer la participación política, no siendo una elección en segundo grado y no secreta –salvo que así lo demuestra la práctica y la consulta de los pueblos afectados– conforme con este postulado al contravenir el carácter universal, igual y secreto del sufragio ya mencionado como el contenido esencial de este derecho.





## **VI. Propuesta del Foro Cívico**

La solución a las diatribas presentes frente al Reglamento aprobado pasa porque la nueva directiva del Consejo Nacional Electoral reconozca la deuda histórica que se tiene con los pueblos indígenas con respecto a la elaboración de una ley que norme las elecciones de autoridades de los pueblos indígenas.

- a)** Una primera propuesta apunta a dejar sin efecto o desaplicar la norma o reglamento aprobado. Esto implica una acción de tipo administrativa para regresar a lo establecido en la Constitución, la no celebración de Asambleas Comunitarias ni Generales y la votación para autoridades indígenas en la misma fecha en que se celebra las elecciones de gobernadores y alcaldes.
- b)** Este anuncio debería ir acompañado de un compromiso firme por parte del CNE para elaborar, un proyecto de Ley de representación indígena para cargos de elección popular que, de conformidad con la iniciativa de Ley en materia electoral que le confiere la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se presentara ante la Asamblea Nacional para su discusión y aprobación.
- c)** Es igualmente necesario comprometerse a establecer consultas amplias y sistemáticas a los diversos pueblos indígenas para evaluar la factibilidad de la creación de un registro electoral indígena que garantice una real participación de dichos sectores.
- d)** En caso de mantener el reglamento aprobado se recomienda la realización de un monitoreo institucional transparente y sistemático a objeto de garantizar que las Asambleas Comunitarias y Generales sean fiel reflejo de la voluntad de los pueblos y comunidades indígenas y no de una parcialidad política partidista específica.
- e)** Asimismo, sería recomendable promover los vínculos institucionales con la mayor cantidad posible de pueblos y comunidades indígenas a los fines que se inscriban y movilicen a sus miembros en las Asambleas Comunitarias de forma que los datos recogidos en dichos actos puedan servir de insumo para la conformación del Registro Electoral Indígena.