

LEY ORGÁNICA DE PROCESOS ELECTORALES

LEY ORGÁNICA DE PROCESOS ELECTORALES

**COORDINADOR :
JUAN MIGUEL MATHEUS**

**PRÓLOGO:
ALLAN R. BREWER-CARIÁS**

**ESTUDIOS POR:
MANUEL RACHADELL
JUAN MIGUEL MATHEUS
RICARDO ANTELA GARRIDO
PEDRO ALFONSO DEL PINO
JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE
LUIS IZQUIEL
JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ**

**COLECCIÓN
TEXTOS
LEGISLATIVOS N° 49**



eV editorial jurídica venezolana
CARACAS 2010

Centro de Estudios
de
Derecho Público
de la Universidad Monteávila

El Registro Electoral

Ricardo Antela Garrido ¹

“La organización de un registro electoral confiable constituye el pilar básico sobre el cual reposa toda la estructura electoral y, cuando se está examinando el proceso electoral de un país, es factor decisivo para calificar su credibilidad...” [C.A. Urruty]

“El censo electoral es la base primordial de unas elecciones libres y justas, el núcleo del proceso democrático. Un censo electoral incompleto o deficiente, inexacto o manipulado, imposibilita unas elecciones limpias y, por tanto, la democracia misma.” [E.A. Alcubilla y M. Delgado-Iribarren]

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

I. CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES

1. *Público*
2. *Continuo*
3. *Eficaz*
4. *Automatizado*
5. *¿Único?*

II. FORMACIÓN DEL REGISTRO ELECTORAL

1. *Naturaleza jurídica de la inscripción*
2. *La inscripción voluntaria*
3. *La inscripción automática*

III. CONTENIDO: DATOS ESENCIALES

IV. ORGANIZACIÓN

1. *La administración del Registro Electoral*
2. *Los centros de inscripción y actualización*

V. PUBLICACIÓN

1. *El Registro Electoral Preliminar*
2. *El Registro Electoral Definitivo*

INTRODUCCIÓN

El Registro Electoral es definido por RIAL como una *“lista de personas que constituye la base para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a ser*

¹ Profesor de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Estudios Jurídicos y Políticos de la Universidad Metropolitana. Ex Secretario General y Asesor de la Comisión Técnica Legal del Consejo Nacional Electoral.

*electores y poder ser electos en el marco de un régimen de tipo democrático*². ROESCH lo define como “el conjunto organizado de inscripciones de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitiva o temporalmente, del derecho al sufragio”³. En Venezuela, la nueva Ley Orgánica de Procesos Electorales (2009)⁴ define al Registro Electoral como “la base de datos que contendrá la inscripción de todos los ciudadanos y todas las ciudadanas que conforme a la Constitución de la República y a las leyes, puedan ejercer el derecho al sufragio.” (Art. 27).

En línea con esta definición legal, puede definirse entonces al censo electoral –así se le denomina en España– como “el registro oficial de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no hayan sido privados, temporal o definitivamente del derecho de sufragio.”. En otras palabras, “es la relación de quienes pueden votar en las elecciones, que son los nacionales mayores de edad que no se encuentran judicialmente incapacitados. Es, en fin, un instrumento imprescindible, y el primero en el tiempo del procedimiento electoral.”⁵

De su importancia habla también la doctrina. Como bien lo explica URRUTY, “La organización de un registro electoral confiable constituye el pilar básico sobre el cual reposa toda la estructura electoral y, cuando se está examinando el proceso electoral de un país, es factor decisivo para calificar su credibilidad.” En ese sentido,

*“De poco sirve establecer normas que aseguren que el elector se exprese libremente y exento de presiones cuando está emitiendo su voto y que eliminen maniobras conducentes a desnaturalizar el cómputo de los sufragios, torciendo el resultado de la elección, si esas normas no están precedidas de otras que consagren las mismas garantías respecto a los actos previos a la elección, igualmente decisivos en ese resultado.”*⁶

Para ALCUBILLA Y DELGADO-IRIBARREN, el registro electoral es el fundamento indispensable para organizar las elecciones, que no pueden realizarse actualmente sin que los electores aparezcan inscritos en ese registro. Es el

² Citado por AMADO, Carlos (1999). Voz “Registro Electoral”. **Diccionario electoral**. San José: IIDH/CAPEL. [Libro en línea]. Consultado el 16 de julio del 2009 en: http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1823872799/Diccionario_Electoral_Tomo_II.pdf

³ *Ídem*.

⁴ Ley Orgánica de Procesos Electorales. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.928 Extraordinario del 12 de agosto del 2009*.

⁵ ALCUBILLA, Enrique A. y Manuel DELGADO-IRIBARREN. (2009). Voz “Censo electoral”. **Diccionario Electoral**. (Alcubilla y Delgado: Comps.). 70-77. Madrid: La Ley. Pág. 71.

⁶ URRUTY, Carlos A. (2007). “Los registros electorales”. **Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina**. (Nohlen, D. y otros: Comps.). 463-486. Mexico DF: FCE. Pág. 463.

registro electoral el que permite distribuir al electorado por circunscripciones, circuitos, centros de votación y mesas. En definitiva, permite que el derecho de sufragio, previsto en abstracto por la Constitución, se convierta en un derecho concreto que puede ejercerse en una mesa de votación, también concreta.⁷

La forma como ha sido organizado el registro electoral –añade URRUTY– tiene consecuencias decisivas en lo individual y en lo colectivo. En lo individual porque de esa organización depende el ejercicio justo del derecho al sufragio, es decir, hace posible que el titular del derecho de sufragio pueda efectivamente elegir o ser elegido. Y en lo colectivo pues del registro electoral resulta la composición del cuerpo electoral, órgano político primario al cual se ha confiado el ejercicio de la función electoral, e incluso la coparticipación en el ejercicio de la función constituyente o legislativa, en los países que reconocen jurídicamente uno o más mecanismos de democracia directa.⁸

Pero la confección del Registro Electoral no tiene utilidad solamente para los propósitos señalados. En el caso de Venezuela y conforme a la Ley Orgánica de Procesos Electorales, el Registro Electoral contiene también la base de datos que será utilizada para escoger mediante sorteo a los electores que prestarán el servicio electoral obligatorio durante un año, incluyendo a los integrantes de las juntas y de las mesas electorales (Arts. 97; 98 y 111).

La importancia de conformar adecuadamente el Registro Electoral viene confirmada, asimismo, por el artículo 215.2 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, a tenor del cual, una elección puede ser declarada nula “[c]uando hubiere mediado fraude, cohecho, soborno o violencia en la formación del Registro Electoral...”.

En fin, el presente trabajo se propone examinar y comentar, sin pretensión de exhaustividad, las normas que sobre el registro electoral trae la nueva Ley Orgánica de Procesos Electorales, en correspondencia con otras del ordenamiento jurídico.

I. CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES

El Registro Electoral debe regirse al menos por cuatro principios.

1. Público

El Registro Electoral es “*de carácter público*”, en razón de ello, señala el artículo 28.1 de la Ley que “*todas las personas pueden acceder al mismo y obtener la información en él contenida*”, sin más limitaciones que las establecidas por la ley. Esta disposición parece revertir la interpretación que dio

⁷ ALCUBILLA, Enrique A. y Manuel DELGADO-IRIBARREN. *Loc. Cit.*

⁸ URRUTY, Carlos A. (2007). *Loc. Cit.*

el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional al derecho previsto por el artículo 28 de la Constitución⁹, en relación con el derecho de acceso al registro electoral.

Según la Sala, quien pretenda hacer valer los derechos que conforman el *habeas data* previsto en el citado artículo 28 Constitucional, “*lo hace porque se trata de datos que le son personales,...*”. Por lo tanto, quien no ejerza el *habeas data* para obtener información sobre sus datos registrados, carece de interés legítimo en tal acción. El artículo 28 *in commento* se refiere –según la Sala– a datos o informaciones personales, y conforme a la naturaleza de lo que se registra, puede tenerse como dato personal el que atañe al individuo con motivo del ejercicio de una función pública o de actuaciones públicas. Lo personal de la información restringe para aquellos que no piden sus datos o informaciones, el derecho que otorga el aludido artículo 28, ya que de no ser así, se estaría ante una vía para interferir en la intimidad o en la vida privada de las personas.¹⁰

Desde esta concepción del derecho de acceso a la información –añadió la Sala en una sentencia posterior– puede sostenerse que un candidato a un cargo de elección popular puede pedir al Consejo Nacional Electoral que se le informen los datos que *sobre sí mismo* constan en los registros electorales, pues el derecho de acceso tiene dos posibilidades: una, conocer los datos e informaciones registrados; otra, acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas, pero ello es posible sólo si esos documentos recogen datos e información *sobre sí mismo o sobre sus bienes*.

Según la Sala Constitucional, no se trata de un acceso ilimitado a documentos que interesen a grupos de personas o comunidades, sino sólo a los documentos en los que el interesado, como miembro de la comunidad o del grupo, tiene interés porque recogen de alguna manera información personal. Así las cosas, un candidato a un cargo de elección popular puede solicitar del Consejo Nacional Electoral que lo ponga en conocimiento de lo que a él es atinente. Tal acceso, sin embargo, no es ilimitado, ya que hay otros derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos que deben armonizarse con el

⁹ “*Toda persona tiene el derecho de acceder a la información y a los datos que sobre sí misma o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley, así como de conocer el uso que se haga de los mismos y su finalidad, y de solicitar ante el tribunal competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos. Igualmente, podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas...*”

¹⁰ Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional. Sentencia N° 1050 del 20 de agosto del 2000. Caso: *Red de Veedores*.

ejercicio de este derecho, como lo son la protección a la vida privada, al honor, a la intimidad, el secreto de las comunicaciones privadas, entre otros.¹¹

Al contrario de esta jurisprudencia, el artículo 28.1 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales garantiza que todas las personas –incluso las que no son candidatos a cargos de elección popular y los que no son electores– pueden no solamente acceder al registro electoral, sino también “*obtener la información en él contenida*”, lo que también revierte el criterio la Sala Constitucional, la cual señaló –erróneamente– que el derecho previsto en el artículo 28 Constitucional llegaba sólo al acceso y no a la obtención de prueba, como lo serían copias certificadas de los datos o de los documentos¹².

No obstante lo señalado, también el artículo 28.1 de la Ley prevé que, a fin de garantizar el derecho a la privacidad e intimidad de cada persona, “*el acceso a los datos relacionados con la residencia será limitado y sólo podrá obtenerse a través de requerimientos de autoridades judiciales o administrativas*”.

2. Continuo

El carácter continuo del Registro Electoral, previsto en el artículo 28.2 de la Ley, supone que no se interrumpe por la realización de un proceso electoral, por consiguiente, “*todas las personas pueden inscribirse o actualizar sus datos en cualquier momento, así como solicitar la rectificación de los datos que estuvieren erróneos o afectaren su derecho al sufragio*”. Lo que va en línea con el artículo 33.18 de la Ley Orgánica del Poder Electoral, que atribuye al Poder Electoral la competencia de “[g]arantizar la oportuna y correcta actualización del registro electoral, en forma permanente e ininterrumpida.” (Subrayado añadido).

Para URRUTY, la permanencia de un registro electoral implica que “*quien aspira a participar en la vida cívica debe inscribirse sólo una vez y su inscripción permanece vigente de por vida, salvo que sobrevengan causales que determinen la pérdida de los derechos cívicos*.”¹³. El carácter continuo supone entonces que el Registro Electoral debe funcionar de modo permanente y por lo tanto, el Consejo Nacional Electoral tiene la obligación de mantener a disposición de los electores una cantidad mínima de centros de inscripción y actualización que le permitan a los electores, en todo momento, inscribirse, actualizar sus datos o solicitar la rectificación de los datos que estuvieren erróneos o que afectaren su derecho al sufragio.

3. Eficaz

¹¹ Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional. Sentencia N° 1053 del 31 de agosto del 2000. Caso: *William Ojeda*.

¹² *Ídem*.

¹³ URRUTY, Carlos A. (2007). *Loc. Cit.* Pág. 470.

La eficacia administrativa del Registro Electoral implica, según el artículo 28.3 de la Ley, que los procedimientos y trámites deben ser transparentes, oportunos, pertinentes, eficientes, eficaces y de fácil comprensión, con el fin de garantizar la inscripción de todos los ciudadanos. Impone al Consejo Nacional Electoral la necesidad de que ejerza con habilidad su competencia y su capacidad técnica en aras de lograr el efecto jurídico que se espera del Registro Electoral, y que lo logre sin demoras, molestias ni obstáculos innecesarios.

Algunas aplicaciones prácticas de este principio vienen contenidos en la misma Ley Orgánica de Procesos Electorales, en la cual se establece la obligación que tiene el Consejo Nacional Electoral de publicar la ubicación de los centros de inscripción y actualización, así como los Registros Electorales Preliminar y Definitivo, en cualquier medio de comunicación idóneo y eficaz (Arts. 33; 35 y 40).

4. Automatizado

Las inscripciones y actualizaciones en el Registro Electoral deben efectuarse, conforme al artículo 28.4 de la Ley, de manera automatizada y contendrá la inscripción de todos los ciudadanos que conforme a la Constitución y a las leyes puedan ejercer el derecho de sufragio. Este principio está estrechamente relacionado con el principio de eficacia anteriormente examinado. La automatización plena de los sistemas permitirá incorporar automáticamente en el Registro Electoral los datos provenientes del Registro Civil, tal como lo prescribe el artículo 29 de la misma Ley.

5. ¿Único?

Aunque la Ley no lo señale explícitamente, parece entenderse que el Registro Electoral es *único* para todas las elecciones, por consiguiente, se aplica a todos los procesos electorales o de referéndum que se celebren en Venezuela, independientemente del ámbito territorial en el que se utilice. No obstante, debe acotarse que el Registro Electoral Definitivo a que se refiere el artículo 40 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, el cual contiene los electores que tendrán derecho a sufragar en un proceso electoral específico convocado, incluirá a los extranjeros inscritos únicamente cuando se trate de procesos electorales o de referéndum distintos a los nacionales, y a los venezolanos residentes en el exterior únicamente en los procesos para elegir o revocar al Presidente de la República, o en referendos aprobatorios, abrogatorios o consultivos de alcance nacional.

II. FORMACIÓN DEL REGISTRO ELECTORAL

Según lo explica AMADO¹⁴, la formación del registro electoral –la forma de incorporarse al registro para ejercer la condición de elector– puede lograrse por diferentes procedimientos.

Un primer procedimiento es el que nosotros podríamos llamar de “*inscripción voluntaria*”, a través del cual la administración electoral invita o convoca a los electores para que se inscriban, quienes deben comprobar su identidad y el cumplimiento de las condiciones que le permiten ser titular del derecho de sufragio. De este modo, la administración electoral genera el registro con la colaboración de la población electoral que concurre a inscribirse.

Otro procedimiento es el que AMADO denomina “*automático*” porque sería el registro civil el responsable de registrar los nacimientos y los datos accesorios (nombre y apellidos, país, lugar y fecha, sexo y demás datos) y de entregar a la administración electoral los registros del archivo de quienes han cumplido los 18 años de edad. Por consiguiente, es el registro civil quien provee y organiza el registro electoral. Claro está, para que este procedimiento funcione es necesario que el registro civil tenga una organización que le permita actualizar o depurar sus archivos con los fallecimientos, y aunque esta posibilidad es factible con la tecnología actual, AMADO advierte que el registro civil no puede responsabilizarse por el domicilio o residencia y su actualización, y en una sociedad moderna con alto porcentaje de población que migra, desconocer este dato puede configurar una importante carencia para el archivo electoral.

Modelo de este sistema automático parece ser el implementado en Costa Rica. Según SOBRADO, en ese país se centraliza en el Registro Civil la expedición de la cédula de identidad –que es el documento único e indispensable de identificación civil y electoral– y la administración del registro electoral, todo bajo el marco de una organización electoral totalmente unificada puesto que el Registro Civil está constitucionalmente adscrito al órgano superior electoral, y de mecanismos administrativos que favorecen ampliamente la obtención de dicha cédula. Coherentemente con este entorno institucional, se sigue un procedimiento automático de inscripción y desinscripción de electores, donde la inscripción, la depuración y la actualización es permanente, a través de movimientos que se practican sobre la base de resoluciones dictadas diariamente y bajo controles administrativos estrictos.¹⁵

¹⁴ AMADO, Carlos (1999). Voz “*Registro Electoral*”. **Diccionario electoral**. San José: IIDH/CAPEL. [Libro en línea]. Consultado el 16 de julio del 2009 en: http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1823872799/Diccionario_Electoral_Tomo_II.pdf

¹⁵ SOBRADO G., Luis A. (2007). “*La inscripción automática de electores en el ordenamiento electoral costarricense*”. **Revista Digital de Derecho Electoral N° 4**. San José: Tribunal

Una tercera y última alternativa o procedimiento, utilizado en países como Haití y Nicaragua, es el denominado “*registro electoral ad hoc*”, procedimiento al cual se recurre cuando el registro civil no tiene integridad, seguridad y calidad en los datos, o simplemente cuando la institución no existe. Frecuentemente se constata que un alto porcentaje de población en esos países no está identificado, no tiene documentación en su poder y el proceso de inscripción no puede recurrir tampoco a estos archivos. La formación del registro entonces se hace a partir de un llamado a la población para que concurra a lugares predeterminados con la documentación disponible –licencia de conducir, constancia de trabajo, documento de la seguridad social, entre otros– que le permitan al funcionario responsable comprobar ciertos datos que le brinden seguridad en cuanto a nombre y apellido, edad, etc.

La particularidad de estos registros *ad hoc* es, como lo explica URRUTY, que el registro electoral es específico y se confecciona para cada elección, es decir, la eficacia de la inscripción se agota con la realización del acto electoral. Por consiguiente, para participar en una posterior elección, el interesado, previamente a su realización, debe volver a inscribirse en el registro electoral. Esta modalidad ofrece las ventajas de asegurar un registro electoral casi totalmente depurado de fallecidos y de facilitar el llamado voto “*domiciliario*” o “*residencial*” pues permite que el elector sufrague en los lugares donde recientemente se inscribió, instalando en esos lugares los centros de votación. ¡Pero son esas sus únicas ventajas!¹⁶

Como se verá en este capítulo, Venezuela adopta una suerte de régimen mixto entre los dos primeros procedimientos, y para ser más precisos, aparentemente conserva el procedimiento de inscripción voluntaria como una modalidad provisional que debe transitar en definitiva hacia el procedimiento de inscripción automática. En todo caso, la inscripción en el Registro Electoral –por el procedimiento que sea– es lo que permite a los electores, titulares del derecho de sufragio, ejercer dicho derecho, siempre y cuando no estén sujetos a inhabilitación política o interdicción civil, o que su cédula de identidad no haya sido declarada inhabilitada, insubsistente o nula por el órgano competente en materia de identificación.¹⁷

1. Naturaleza jurídica de la inscripción

Conforme a la Constitución, “[e]l sufragio es un derecho...” (Art. 63), y la titularidad de ese derecho le corresponde a “*todos los venezolanos y venezolanas que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no estén sujetos*

Supremo de Elecciones. [Disponible en línea]. Consultado el 16 de julio del 2009 en: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>.

¹⁶ URRUTY, Carlos A. (2007). *Loc. Cit.* Pág. 470.

¹⁷ Artículo 41 Ley Orgánica de Procesos Electorales.

a *interdicción civil o inhabilitación política*”, así como a “*los extranjeros o extranjeras que hayan cumplido dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia en el país,... y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política*” en el caso de las elecciones parroquiales, municipales y estatales (Art. 64).

No obstante, el artículo 41 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales prescribe que “*Todos los venezolanos y todas las venezolanas debidamente inscritos e inscritas en el Registro Electoral podrán ejercer el derecho al sufragio...*” (Subrayado añadido). Lo que quiere decir que para ejercer el derecho de sufragio no basta con ser titular del mismo o reunir los requisitos de capacidad electoral activa referidos por el artículo 64 Constitucional, sino que adicionalmente es indispensable estar inscrito en el Registro Electoral.

Ahora bien, esta exigencia no permite afirmar que la inscripción en el Registro Electoral sea de naturaleza constitutiva. Por el contrario, ALCUBILLA Y DELGADO-IRIBARREN postulan su naturaleza meramente declarativa con base a la regulación del ordenamiento español. Y así lo ha reconocido explícitamente el Tribunal Constitucional de ese país en las sentencias números 154/1988 y 144/1999, el cual ha señalado que no existe un derecho a ser inscrito separado del derecho de sufragio, más bien, el derecho de sufragio comprende el derecho de ser inscrito. ¹⁸

Mutatis mutandi, en Venezuela puede afirmarse que la naturaleza jurídica de la inscripción en el Registro Electoral es meramente declarativa, por dos razones fundamentalmente: (i) La naturaleza constitutiva tropezaría con la naturaleza de derecho fundamental que tiene el derecho de sufragio previsto en los artículos 63 y 64 Constitucionales; y, (ii) La Constitución y la Ley Orgánica de Procesos Electorales distinguen de manera tácita, pero también clara, entre titularidad y ejercicio del derecho de sufragio. La primera establece quiénes “*son*” electores y por ende son titulares del derecho de sufragio; mientras que la Ley establece quiénes pueden “*ejercer*” dicho derecho.

2. Inscripción voluntaria en el Registro Electoral

Pueden ser inscritos [o inscribirse] en el Registro Electoral:

- (a) Los venezolanos mayores de 18 años de edad.
- (b) Los ciudadanos que cumplan los 18 años de edad en el lapso que comprende desde el corte del Registro Electoral y el día de la fecha de la elección, siempre y cuando dicha inscripción se efectúe antes del corte del Registro Electoral.

¹⁸ ALCUBILLA, Enrique A. y Manuel DELGADO-IRIBARREN. *Loc. Cit.* Pág. 62.

- (c) Los extranjeros mayores de 18 años de edad, con más de 10 años de residencia en el país.¹⁹

A los fines de la inscripción en el Registro Electoral, el único documento requerido y válido es la cédula de identidad. Como consecuencia de ello, por la estrecha relación entre el proceso de cedulación y la formación del Registro Electoral, el artículo 63 de la Ley Orgánica del Poder Electoral otorga a la Oficina Nacional de Supervisión del Registro Civil e Identificación –adscrita al Poder Electoral– las atribuciones de vigilar que el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería –adscrito al Ministerio del Interior y Justicia– informe oportunamente al Consejo Nacional Electoral sobre la expedición de cédulas de identidad, así como de supervisar y fiscalizar el proceso de tramitación y expedición de las cédulas de identidad, para vigilar que se cumpla correcta y oportunamente.

3. Inscripción automática en el Registro Electoral

Pero además de lo anterior, también se prevé que el Registro Electoral debe incorporar automáticamente los datos provenientes del Registro Civil²⁰. Para ello, resulta necesario integrar en un solo sistema el Registro Electoral y el Registro Civil puesto que el ejercicio de los derechos cívicos se vincula con requisitos relacionados con la nacionalidad y la edad, que normalmente se acreditan mediante documentos de estado civil.

La integración de ambos registros se alcanza a plenitud cuando se implementa un régimen de inscripción automática en el que se pone a cargo de la administración electoral la organización del registro civil. Así ocurrió en Venezuela con la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, en cuyo artículo 293.7 se dispuso que es competencia del Poder Electoral, “[m]antener, organizar, dirigir y supervisar el Registro Civil y Electoral.”. En razón de ello, se centralizó en la Comisión de Registro Civil y Electoral la información del registro del estado civil de las personas naturales, y se le dio la competencia para formar, organizar, supervisar y actualizar tanto el registro civil como el electoral²¹.

No obstante, hasta tanto el Consejo Nacional Electoral no determine la operatividad e implementación del sistema automatizado de Registro Civil, la inscripción, actualización, información, publicación y manejo del mismo se

¹⁹ Artículo 29 Ley Orgánica de Procesos Electorales.

²⁰ *Idem*.

²¹ Artículo 57 Ley Orgánica del Poder Electoral.

regirá de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Procesos Electorales y las normas reglamentarias que al efecto dicte el Consejo Nacional Electoral²².

A todo evento, el artículo 30 de la Ley impone al elector la obligación de actualizar los datos cuya variabilidad dependa de su voluntad, lo que tiene que ver en especial con los cambios de residencia pues como lo advierte AMADO y se señaló anteriormente, el registro civil no puede responsabilizarse por el dato de la residencia de elector y su actualización.

2. Depuración del Registro Electoral

Según lo explica URRUTY, la depuración del registro electoral debe organizarse de modo tal que permita incluir la ocurrencia de actos y hechos que privan temporal o definitivamente al elector del ejercicio de sus derechos políticos²³. En Venezuela, el proceso de depuración del Registro Electoral corre a cargo de la Comisión de Registro Civil y Electoral, que lo hace de oficio o por conocimiento de una denuncia (*sic*)²⁴. Una vez constatados los hechos –lo que deberá hacerse mediante un procedimiento administrativo o judicial, según sea el caso–, se procederá a excluir, revertir o suspender, según corresponda. Los supuestos son los siguientes:

1. Los electores fallecidos, a quienes debe excluirseles permanentemente. Como es lógico, todas las legislaciones incluyen el fallecimiento como causa de exclusión del elector inscrito en el registro electoral. La diferencia estriba en la efectividad con que la depuración se haga, atendiendo a si los registros civil y electoral están integrados o no, y a la eficacia de la coordinación interinstitucional en el caso de que no estén integrados. Por esta razón, algunos países han adoptado por vía legislativa medidas de depuración supletorias que permiten la exclusión de quien no se presenta a renovar su inscripción dentro de determinado plazo o no comparece a sufragar en una o varias elecciones.
2. Los declarados por sentencia judicial definitivamente firme, ausentes o presuntamente muertos, a quienes igualmente se les debe excluir.
3. Los que hayan perdido la nacionalidad venezolana, bien porque haya sido renunciada o porque haya sido revocada mediante sentencia judicial. En ambos casos, las personas serán excluidas del Registro Electoral pero podrán inscribirse otra vez si adquiriesen nuevamente la nacionalidad venezolana, cumpliendo los trámites constitucionales.²⁵

²² Disposición Transitoria Segunda Ley Orgánica de Procesos Electorales.

²³ URRUTY, Carlos A. (2007). *Loc. Cit.* Pág. 479.

²⁴ Artículo 34 Ley Orgánica de Procesos Electorales.

²⁵ Artículos 34 Ley Orgánica de Procesos Electorales; y 35 y 36 de la Constitución.

4. Las inscripciones repetidas. Esta doble inscripción no es consecuencia de una intención dolosa del elector, sino que es producto de su error. El elector se inscribe dos veces, pero siempre usando sus mismos datos de identidad. Usualmente, las legislaciones disponen la exclusión de la primera inscripción y el mantenimiento de la segunda, pero en Venezuela se previó exactamente lo contrario: se excluye la inscripción más reciente. En todo caso, la duplicación de los nombres y apellidos y de los demás datos pertenecientes al elector inscrito permite detectar fácilmente esta situación.
5. Las inscripciones hechas en fraude a la ley, debidamente comprobadas por la autoridad competente,. Un típico ejemplo de esta causal podría ser la llamada “*falsa inscripción*”, que se verifica cuando una persona usurpa la identidad de otra para inscribirse en el registro electoral. Si los datos usurpados pertenecen a otro elector inscrito, la falsedad es fácilmente comprobable, pero cuando no es así, si no lo denuncia la parte afectada es muy difícil detectarla. Usualmente las legislaciones lo tipifican como delito electoral y una vez comprobado, se dispone la inmediata exclusión del inscrito y su persecución penal.
6. Los electores cuya cédula de identidad haya sido declarada por el órgano competente como *inhabilitada*, *insubsistente* o *nula*. Según el Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Identificación (2001), cédulas insubsistentes son las que declare como tales el Ministro del Interior y Justicia por pertenecer a una persona fallecida; y son nulas las que así declare el Ministro por haber sido obtenida con fraude a la ley (Art. 16). Pero la Ley no atribuye competencia al Ministro para declarar una cédula “*inhabilitada*”, en consecuencia, esta mención de la Ley Orgánica de Procesos Electorales carecería de aplicación práctica.²⁶

En todo caso y a los fines de cumplir con esta disposición, el mencionado Decreto-Ley prevé que el Ministerio debe informar permanentemente al Consejo Nacional Electoral, a través de un medio tecnológico eficiente e integrado, de todo acto de declaratoria de nulidad o insubsistencia de las cédulas de identidad.

7. Las migraciones en fraude a la ley, en cuyo caso, una vez comprobadas, los electores involucrados serán revertidos al Centro Electoral de origen.
8. Los electores que hayan sido declarados judicialmente entredichos o inhábiles políticamente, que serán suspendidos del Registro Electoral únicamente por el tiempo que duren los efectos de la correspondiente declaratoria judicial.

²⁶ Sospecho que quien redactó esta disposición legal estaba pensando en cédulas pertenecientes a personas sujetas a inhabilitación política.

III. CONTENIDO: DATOS ESENCIALES

Según AMADO²⁷, componentes esenciales de un registro electoral son el nombre y apellidos, fecha y lugar de nacimiento y domicilio, pues con ellos se organizan las elecciones estableciendo los lugares de votación de la población de acuerdo con las inscripciones contenidas en el registro. La presencia de los otros datos, por el contrario, permite ejercer controles y dar pureza y transparencia a la elección.

Los datos del registro pueden clasificarse en permanentes o variables. Los primeros son los datos que no admiten alteraciones o modificaciones durante todo el tiempo del registro, salvo errores cometidos, tales como el nombre y apellidos, la fecha y lugar de nacimiento, el número y la cédula de identidad, el sexo y las huellas dactilares, aunque hoy día hay legislaciones que aceptan los cambios de nombre, de apellidos y/o d sexo.

Los datos variables son, lógicamente, los que admiten modificaciones en el curso del tiempo, como la nacionalidad, la cualidad de analfabeta o de discapacitado o la residencia, especialmente este último. La incorporación de estos datos obliga a la administración electoral a crear mecanismos de actualización y diseñar estrategias para captar esos cambios.

En el caso de Venezuela y conforme al artículo 30 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, el Registro Electoral debe contener los siguientes datos para cada elector:

1. Nombres y apellidos.
2. Número de cédula de identidad.
3. Fecha de nacimiento.
4. Nacionalidad.
5. Huella dactilar.
6. Sexo.
7. Indicación de si sabe leer y escribir ya que, de conformidad con el artículo 129 *in fine* de la Ley, la condición de analfabeta le permite al elector ejercer su derecho de voto acompañado por una persona de elección, lo que normalmente no puede hacerse.
8. Indicación de discapacidad toda vez que, conforme a los artículos 129 y 188 de la Ley, los datos de inscripción del elector con discapacidad

²⁷ AMADO, Carlos (1999). *Loc. Cit.*

deben indicar la condición de elector con necesidades especiales, a fin de que pueda ejercer su derecho de voto acompañado por una persona de elección, si fuere el caso, y a los fines de adecuar los espacios físicos e instrumentos electorales de los mismos en las mesas electorales.

9. Centro de votación donde sufraga el elector.
10. Dirección de residencia, incluyendo la entidad federal, el municipio, la parroquia y la *comuna*. La comuna es un ente territorial no-previsto por la Constitución.

Sorprendentemente, la Ley Orgánica de Procesos Electorales incluyó la obligación de anotar la “*comuna*” donde reside el elector, lo que resulta sorprendente dado que esta figura territorial no está prevista en la Constitución ni en alguna otra ley vigente para la fecha en que se sancionó la Ley Orgánica *in commento*. Evidentemente, el legislador se anticipó a ciertos cambios legislativos que se han anunciado y que no se han formalizado aún.²⁸

La Ley Orgánica de Procesos Electorales prescribe explícitamente que la declaración de residencia que haga el elector debe tenerse como cierta a todos los efectos electorales, salvo prueba en contrario. Lo que va en línea con la presunción de buena fe establecida en el artículo 23 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos (2008), en razón de ello, puede afirmarse que el Consejo Nacional Electoral no puede exigirle a los electores pruebas distintas o adicionales a las expresamente señaladas por Ley, ni puede exigir algún tipo de prueba para hechos que no hayan sido controvertidos pues mientras no se demuestre lo contrario, se presume cierta la información declarada o proporcionada por el elector en su solicitud o reclamación (Arts. 26 y 27 *eiusdem*).

11. Los demás que determine el Consejo Nacional Electoral.

El dato de residencia es particularmente importante, sobretodo porque nuestra legislación ha optado siempre por consagrar el llamado voto domiciliario o residencial, es decir, “*un criterio de estructuración del registro electoral y de elaboración del padrón que repare en el domicilio de los electores...*”

²⁸ Durante la última sesión del periodo legislativo en el 2009, específicamente el día 16 de diciembre, se aprobó en primera discusión el Proyecto de Ley Orgánica de Participación y Poder Popular, que aparentemente tiene, entre otras novedades, la de incluir ya la figura de la Comuna y del Gobierno Comunal. Previsiblemente, la definición legislativa se acercará a la definición propuesta por la fallida reforma constitucional del 2007, según la cual, comunas serían las “*células sociales del territorio*”, conformadas por las Comunidades, “*cada una de las cuales constituirá el núcleo espacial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano...*”.

para agruparlos y determinar en qué centro de votación les corresponde emitir el sufragio.”²⁹.

Para que sea posible instrumentar este tipo de votación domiciliaria, añade URRUTY, es necesario que entre los datos exigidos al elector aparezca su domicilio o residencia, esto es, el lugar donde el ciudadano habita con carácter permanente. Y se requiere, además, un mapa electoral que subdivida los municipios en espacios geográficos menores (en nuestro caso parroquias y comunas) y en circunscripciones electorales de dimensiones aún más reducidas que permitan asignar al elector centros de votación próximos a su domicilio sin exigirle mayores desplazamientos.

IV. ORGANIZACIÓN

En cuanto a la organización, puede distinguirse entre los órganos de administración y gestión, por una parte; y los órganos operativos, por la otra.

1. La administración del Registro Electoral

La administración del Registro Electoral le corresponde al Consejo Nacional Electoral, por órgano de la Comisión de Registro Civil y Electoral, y a través de la Oficina Nacional de Registro Electoral. Así lo señala el artículo 31 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, no obstante, es la Ley Orgánica del Poder Electoral la que indica de manera amplia las atribuciones específicas que en esta materia tienen los mencionados órganos.

Así, a la Comisión de Registro Civil y Electoral se le atribuyen las funciones de planificar, coordinar, supervisar y controlar el registro civil y electoral; depurar en forma continua y efectiva el Registro Electoral y publicarlo en los términos establecidos en la ley, para su posterior remisión a la Junta Nacional Electoral; y recibir de la Junta Nacional Electoral para su revisión y depuración las listas de los elegibles para cumplir con el servicio electoral; entre otras.³⁰

Y a la Oficina Nacional de Registro Electoral, adscrita a la mencionada Comisión, se le atribuyen las funciones de planificar, coordinar y controlar las actividades inherentes a la formación y elaboración del registro electoral; actualizarlo, conservarlo y mantenerlo; presentar a la Comisión de Registro Civil y Electoral el Registro Electoral Definitivo a los fines de su publicación; depurar las listas de elegibles a cumplir con el Servicio Electoral; proponer al Consejo Nacional Electoral la designación de los agentes de actualización del Registro Electoral; y resolver los reclamos contra las actuaciones de los agentes

²⁹ URRUTY, Carlos A. (2007). *Loc. Cit.* Pág. 478.

³⁰ Artículo 61 Ley Orgánica del Poder Electoral.

de actualización del Registro Electoral y cualquier funcionario adscrito a la Oficina; entre otras.³¹

2. Los centros de inscripción y actualización

La inscripción y actualización de los electores en el Registro Electoral debe hacerse ante los CENTROS DE INSCRIPCIÓN Y ACTUALIZACIÓN, integrados por los agentes de inscripción y actualización que designe el Consejo Nacional Electoral y capacite la Oficina Nacional de Registro Electoral.³²

Corresponde a esta Oficina proponer los lugares en los cuales funcionarán dichos centros, y a la Comisión de Registro Civil y Electoral establecer y administrar lo conducente a su ubicación. En todo caso, los partidos políticos y demás organizaciones con fines políticos y las comunidades organizadas, así como las comunidades y organizaciones indígenas, pueden solicitarle al Consejo Nacional Electoral la apertura de centros de inscripción y actualización.³³

La ubicación de los centros de inscripción y actualización debe ajustarse a los siguientes criterios:

1. Facilidad de acceso para los electores.
2. Presencia en los sectores de difícil acceso y/o de mayor concentración poblacional.
3. Garantía para todos los sectores de la población.

A todo evento, la ubicación de los lugares en los cuales funcionarán los centros de inscripción y actualización, incluso de los centros móviles, debe ser hecha del conocimiento público mediante su publicación en cualquier medio de comunicación idóneo y eficaz, así como en el portal oficial de Internet del Consejo Nacional Electoral.

V. PUBLICACIÓN

A juicio de URRUTY, es importante que el registro electoral se publique con la anticipación suficiente respecto a la fecha en que deba realizarse el acto electoral, de modo que puedan formularse reclamaciones por los partidos políticos y por los propios electores y permitirse la adecuada sustanciación y resolución de esos reclamos. En este punto, advierte el nombrado autor, se

³¹ Artículo 62 *eiusdem*.

³² Artículo 31 Ley Orgánica de Procesos Electorales.

³³ Artículos 31 y 33 *eiusdem*.

hace necesario conciliar dos inquietudes igualmente respetables que aparecen contrapuestas.

“Por un lado, la que procura otorgar las mayores posibilidades de recibir las nuevas inscripciones, de actualizar el registro –sobre todo en materia de cambios de domicilio– y de depurarlo, que se considera mejor cuanto más próximo a la elección se produce el cierre del registro electoral. Por otro lado, la que pone énfasis en la importancia de asegurar un tiempo prudencial para formular reclamaciones y para organizar procedimientos adecuados para resolverlas, lo que se asegura de mejor manera cuanto mayor es el lapso que media entre el cierre del registro electoral y la fecha de realización del acto electoral.”³⁴

Para ello, es necesario que la administración electoral prepare listas provisionales que muestren el estado del registro electoral a la fecha establecida para su cierre, con las inscripciones aceptadas hasta ese momento, las modificaciones por cambios de residencia solicitadas antes del cierre y las depuraciones por causa de fallecimiento u otra prevista en la ley. Esas listas provisionales deben proporcionársele a los partidos políticos y difundirse entre los electores para que estos verifiquen si su nombre aparece en ellas, e incluso conozcan cuál es el centro de votación en que le corresponde sufragar.

Luego, las legislaciones suelen contemplar un periodo de verificación, calificación e impugnaciones, dentro del cual se le pide a la administración electoral que rectifique los presuntos errores de la lista, que incluya a los omitidos o que excluya a quien fue incluido sin tener derecho a ello. En general, se contemplan procedimientos breves para la sustanciación y decisión de los reclamos y se procura, en caso de impugnaciones, brindar al interesado la oportunidad procesal de defender su inscripción.

La legislación venezolana no es ajena a estas tendencias y como consecuencia de ello, se ha previsto que a los efectos de celebrar un proceso electoral, el Consejo Nacional Electoral debe publicar previamente un Registro Electoral Preliminar que será objeto de depuración y actualización posterior para conformar el denominado Registro Electoral Definitivo.

1. El Registro Electoral Preliminar

Una vez convocado un proceso electoral y dentro de los 30 días siguientes, el Consejo Nacional Electoral debe hacer un corte de la data arrojada por el Registro Electoral y publicarlo en la Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela, en el portal oficial de Internet del Consejo o en

³⁴ URRUTY, Carlos A. (2007). *Loc. Cit.* Pág. 482.

cualquier otro medio de información idóneo y eficaz, con las limitaciones que establezca la ley³⁵. Esto será el llamado Registro Electoral Preliminar.

Una vez publicado y dentro de los 15 días siguientes, cualquier elector que haya sido excluido de dicho Registro Preliminar puede solicitar su incorporación³⁶; o también puede ser impugnado el Registro ante la Comisión de Registro Civil y Electoral o ante la Oficina Regional Electoral correspondiente, por las causales previstas en la presente Ley. En este último caso, la Oficina Regional debe remitir la impugnación a la Comisión en un lapso no mayor de 24 horas³⁷.

El escrito de impugnación debe cumplir con los requisitos formales previstos por el artículo 38 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, casi idénticos a los señalados en el artículo 49 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Recibida la impugnación, la Comisión de Registro Civil y Electoral debe verificar su admisibilidad dentro de los cinco días hábiles siguientes y emitir el acto que corresponda, atendiendo a las causales de inadmisibilidad indicadas en el artículo 39 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.

Dentro de los cinco días hábiles siguientes a la emisión del auto de admisión, si fuere el caso, los interesados podrán promover pruebas. Vencido este lapso y dentro de los 15 días hábiles siguientes, la Comisión de Registro Civil y Electoral debe presentar al Consejo Nacional Electoral el informe correspondiente, el cual resolverá lo conducente dentro de los 15 días hábiles subsiguientes.

2. El Registro Electoral Definitivo

Una vez que el Registro Electoral Preliminar haya sido depurado y actualizado siguiendo el procedimiento anteriormente resumido, se formará el denominado Registro Electoral Definitivo, que contendrá los electores que “*tendrán*” –o más bien podrán ejercer– el derecho a sufragar en el proceso electoral convocado. Dicho Registro será igualmente publicado en la Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela, en el portal oficial de Internet del Consejo Nacional Electoral o en cualquier otro medio de información idóneo y eficaz, con las limitaciones que establezca la ley. ³⁸

Caracas, 15 de abril del 2010

³⁵ Artículo 35 Ley Orgánica de Procesos Electorales.

³⁶ Artículo 36 *eiusdem*.

³⁷ Artículo 37 *eiusdem*.

³⁸ Artículo 40 *eiusdem*.