

El derecho al voto de los venezolanos en el extranjero

Claudia NIKKEN*

REDAV, N° 25, 2022, pp. 115-131

Resumen: El presente trabajo se enfoca en exponer una problemática que se ha enfatizado actualmente, la cual se basa en el menoscabo de los derechos políticos de los venezolanos, específicamente, el sufragio; mediante una revisión de la jurisprudencia, así como de la normativa referente a ello. Todo lo mencionado, con el fin de otorgar una aproximación a la situación inconstitucional que se perpetúa dentro de la legislación vigente en el Estado venezolano y los impactos negativos que se suscitan tanto en los ciudadanos venezolanos que se encuentran en el extranjero, como los que permanecen en el territorio nacional.

Palabras clave: Derechos Humanos – Migrantes – Sufragio – Universalidad.

Abstract: *This paper focuses on exposing a problem that has been currently emphasized, which is based on the undermining of the political rights of Venezuelans, specifically, the suffrage, through a review of the jurisprudence, as well as the regulations related to it. All the aforementioned, in order to provide an approach to the unconstitutional situation that is perpetuated within the legislation in force in the Venezuelan State and the negative impacts that arise both in Venezuelan citizens who are abroad, as well as those who remain in the national territory.*

Keywords: Human Rights – Migrants – Suffrage – Universality.

Recibido

28-02-2023

Aceptado

10-04-2023

Introducción

HENRIQUE IRIBARREN MONTEVERDE, en cuyo homenaje se escriben las líneas que siguen, dedicó parte de su exitosa práctica profesional al derecho electoral. Por eso me ha parecido un tema pertinente para honrar su memoria, aunque en este trabajo no se hablará propiamente de derecho electoral, sino del derecho al sufragio como derecho humano, en particular del derecho que asiste a los venezolanos en el extranjero.

En el país no se le ha dedicado un especial espacio de investigación jurídica a la cuestión, aunque tiene particular relevancia en nuestros días, tomando en cuenta que según cifras de la Oficina del Alto

* Abogado UCV. Master (DEA) Derecho público interno, Universidad Panthéon-Assas (París 2). Doctora en Derecho Universidad Panthéon-Assas (París 2). Profesora de Derecho Administrativo (UCV). Profesora de la Maestría de Derecho Constitucional (UCAB). Miembro del Consejo de Redacción de la Revista de Derecho Público. Miembro del Consejo de Redacción de la Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano (REDAV). Vocal de AVEDA.

Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), habría más de siete millones de venezolanos en condición de migrantes¹, de los cuales un número seguramente muy significativo ostenta la condición de *ciudadano venezolano* y, por ende, de titular de derechos políticos, con derecho a votar.

A pesar de lo recién dicho, el que sigue es un análisis que se pretende sencillo de una situación que no lo es tanto, a partir de la revisión de normas y de cierta jurisprudencia; nada más². Ni siquiera se ofrece, por el momento, un estudio de derecho comparado. En otros términos, es una *aproximación* a un problema que está vinculado con otros, a los cuales no se hará referencia³.

Tampoco se harán reflexiones acerca de la justificación *filosófica* –o no– del ejercicio del voto en el extranjero. Este es pues, un trabajo muy concreto, casi de mera exégesis.

A pesar de que en otras latitudes se permite a los ciudadanos residenciados o domiciliados países distintos a los de su nacionalidad desde hace mucho e, incluso en algunos casos, a quienes están de paso, los venezolanos solo pudimos votar en el extranjero con base en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1997⁴, cuyo artículo 99 definió como centros de votación las sedes diplomáticas o consulares de Venezuela⁵.

De esa manera, se garantizó el derecho al voto a los venezolanos en el extranjero, en cumplimiento del artículo 111 de la Constitución de 1961, que señalaba que eran electores todos los venezolanos que hubieran cumplido dieciocho años de edad y no estuvieran sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política.

¹ Ver UNHCR – ACNUR, *Situación en Venezuela*, en <https://bit.ly/2ARd6ZQ>

² Para el momento en que se escriben estas líneas, se sabe que se están trabajando tanto un proyecto de reforma de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, como un reglamento relativo al voto en el exterior. No se ha tenido acceso a los mismos, de modo que en el análisis que sigue no se hace referencia a ninguno de esos textos.

³ El voto en el extranjero está necesariamente vinculado con temas como financiamiento y campaña electoral, entre otros, que aquí no se verán.

⁴ Gaceta Oficial N° 5.200 Extr. del 30-12-1997. Reformada parcialmente, como se ve de la Gaceta Oficial N° Extr. 5.233 del 28-05-1998.

⁵ Habría que decir que desde la Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio de 1977 (G.O. N° Ext. 2.076 de 18-08-1977) se previó la posibilidad para que los venezolanos residenciados en el exterior pudieran inscribirse en el registro electoral en sedes diplomáticas o consulares, señalándose que el Consejo Supremo Electoral determinaría el lugar de votación (art. 61, último aparte). Sin embargo, esa posibilidad nunca se materializó hasta 1998, cuando la propia ley designó como centros de votación a las embajadas y consulados.

En efecto, fuera del requisito de la edad y de nacionalidad, la Constitución de 1961 no sometía a otras condiciones la titularidad del derecho al voto, aunque su ejercicio estuviera sujeto al trámite del registro electoral (que era obligatorio). Claro que el voto, desde entonces, está limitado a procesos electorales con una única circunscripción: la nacional⁶.

En cualquier caso, ha de considerarse como un avance en materia de derechos políticos, derivado de la aplicación progresiva de las normas constitucionales, que la legislación hubiera previsto mecanismos de registro electoral y voto en el extranjero para los venezolanos; tomando en cuenta que la Constitución de 1961, en su artículo 64, recogía el derecho de toda persona a ausentarse de la República, sin más limitaciones que las establecidas en la ley, entre las cuales no estaba la pérdida de los derechos políticos.

De hecho, la Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política de 1997, reformada parcialmente en 1998, marcó de manera determinante la concepción de los derechos políticos, no solo porque se estableció el derecho al voto en el extranjero, sino porque previó la institución del referendo consultivo que posteriormente sirvió como fundamento al proceso constituyente de 1999.

Desde que los venezolanos podemos votar en el extranjero, se han convocado seis elecciones presidenciales (contando la de 2018), tres referendos constitucionales, un referendo consultivo llamado sindical y un referendo revocatorio presidencial. En los primeros años, salvo en el último caso mencionado, la abstención masiva fue la norma. Después, aunque no es posible acceder a todos los datos en el sitio web del Consejo Nacional Electoral, se nota el aumento de la participación electoral en elecciones presidenciales (que sobrepasa el 60%), en las cuales gana con holgura la opción opositora.

Según último dato accesible de electores inscritos en el extranjero (2013), la cifra total apenas sobrepasa los 100.000. En la situación actual, quién sabe cuántos podrían inscribirse.

Aunque la Ley Orgánica de Procesos Electorales es bastante anterior al fenómeno migratorio venezolano, la tendencia podría explicar el régimen jurídico que define con respecto al voto en el extranjero; el cual no solo es irregular, sino que apareja complicaciones importantísimas.

⁶ Hoy, eso se limita a elecciones presidenciales, a las del Parlamento Latinoamericano y a los referendos nacionales.

I. Régimen jurídico del voto de los venezolanos en el extranjero

Partiendo de la idea de que el voto de los venezolanos en el extranjero no es solo un avance, sino especialmente una conquista, que en todo caso es una muestra más de la progresividad de los derechos humanos, seguidamente haremos una aproximación a su régimen jurídico, siguiendo un esquema muy simple: lo que dispone la Constitución de 1999 (1) y su desarrollo legislativo y reglamentario (2).

1. El derecho activo al sufragio de los venezolanos en el extranjero en términos de la Constitución de 1999

Como la Constitución de 1961, la de 1999 no distingue entre venezolanos que estén residenciados (o ubicados) dentro o fuera del país para reconocerlos como ciudadanos, titulares de derechos políticos y, por ende, del derecho al voto.

En efecto, de acuerdo con el artículo 39 de la Constitución de 1999, *los venezolanos que no estén sujetos o sujetas a inhabilitación política ni a interdicción civil, y en las condiciones de edad previstas en esta Constitución, ejercen la ciudadanía y, en consecuencia, son titulares de derechos y deberes políticos.*

En ese orden, el artículo 62 –que encabeza la sección referida a los derechos políticos– expresa que *todos los ciudadanos tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos.* Además, se señala que *es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.*

Entonces, todo *ciudadano* venezolano tiene, por definición, derecho a participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos, salvo que esté sometido a interdicción civil o inhabilitación política. Por su parte, el Estado debe facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

Obviamente, en lo que nos concierne, interesa la participación de los ciudadanos venezolanos en los asuntos públicos por medio de sus representantes elegidos. Con relación a ello, el artículo 63 de la Constitución recoge el sufragio como *derecho*, que ha de ejercerse mediante votaciones libres, *universales*, directas y secretas. Seguido, el artículo 64 define como *elector a todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política.*

Claro que ser venezolano y haber alcanzado la mayoría de edad no es suficiente para ejercer el derecho al voto. Como condición formal

indispensable y natural, el ciudadano que quiera ejercerlo debe inscribirse en el registro electoral.

El registro electoral es mencionado en la Constitución en una diversidad de normas y las competencias inherentes a su organización y funcionamiento se asignan al poder electoral, encarnado en la Comisión de Registro Civil y Electoral del Consejo Nacional Electoral (art. 292.7 de la Constitución). Sin embargo, no existen normas constitucionales referidas al registro mismo, delegando su regulación a la legislación y su eventual reglamentación.

En todo caso, como bajo el régimen de 1961, especialmente a partir de 1997, todo ciudadano venezolano, en Venezuela o fuera de su territorio, tiene derecho al voto y, por ende, a inscribirse en el registro electoral para poder ejercerlo. Además, el voto es *universal*, siendo el voto en el extranjero un mecanismo que tiende a asegurar esa universalidad.

Seguidamente veremos el desarrollo legislativo y reglamentario del derecho al sufragio en el extranjero.

2. Desarrollo legislativo y reglamentario del derecho activo al sufragio de los venezolanos en el extranjero

La Constitución de 1999 entró en vigor el 30 de diciembre de ese año y, a pesar de que la disposición transitoria cuarta, en su numeral 5, estableció que dentro del año siguiente a la instalación de la nueva Asamblea Nacional debía dictarse la legislación referida al poder electoral, no fue sino hasta 2009 que se completó la legislación sustitutiva de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1997, reformada parcialmente en 1998. Esa legislación consistió en la Ley Orgánica del Poder Electoral (2002)⁷ y la Ley Orgánica de Procesos Electorales (2009)⁸.

Como consecuencia de lo anterior, los procesos electorales llevados adelante entre el 30-12-1999 y 2009 se rigieron, en lo que nos interesa, por la mencionada Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política; de modo que todo ciudadano venezolano que no estuviera sujeto a interdicción civil o inhabilitación política podía inscribirse en el registro electoral organizado por representaciones diplomáticas o consulares y, obviamente, ejercer su derecho al voto, en términos que ya fueron expuestos en la parte introductoria de este trabajo.

La nueva legislación y su reglamentación introdujeron algunos cambios, que son los que justifican –por mucho– este trabajo.

En efecto, a pesar de que el artículo 29.1 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales establece que pueden ser inscritos en el registro

⁷ Ver Gaceta Oficial N° 37.573 del 19-11-2002.

⁸ Ver Gaceta Oficial N° Extr. 5.928 del 12-08-2009.

electoral los venezolanos mayores de dieciocho años, sin distinción y, que el único documento requerido para proceder al registro es la cédula de identidad, el artículo 124 de la misma ley dispone que solo pueden sufragar en el extranjero *los electores que posean residencia o cualquier otro régimen que denote legalidad de permanencia fuera de Venezuela*. La norma dispone también que corresponde al Consejo Nacional Electoral, mediante Reglamento, determinar el procedimiento para poder votar en el exterior.

En ese orden, el artículo 26 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales del 18-01-2013, establece que los electores venezolanos *“que se encuentren legalmente residenciados en el extranjero podrán actualizar sus datos a través de la representación diplomática ubicada en el país de residencia”*.

Así, a los ciudadanos venezolanos que se encuentran en el extranjero, para inscribirse o actualizar sus datos en el registro electoral, además de la cédula de identidad, se les exige no solo estar legalmente residenciados en el país donde se encuentren y pretendan votar, sino además probarlo. Como consecuencia de ello, solo pueden votar en el extranjero los venezolanos que estén legalmente residenciados en el país donde se encuentren y puedan demostrarlo.

Como se verá seguidamente, esa es una de las irregularidades constitucionales del régimen jurídico aplicable al derecho al voto de los ciudadanos venezolanos.

II. Irregularidad constitucional y complejidad del régimen jurídico aplicable al voto de los venezolanos en el extranjero

Definido el régimen jurídico del derecho al sufragio activo de los venezolanos establecidos en el exterior de la República o, en términos coloquiales, del derecho al voto de los venezolanos en el extranjero; pasaremos a demostrar, en primer lugar, su irregularidad constitucional y, en segundo lugar, la complejidad de su ejercicio.

1. La irregularidad constitucional del régimen jurídico aplicable al voto de los venezolanos en el extranjero

La irregularidad constitucional del régimen jurídico aplicable al voto de los venezolanos en el extranjero deriva, directamente, de la exigencia de tener residencia legal en el país donde se encuentren (A). Deriva, indirectamente, del desconocimiento del derecho a la identificación, inherente al derecho a la identidad, de los venezolanos que habitan en el extranjero (B).

A. La exigencia de residencia legal en el extranjero como violación directa del derecho al sufragio activo

Como la Constitución de 1961, la de 1999 recoge el derecho al libre tránsito de los ciudadanos venezolanos, lo que incluye, en los términos del artículo 50, el derecho de ausentarse de la República, sin distinción alguna entre la ausencia temporal o la definitiva, sin más limitaciones que las que establezca la ley. Eso, obviamente, reconoce el derecho de los venezolanos a instalarse en el extranjero temporal o definitivamente, sin que ello suponga renunciar a la ciudadanía y, por ende, a los derechos políticos. Más aún, ni siquiera la pena de extrañamiento, que supone la expulsión del condenado del espacio geográfico de la República, y que está expresamente prohibida con respecto a los venezolanos desde 1999 (art. 50 de la Constitución, último aparte), aparejaba como pena accesoria la inhabilitación política (art. 21 del Código Penal).

En términos sencillos, lo anterior quiere decir que, anticipando excusas por la cacofonía, a efectos de las autoridades venezolanas, los ciudadanos venezolanos deben cumplir con los requisitos de la ley venezolana para salir de Venezuela. No es responsabilidad de las autoridades venezolanas, ni podría serlo, que los ciudadanos venezolanos entren (o salgan) de otro Estado, según la legislación de ese Estado; mucho menos que permanezcan en su territorio según esa legislación. El desplazamiento de la residencia, domicilio o lugar de habitación de una persona fuera del territorio de la República, en todo caso, no acarrea la pérdida de la ciudadanía ni, en concreto, del derecho al voto.

Esto así, constituye una irregularidad constitucional que la Ley Orgánica de Procesos Electorales exija a los ciudadanos venezolanos que, para ejercer su derecho al sufragio en el extranjero, *posean residencia o cualquier otro régimen que denote legalidad de permanencia fuera de Venezuela*.

En primer lugar, se desconoce el *principio de progresividad* en materia de derechos humanos, expresamente recogido en el artículo 19 de la Constitución, en tanto que, en lugar de que la legislación facilite el ejercicio del derecho al voto en el extranjero, ampliando las posibilidades de los venezolanos que se encuentran en esa situación, lo restringe añadiendo una limitación que antes no existía: poseer residencia o cualquier otro régimen que denote legalidad de permanencia fuera de Venezuela.

En segundo lugar, se atenta contra el *derecho a la igualdad*, recogido en el artículo 21 de la Constitución, de acuerdo con el cual está vedado establecer discriminaciones que tengan por objeto o resultado anular o menoscabar el goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades; siendo que, en el caso, se imponen condiciones distintas a las que se aplican a los venezolanos que habitan en el

país, con la consecuencia de impedir el derecho al voto a determinados ciudadanos. Peor aún, se desconoce la obligación expresada en la misma norma, impuesta al Estado venezolano, de garantizar condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva, al imponer condiciones que lejos de asegurar la igualdad, establecen un trato discriminatorio.

En tercer lugar, se vulnera el derecho a la participación en los asuntos públicos, no solo porque no se permite a los venezolanos sin estatus *legal* en el extranjero ejercer el derecho al voto, sino porque se desconoce la expresa obligación concerniente al Estado de facilitar su ejercicio.

Por último, en consecuencia, es clara y evidente la *violación del derecho al sufragio* de los ciudadanos venezolanos que, por las razones que sea, carezcan de estatus legal en el país donde se encuentren, en tanto que se les impide el acceso al registro electoral y, por ende, se les niega el ejercicio del derecho al voto.

Dicho esto, hay que subrayar que la Ley Orgánica de Procesos Electorales se refiere a *electores que posean residencia o cualquier otro régimen que denote legalidad de permanencia fuera de Venezuela*. No se trata de la situación que comúnmente se denomina en materia migratoria “residencia” y que se entiende como situación permanente, sino que se extiende a cualquier forma de estancia en el país de que se trate, siempre que sea *legal* en ese país.

Esta última característica hace que la disposición legislativa en análisis sea inconstitucional, como ya se vio; pero esa inconstitucionalidad se agrava en virtud de su regulación reglamentaria.

En efecto, el artículo 26 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales establece que los electores venezolanos “*que se encuentren legalmente residenciados en el extranjero podrán actualizar sus datos a través de la representación diplomática ubicada en el país de residencia*”. Obviamente, en la norma se materializa una interpretación restrictiva de la ley, en tanto que se limita la posibilidad de acceder al registro electoral y, por ende, de ejercer el derecho al voto, a los venezolanos “*que estén legalmente residenciados en el extranjero*”, excluyendo, sin justificación, toda otra forma de relación entre ese venezolano y el país donde se encuentre, incluso siendo legal. Eso no es lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales que, de todas maneras, es inconstitucional; salvo que se entienda por “residencia” el lugar habitual de habitación, que no es el caso.

En una búsqueda rápida, solo se encontró una decisión del Tribunal Supremo de Justicia referida a las normas en cuestión, dictada por la

Sala Electoral⁹, en el caso de *DEVENEX*¹⁰. Aunque la acción no estaba directamente dirigida contra la ley ni su reglamento, sino contra una circular emitida por la Comisión de Registro Civil y Electoral del CNE, la Sala tuvo la ocasión de pronunciarse en cuanto a la constitucionalidad del artículo 124 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, en su relación con el derecho a la igualdad y no discriminación.

La parte actora señaló, en ese sentido, que se estaría exigiendo a los venezolanos que residen en el exterior *“documentos que no se le exigen a los residentes en el territorio nacional, otorgándose además a un tercer país determinar el derecho o no a ejercer el Derecho al Sufragio base fundamental de la Democracia y la soberanía nacional”*, siendo un *“deber de la República garantizar el ejercicio de los Derechos Humanos a estos venezolanos en igualdad de condiciones”*.

En su sentencia, la Sala Electoral comienza por reconocer la existencia de un régimen especial *“con fundamento en el lugar donde se pretende ejercer el derecho al sufragio”*, que parte de la base de que *“el derecho al voto en el exterior no ha sido previsto para quienes se encuentren solo de tránsito en otro país, sino para quienes se encuentren establecidos de manera permanente en él”*; para luego afirmar que la residencia o cualquier otro régimen que denote legalidad son *“manifestaciones inequívocas del referido establecimiento con intención de permanencia”*.

Desde allí comienza a errar la Sala en su interpretación de la propia ley, que no contiene esa limitación. El artículo 124 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales dispone que solo pueden sufragar en el extranjero *los electores que posean residencia o cualquier otro régimen que denote legalidad de permanencia fuera de Venezuela*. *“Cualquier otro régimen”* es *“cualquier otro régimen”*, incluso el de turista, por ejemplo, siempre que sea *legal*.

De ese modo, la Sala Electoral asume la interpretación restrictiva que termina reflejándose en el Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, que sí se refiere expresa y exclusivamente a la residencia permanente y legal en el extranjero, como requisito para inscribirse en el registro electoral y votar.

⁹ La Sala Constitucional admitió dos acciones de inconstitucionalidad contra el artículo 124 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, las cuales fueron acumuladas (ver TSJ-SC, 1765, 22-11-2022, en <https://bit.ly/3W3dRXZ>; y TSJ-SC, 827, 26-06-2013, en <https://bit.ly/3VXx9xL>). Según aparece del portal del Tribunal Supremo de Justicia, se habría declarado la perención de la instancia, pero no hay acceso a la decisión (ver TSJ-SC, 943, 21-07-2015, en <https://bit.ly/3nT3TvK>).

¹⁰ Ver TSJ-SE, 50, 28-03-2012, en <https://bit.ly/41xWn78>

Luego, con relación a la exigencia de algún documento que acredite esa *residencia legal* como tratamiento discriminatorio con respecto a los electores residenciados en Venezuela, a quienes solo se les pide la cédula de identidad, la Sala Electoral afirma lo siguiente:

[...] en el caso de los venezolanos residenciados en el territorio nacional, al realizar la inscripción o actualización de datos en el Registro Electoral se establece una razonable presunción de que su residencia se encuentra ubicada en Venezuela, de allí que no sea necesaria su prueba, siendo la cédula de identidad laminada, vigente o vencida, el único requisito exigible para realizar dicho trámite, pues de dicho instrumento se verificará su condición de venezolano mayor de dieciocho (18) años. En estos casos, la declaración que se realice respecto a la residencia sólo determinará el lugar, dentro del territorio nacional, en el cual se podrá ejercer el derecho al sufragio. Tal presunción no es posible sostenerla respecto a los venezolanos que en un momento determinado se encuentren en el exterior, por cuanto lo razonable y lo común es que un venezolano viva en su país y no en el extranjero, lo que equivale a señalar, en otros términos, que la regla es la residencia en Venezuela y la excepción la residencia en el exterior, de allí que deba ser probada.

Pretendiendo hacer un silogismo que carece en realidad de toda lógica, no solo se desconoce el principio de buena fe, recogido expresamente en la legislación, sino que se obvia la importancia de la determinación del lugar, dentro de Venezuela, donde se ejercerá el derecho al voto a efectos del registro electoral; al tiempo que se sobreestima el “valor” del voto en el extranjero.

Sin que de ninguna manera pueda entenderse que aquí se propone añadir requisitos al registro electoral o su actualización en Venezuela, la Sala obvia el hecho demostrado de las migraciones fraudulentas de electores, dentro de Venezuela, para favorecer tal o cual opción en elecciones donde hay circunscripciones estadales y municipales, precisamente porque a nadie se le exige demostrar su lugar de residencia en el país. ¿Cómo puede afectar el registro “fraudulento” de electores en el extranjero los resultados de una elección nacional? Solo sería posible si, como ocurre por ejemplo en Colombia o en Francia, los emigrantes tuvieran una representación en el parlamento, que no es el caso venezolano.

La consecuencia es, como se dijo, que a pesar de que la Constitución no permite hacer ninguna distinción en ese sentido, los únicos venezolanos que pueden votar el extranjero, son aquellos que tengan el estatus de residentes permanentes, porque ni siquiera parecen válidas al efecto las residencias temporales, como la de los estudiantes y trabajadores temporales, por ejemplo.

Para remediar esa situación, lo deseable sería que se produjera un cambio en la legislación y su consecuente reglamentación. Sin embargo, mientras eso ocurre, aplicar el principio de la supremacía

constitucional recogido en el artículo 7 del texto fundamental y, en consideración de las consecuencias que, según el artículo 25, apareja la violación de los derechos humanos –entre los cuales los políticos–, el Consejo Nacional Electoral y los funcionarios diplomáticos o consulares bien podrían aceptar la inscripción o actualización en el registro electoral a cualquier venezolano que declare tener su residencia en el país de que se trate, sobre la base del principio de la buena fe, plasmado en los artículos 23 y 27 de la Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos. Esto supone aceptar como válida la dirección que señale el elector, sin necesidad de demostrar estatus u otras condiciones.

En definitiva, ¿qué importa, a efectos del derecho al voto, si una persona reside legalmente o no en territorio de otro país? ¿Qué importa si un ciudadano venezolano de paso en otro país decide cambiar temporalmente su domicilio electoral? Las implicaciones y complicaciones que derivan de esas decisiones conciernen a la persona en cuestión, no al Estado venezolano.

B. La imposibilidad de obtener en el extranjero la cédula de identidad, como violación indirecta del derecho al voto

Supongamos, solo supongamos, que se obviara el requisito de la residencia legal en país extranjero para acceder al registro electoral y votar en sedes diplomáticas o consulares. Los venezolanos establecidos temporal o definitivamente en el extranjero deben enfrentarse a otro problema que termina por hacer nugatorio su derecho al sufragio: la imposibilidad de obtener en el extranjero la cédula de identidad.

En efecto, de acuerdo con la Ley Orgánica de Identificación, para los venezolanos existen tres medios de identificación: la partida de nacimiento o la carta de naturaleza, según corresponda; la cédula de identidad y el pasaporte. Para ejercer el derecho al voto, y por ende para el registro electoral, solo es válida la cédula de identidad.

Para obtener la cédula de identidad, lo cual se ha hecho obligatorio a partir de los nueve años de edad¹¹, solo se requiere la partida de nacimiento o un título que la supla¹² (o la gaceta oficial donde conste el otorgamiento de la nacionalidad venezolana¹³).

Ahora bien, a pesar de que la mencionada Ley Orgánica de Identificación señala entre las autoridades competentes para emitir

¹¹ El artículo 6 de la Ley Orgánica de Identificación establece que la cédula de identidad puede obtenerse a partir de los nueve años; sin embargo, a partir de esa edad, si no se tiene cédula, por ejemplo, no es posible obtener el pasaporte. Tampoco es posible inscribirse en lo que comúnmente se conoce como bachillerato.

¹² Artículos 6, 20 y 23 de la Ley Orgánica de Identificación.

¹³ Artículo 20 de la Ley Orgánica de Identificación.

documentos de identificación, no obstante, el hecho de que se lo faculta para emitir partidas de nacimiento y pasaportes, el ministerio con competencia en relaciones exteriores, a cuyo cargo están las sedes diplomáticas y consulares de la República, no está expresamente habilitado para emitir la cédula de identidad. Esto trae como consecuencia que ningún venezolano que alcance la mayoría de edad viviendo en el extranjero puede obtener en su lugar de residencia el único documento válido para inscribirse en el registro electoral y votar, como tampoco puede hacerlo quien la extravíe¹⁴, sin verse obligado a trasladarse a Venezuela, independientemente de su capacidad económica o disponibilidad de tiempo para hacerlo.

Siendo la identificación un elemento esencial del derecho a la identidad (art. 56 de la Constitución), reconocido como tal por la ley (art. 5 de la Ley Orgánica de Identificación) y siendo inherente a la persona humana, la sola imposibilidad de obtener la cédula de identidad en el extranjero es una violación de ese derecho a la identidad y por ende de la Constitución. Esa violación se hace más grave cuando entre sus consecuencias aparece la imposibilidad de ejercer otros derechos, entre los cuales el derecho al sufragio.

La solución ni siquiera debe ser de costosa implementación, pues en apariencia no es tan complicada, en tanto que el sistema de cedulaación es automatizado y es, al menos a primera vista, el mismo que se utiliza para los pasaportes.

En efecto, pareciera no haber ningún inconveniente para que, así como en embajadas y consulados se tramita el pasaporte, pueda tramitarse la cédula de identidad. Ni siquiera haría falta modificar la ley, siendo suficiente la emisión de un reglamento sobre cedulaación en el exterior, como el inherente a la emisión de pasaportes.

Con voluntad política se resolverían, primero, el derecho a la identificación y luego, entre otros, el derecho al sufragio en el exterior. A falta de esa voluntad, lo cierto es que los ciudadanos venezolanos residentes en el extranjero que no hayan obtenido su cédula de identidad en Venezuela *no pueden votar* y eso, sin duda, es violatorio de su derecho al sufragio.

¹⁴ Sin referirnos aquí al hecho de que, quien no tiene cédula de identidad vigente no puede obtener su pasaporte, ni en Venezuela, ni en el extranjero; ni, mucho menos, a la carga económica que se impone a una familia que se vea obligada a viajar a Venezuela, desde su lugar de residencia, solo para que los niños o adolescentes que la conforman puedan obtener la cédula.

2. Las complejidades del ejercicio del derecho al voto de los venezolanos en el extranjero

Supongamos que la Ley Orgánica de Procesos Electorales y su Reglamento General no condicionan el ejercicio del derecho al sufragio de los venezolanos en el exterior a tener un estatus de residencia legal y que, además, los venezolanos pudiéramos obtener en el extranjero nuestra cédula de identidad. Aun así, el ejercicio del derecho al sufragio está sometido a complejidades; unas derivan de la política exterior del Estado venezolano y otras, del sistema de votación.

A. Complejidades inherentes al ejercicio del derecho al voto derivadas de la política exterior del Estado venezolano

En Venezuela, desde 1998, el voto en el extranjero se ejerce en sedes diplomáticas o consulares, lo que incluye el registro electoral.

Lo anterior supone, en primer término, que Venezuela tenga relaciones diplomáticas o consulares con el Estado en cuestión. En segundo lugar, que existan en ese Estado representación diplomática o consular. Por último, que el ciudadano venezolano que quiere ejercer su derecho al voto pueda acceder a la representación diplomática o consular.

La enumeración anterior resume una lista de complejidades que debe sortear cualquier ciudadano venezolano que se encuentre en el extranjero y que desee ejercer su derecho al voto.

La primera es relativamente fácil de solucionar, en tanto que, en caso de que no existan entre los Estados concernidos relaciones diplomáticas o consulares, la práctica hace que Venezuela haya designado como competentes para atender a sus ciudadanos a oficinas instaladas en un tercer Estado, con las limitaciones que impone la inexistencia de relaciones diplomáticas o consulares. Es más o menos lo que ocurre cuando, existiendo relaciones diplomáticas o consulares entre Venezuela y el Estado de que se trate, Venezuela ha decidido que una embajada o consulado, ubicados en un tercer país, tenga competencia territorial en otro donde no ha establecido oficinas físicamente.

La última de las dificultades aludidas, es pues, la que debe llamar nuestra atención (y que se refiere a todos los casos): *que el ciudadano venezolano que habita en el exterior pueda acceder al centro de votación, trátase de una embajada o de una oficina consular.*

En efecto, además de que el derecho a la protección consular pudiera no ser suficiente para obligar al Estado a establecer relaciones diplomáticas o consulares con otros, ese derecho, más concretamente, el derecho al voto, no lo obligan a mantener oficinas consulares en o cerca de los lugares donde habitan sus nacionales. Es uno de esos casos en los

cuales deben mediar los principios de proporcionalidad y racionalidad cuando se decide instalar representaciones diplomáticas o consulares.

Sin embargo, precisamente con base en los principios de proporcionalidad y racionalidad, sí deberían establecerse representaciones diplomáticas y consulares donde el número de venezolanos que requieren protección y servicios consulares y que, eventualmente, tienen derecho a votar, lo justifica. Esto no es necesariamente así en el caso venezolano, lo que ya representa un inconveniente, más que eso, el desconocimiento de mínimas obligaciones internacionales y de garantía de ciertos derechos de sus nacionales.

Lo que no parece tener solución es que, aun existiendo representaciones diplomáticas y consulares en número proporcional y racional con respecto al número de venezolanos que habitan en un determinado país; estos, por razones prácticas, no puedan desplazarse fácilmente hasta el centro de votación.

En efecto, lo natural es que las sedes diplomáticas y consulares se ubiquen en la capital del Estado donde se encuentren; pero los venezolanos no necesariamente habitan en ese lugar. Incluso, como ya se vio, puede ocurrir que las sedes correspondientes se encuentren en otro país. En tales casos, los venezolanos que no tengan recursos económicos suficientes, que tengan obligaciones laborales o de otra naturaleza que se los impida o, que tengan limitaciones para viajar o movilizarse, estarán imposibilitados en la práctica de votar en el extranjero.

Ante esas situaciones, el Estado puede no hacer nada o, más racionalmente, puede establecer un sistema que efectivamente garantice a los ciudadanos el poder ejercer su derecho al voto sin necesidad de alejarse de su lugar de residencia. Venezuela ha escogido la primera opción: no hacer nada.

B. Complejidades inherentes al ejercicio del derecho al voto derivadas del sistema de votación adoptado

En la parte introductoria de este trabajo se hizo referencia al hecho de que, en otros países, sus nacionales han tenido garantizado el derecho al voto para ejercerlo desde el exterior. Una de las formas más antiguas es el correo, el correo postal, no el electrónico. También se han establecido como centros de votación sedes diplomáticas y consulares; más recientemente sistemas automatizados, fórmulas para el voto anticipado, etc.

En Venezuela, como ya hemos visto, el único avance en la materia ha sido la habilitación de las sedes diplomáticas y consulares como centros de registro electoral y votación, y eso en 1997, con efecto a partir de 1998. Ya vimos que esa única medida, que es sin duda un avance, apareja

de todas maneras dificultades que inciden en el derecho al voto. Esas dificultades derivan, como vimos, de la política exterior del Estado venezolano y; como veremos, del sistema de votación adoptado, que es el *personal* o, en términos de la nueva normalidad, *presencial*.

En efecto, en Venezuela nunca se ha establecido algún mecanismo de voto a distancia. El voto siempre ha sido presencial, cuando era manual (y donde sigue siéndolo); en sus distintas modalidades, desde que es automatizado. Lo mismo con el registro electoral: todo ciudadano debe desplazarse a los centros de registro electoral para inscribirse o modificar sus datos. Esto, a pesar de que en Venezuela existen sistemas de inscripción y actualización automatizada en otros registros, como el del SAIME, por ejemplo.

Esa forma de gestionar el registro electoral y el acto de votación no tendría problema, si los electores que residen en el extranjero tuvieran un acceso razonable a los centros de votación; porque se garantiza el carácter permanente del registro electoral; por establecerse, por ejemplo, centros de votación *ad-hoc*. Son opciones viables, no descartables y aunque su implementación puede resultar costosa, pueden trabajarse de la manera más eficiente posible.

Sin embargo, tomando en consideración el avance de la tecnología, especialmente, que el voto en Venezuela es en principio automatizado, lo ideal es establecer, al menos, un sistema automatizado de votación desde el extranjero, sujeto a todas las medidas de seguridad posibles, que no suponga desplazamiento del elector o; lo que no necesariamente es más seguro, el voto por correspondencia, siendo los centros de emisión de correos, recepción de votos y escrutinio, las representaciones diplomáticas o consulares que corresponda.

El voto por correspondencia, junto con la creación de centros electorales *ad-hoc* son aparentemente los mecanismos de más fácil implementación. Sin embargo, el voto automatizado a distancia no solo permitiría ejercer el derecho al sufragio a los venezolanos en el extranjero, sino también a quienes no puedan (o quieran) desplazarse, aun estando en Venezuela. Ese sistema, obviamente, tendría que aplicarse también al registro electoral, con todas las medidas de seguridad que provee la tecnología: ¿o es que acaso no manejamos cuentas bancarias por Internet? ¿No se mueve el sistema financiero internacional a través de la red?

Esto que se muestra aquí como una complejidad que dificulta el ejercicio del derecho al voto en el extranjero, visto el análisis, termina constituyéndose como otra irregularidad: ¿cómo justifica el Estado venezolano el no establecimiento de un sistema de votación especial aplicable en el extranjero? Si no hay medios económicos suficientes para

trabajar con un sistema automatizado, ¿qué hay de la vieja correspondencia?

En definitiva, son muchas las posibles soluciones, que no se aplican por razones inexplicadas e inexplicables, lo que tiene por efecto negar el derecho al voto de los venezolanos en el exterior.

Algunas ideas a manera de conclusión

Lo expresado en las líneas que anteceden, sin desconocer su incidencia económica, muestra que la garantía del voto de los venezolanos en el extranjero es, en esencia, una cuestión de voluntad política.

Como la Ley Orgánica de Procesos Electorales –y más aún su Reglamento General– exige condiciones para el ejercicio del derecho al voto en el extranjero que contrarían la Constitución, la pura y simple aplicación de los principios de supremacía constitucional y de buena fe permite al Consejo Nacional Electoral y a funcionarios diplomáticos y consulares registrar a los venezolanos en sus sedes y permitirles ejercer el derecho al voto. Esto no tiene costos y solo requiere una instrucción concreta.

En cuanto se refiere a la cédula de identidad como requisito indispensable para proceder al registro electoral y al voto, la cuestión no es tan sencilla, aunque no irresoluble. La solución más clara es autorizar reglamentariamente a las sedes diplomáticas y consulares para emitir cédulas de identidad y habilitar el sistema ya existente para que ello sea materialmente posible. Entretanto, para actualizar sus datos o votar, podría autorizarse a los venezolanos previamente cedulados a identificarse con su pasaporte venezolano, vigente o no, pues allí consta el número de su cédula de identidad.

En lo que concierne el asunto del acceso a sedes diplomáticas y consulares, sin pretender incidir en la política exterior venezolana, lo que corresponde es que se mantenga de manera permanente el registro electoral en las sedes diplomáticas o consulares existentes para inscripción y actualización; a falta de otras soluciones, para el día de la votación establecer centros *ad-hoc*, siguiendo los principios de racionalidad y proporcionalidad.

Por último, en cuanto al sistema de votación en el exterior, una combinación entre el establecimiento de centros *ad-hoc* y el voto por correspondencia sería una fórmula no demasiado costosa para garantizar el voto en el exterior a los ciudadanos venezolanos.

Obviamente, además de la voluntad política, se impone una reforma legislativa y reglamentaria que efectivamente garantice el

ejercicio del derecho al sufragio de los venezolanos en el extranjero, con todas las características que le son inherentes; lo que supone incluir en la regulación los temas de campaña y financiamiento electoral entre otros.

El asunto está en saber si, como se evocó en la parte introductoria de este trabajo, la apelada voluntad política es esperable, cuando el voto en el extranjero puede ser decisivo en elecciones nacionales, especialmente en las presidenciales. ■