

**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

RÉGIMEN JURÍDICO DEL REFERENDO REVOCATORIO

Trabajo Especial de Grado, presentado
como requisito parcial para optar al
Grado de Especialista en Derecho
Administrativo

Autor: Ricardo Antela Garrido

Asesor: Cosimina Pellegrino

Caracas, abril del 2009

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

ACEPTACIÓN DEL ASESOR

En mi carácter de Asesor del Trabajo Especial de Grado, presentado por el ciudadano **Ricardo Antela Garrido**, para el grado de Especialista en **Derecho Administrativo**, cuyo título es **Régimen Jurídico del Referéndum Revocatorio**; considero que dicho trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la ciudad de Caracas, a la fecha de su presentación.

COSIMINA PELLEGRINO
C.I. V- 10.348.915

DEDICATORIA

A Dios. Por el don de la vida.

A mi madre. Doy gracias a Dios por permitirme compartir contigo este logro.

A mi padre, aunque ya no estés con nosotros para compartirlo. Siempre dijiste que sería abogado y creíste en mi potencial, tanto como creíste en la capacidad de España para ganar la Euro de fútbol. Finalmente, ¡ambos lo hicimos!

A mi esposa Elizabeth, por haberme escogido.

A mis hijos Ricardo Moisés y Mariana Isabela, nuestro Proyecto de Vida.

AGRADECIMIENTOS

A Dios. Por el don de la sabiduría. Toda sabiduría viene del Señor y con él permanece para siempre (Sir 1,1).

A mis padres. Esto es obra de ustedes. Sin su lucha de muchos años no hubiera sido posible este trabajo.

A mi esposa. Por el tiempo que me diste para que cursara la Especialización y para que este trabajo llegara a feliz término.

A mis hijos Ricardo y Mariana. Por fastidiarme y distraerme cuando intentaba terminar este trabajo. Sólo así pude recordar que este esfuerzo era por ustedes.

A mi tutora Cosimina, por aceptar hacer lo que debe hacer un tutor. Y por hacerlo.

A los familiares, amigos y demás personas que me han dado su cariño en este camino. Pero también a quienes me han decepcionado y a quienes con su envidia y su rencor, me han ayudado a crecer como persona.

ÍNDICE GENERAL

	Pág.
ACEPTACIÓN DEL TUTOR	ii
DEDICATORIA	iii
AGRADECIMIENTOS.....	iv
INDICE GENERAL.....	v
LISTA DE SIGLAS	
RESUMEN	
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULOS	
I. ANTECEDENTES.....	3
II. LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS QUE CONTEMPLA EL REGIMEN DE TRANSICIÓN DE LA LEY ORGANICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL	
La Seguridad Social. Concepto	17
Principios Constitucionales de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social	18

Ubicación del Régimen de Transición de la Leyes dentro del Derecho Intertemporal venezolano	21
Establecimiento de los Derechos Adquiridos y los Derechos en Formación dentro del régimen de transición de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social	24
Los Derechos Adquiridos y los Derechos en Formación como Derechos al respeto de una Situación Jurídica Individual	28
III. LA CONFIANZA LEGÍTIMA	
Concepto	30
Elementos fundamentales que posee la Confianza Legítima	31
Los Sujetos	31
La Conducta Generadora	32
La Expectativa	33
La Consecuencia.....	34
Materias sobre las cuales actúa la Confianza Legítima.....	35
Alcance.....	37
Configuración de la Confianza Legítima en el Ordenamiento Jurídico Venezolano	37
Impedimentos o Limitaciones que tiene el Legislador frente a la Confianza Legítima	38
IV. FUNDAMENTOS BÁSICOS DEL PRINCIPIO JURÍDICO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY	
Irretroactividad de la Ley. Concepto	43
Requisitos Básicos de la Irretroactividad	47
Fundamentación Doctrinaria de la Irretroactividad de la Ley ..	49
Implicaciones de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.....	51

V. CONCLUSIONES	57
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	64

LISTA DE SIGLAS

CNE	Consejo Nacional Electoral
CRBV	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
LOSPP	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política
NRR	Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular
TSJ	Tribunal Supremo de Justicia
TSJ-SC	Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional
TSJ-SE	Tribunal Supremo de Justicia en Sala Electoral

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

RÉGIMEN JURÍDICO DEL REFERENDO REVOCATORIO

Autor: Ricardo Antela G.
Asesor: Cosimina Pellegrino
Fecha: Abril, 2009

RESUMEN

La “revocación de mandato” prevista en el artículo 62 de la Constitución (1999), aunque favorece soluciones pacíficas a crisis extremas de gobernabilidad, la experiencia venezolana reciente enseña que los procesos para intentar revocar el mandato del Presidente de la República y de otros funcionarios electos popularmente, fueron muy conflictivos dadas las discrepancias que hubo entre los actores políticos involucrados, referidas a las condiciones jurídicas en que debían realizarse. Entre las causas probables de esta situación aparece la incertidumbre que caracteriza al régimen jurídico del referéndum revocatorio, aparentemente originada en la carencia de una ley que lo defina y en la menguada legitimidad de las normas aprobadas por el CNE para definirlo provisionalmente. Esto justificó el análisis de las fuentes que lo regulan, para describir su régimen jurídico e intentar proponer soluciones a las eventuales deficiencias y debilidades de dicho régimen. Éste fue el problema: ¿Cómo es el régimen jurídico del referendo revocatorio? Para ello se establecieron objetivos específicos que permitieron demostrar el objetivo general. La investigación se apoyó en fuentes documentales y bibliográficas, recolectadas mediante la técnica de análisis de contenido. La información se sometió al análisis externo e interno, así como al jurídico, según los métodos tradicionales de interpretación del Derecho y los específicos de interpretación constitucional, de lo cual surgieron conclusiones racionalmente fundamentadas.

Descriptores: Participación política; Revocación de mandato; Referéndum revocatorio.

INTRODUCCIÓN

Origen de la investigación

Explica Rondón de S. (2004, 6), que “el motivo fundamental esgrimido por quienes propiciaron durante la vigencia de la Constitución del 61, la conformación de una nueva Constitución, fue el deseo de implantar el principio participativo”. Fue así como la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) hizo de la “participación” el principio fundamental que orientó la llamada “refundación” de la República, a fin de establecer una “sociedad democrática, participativa y protagónica”, como lo expone el Preámbulo Constitucional, “considerado, incluso por los propios redactores de la Constitución vigente, así como por los analistas del sistema, como la característica fundamental de dicho texto” (Rondón de S., 2004, 4), que informa a la estructura y actuación del Estado y sirve al objetivo de legitimar al poder (TSJ-SC. Sentencia N° 023/2003).

A tal efecto, los artículos 5 y 62 de la Constitución trastornaron la tradición constitucional venezolana al establecer, por una parte, que la soberanía popular se ejerce no solamente mediante el sufragio (como era la

tradición), sino también “directamente” en la forma que lo dispone la Constitución y la ley (Art. 5); y por la otra, que un derecho fundamental de los ciudadanos es la libre participación en los asuntos públicos, “directamente” o por medio de representantes, todo ello como un aparejo indispensable para alcanzar el protagonismo que asegure el completo desarrollo del pueblo, en lo individual y en lo colectivo (Art. 62).

En este orden de ideas, el artículo 6 Constitucional atribuye a los gobiernos de la República y de las demás entidades políticas que la componen, la característica de tener “mandatos revocables”, un principio fundamental que se desarrolla a través de los artículos 70 y 72 *eiusdem*, el primero de los cuales establece que uno de los “medios de participación y protagonismo del pueblo” en lo político es la llamada “revocación de mandato”, la cual se hace efectiva a través del dispositivo instituido en el segundo de los artículos citados: el referéndum revocatorio.

En criterio de Álvarez (2003, 84), la revocatoria de mandato es una institución que permite alcanzar dos resultados, uno de ellos, “propiciar salidas [pacíficas] a situaciones de crisis extremas de gobernabilidad o de legitimidad”, no obstante, la experiencia de Venezuela durante los años 2003 y 2004 enseñó que los procesos que llevaron a la tentativa de celebrar diversos referendos revocatorios contra algunos diputados de la Asamblea Nacional y funcionarios estatales y municipales, y a la celebración del referéndum revocatorio contra el presidente Hugo Chávez Frías, fueron sumamente conflictivos en virtud de las discrepancias que a lo largo de los

procesos hubo entre los actores políticos involucrados, fundamentalmente referidas a las condiciones jurídicas en que debían promoverse, celebrarse y ejecutarse los diversos referendos revocatorios, tales como, ¿cuándo y cómo podían promoverse los referendos? ¿Quiénes podían sufragar y cuántos sufragios se requerían para una revocatoria? ¿Cuáles eran las consecuencias de revocar el mandato en cada caso? Entre otras.

Parte de las causas que llevaron a la situación anteriormente descrita fue, probablemente, el clima de polarización política extrema que reinó en Venezuela desde enero del 2002 hasta finales del 2004, pero también, muy probablemente, la incertidumbre que ha caracterizado al régimen jurídico del referéndum revocatorio.

Esta última condición pudiera atribuirse a diversas causas. La primera de ellas, la carencia de una ley que regule de manera precisa la revocación de los mandatos, en razón de la inactividad de la Asamblea Nacional para sancionar una ley sobre el referéndum revocatorio o sobre los mecanismos de participación política en general. Así lo reconoció el propio CNE en la Resolución N° 030912-461 del 12/09/2003, cuando señaló que “*la inexistencia de un desarrollo normativo que regule todo lo relativo al referéndum revocatorio ha generado en la colectividad incertidumbre*”.

Ha sido entonces fundamentalmente a través de las sentencias de interpretación constitucional dictadas a partir del año 2001 por la SC/TSJ [TSJ en Sala Constitucional] que se ha ido perfilando el contenido y alcance de la norma contenida en el artículo 72 constitucional; y luego, mediante las “Normas para regular los procesos de referéndum revocatorio de mandatos de

elección popular” dictadas por el CNE, las cuales han seguido las pautas jurisprudenciales establecidas y, en todo caso, algunas de sus nuevas disposiciones regulatorias han sido posteriormente validadas por la SC/TSJ (Ayala, 2004, 75).

Otra probable causa de la incertidumbre que ha caracterizado al régimen jurídico del referéndum revocatorio es la escasa tradición jurídica de Venezuela en cuanto a referendos se refiere, evidenciada por su exigua previsión y realización hasta 1999. Efectivamente, salvo el referéndum para aprobar reformas constitucionales previsto en el artículo 246, ordinal 4° de la Constitución derogada (1961), que nunca se realizó, hasta 1999 existían en Venezuela solamente los referendos previstos en la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), incluso el referéndum revocatorio de alcaldes; el referéndum revocatorio de jueces de paz creado por la Ley Orgánica de la Justicia de Paz (1994); y los referendos consultivos incorporados en la Ley para el Control de los Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles (1997) y en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (1998).

Desde su aprobación en 1989, hubo apenas 30 solicitudes de referéndum revocatorio de alcaldes, 16 de las cuales se materializaron en votaciones, y sólo 10 con resultados revocatorios (Ayala, 2004, 34). Con relación al referéndum revocatorio de jueces de paz, no tiene conocimiento el nombrado autor de que se haya celebrado alguno (p. 40). Y con respecto a los consultivos, el único celebrado fue el referéndum que dio origen al proceso constituyente de 1999, celebrado el 25 de abril de ese año y para

cuya realización se requirió el tenaz impulso del Presidente de la República, debiendo soportar la oposición del parlamento, variadas impugnaciones y diversas y controvertidas decisiones de la extinta Corte Suprema de Justicia.

Una última probable causa de la referida incertidumbre en torno al régimen jurídico del referéndum revocatorio, probablemente sea la menguada legitimidad política de las Normas aprobadas por el CNE para regular –provisionalmente– los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular (2003), por cuanto tales normas no obtuvieron, aparentemente, el consenso deseado entre los actores políticos y los electores, tal como se manifestó en los severos cuestionamientos que reputados doctrinarios hicieron a las mencionadas Normas. En efecto, las Normas fueron acusadas de vulnerar el derecho constitucional a la participación política, al establecer trabas y requisitos que afectaron su ejercicio y lo limitaron más allá de lo permitido constitucionalmente (Brewer-Carías, 2004c, 49); de complicar la activación del referéndum revocatorio al imponer limitaciones irracionales, desproporcionadas, injustificadas y hasta caprichosas, que no se compadecen con los valores y principios constitucionales (Chavero, 2004, 122); de vulnerar el artículo 72 Constitucional al restringir administrativamente el ejercicio del derecho político allí consagrado, y haber reglamentado una materia de la reserva legal (Petzold-Pernía, 2004, 449); de violar la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política al crear un régimen especial no previsto en esta ley; de

limitar el derecho constitucional a la participación, al imponer la pertenencia a una organización política para ejercer el derecho al referéndum; y de violar el principio constitucional de la reserva legal al imponer, por vía reglamentaria, instrumentos para la recolección de firmas; entre otras (Socorro, 2004).

Lo anterior ha llevado a un estado de cosas en el que, por una parte, el referéndum revocatorio, a pesar de ser uno de los medios de participación política, sigue careciendo de una Ley formal aprobada por la Asamblea Nacional que ofrezca una regulación precisa y adecuada de su ejercicio, y por la otra, la potestad normativa ejercida por el CNE fue muy cuestionada.

Fue cuestionada por su origen, de naturaleza jurisprudencial; por su contenido; por su rango supuestamente legal, según el decir del TSJ-SC (Sentencia N° 628/2004); y hasta por su indefinición, dada la multitud de normas, resoluciones e instructivos que fueron dictados, parcialmente subsanado en febrero del 2007 al unificarse la regulación en las Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular.

La continuación de este estado de cosas podría ocasionar que ante la presunta deslegitimación social de algún gobernante y la consecuente necesidad de acudir nuevamente al ejercicio de este medio de participación, éste se desarrolle en medio de un entorno de conflicto que colabore muy

poco al cumplimiento de uno de sus fines: favorecer soluciones pacíficas a las crisis de legitimidad de algún gobernante.

Lo anterior motivó el estudio del ordenamiento –provisional– y la jurisprudencia que actualmente regulan el referéndum revocatorio, a fin de aclarar y describir el régimen jurídico de este medio de participación, y en lo posible, de formular críticas útiles que permitan ofrecerle al legislador algunas propuestas para subsanar las deficiencias y solucionar las debilidades de ese régimen jurídico provisional, si es que las tuviere.

Las explicaciones anteriores son la razón de haber escogido analizar el problema de la presente investigación: ¿Cómo es el régimen jurídico del referéndum revocatorio?

Objetivos de la investigación

General

Describir el régimen jurídico del referéndum revocatorio.

Específicos

Precisar las normas que contienen el régimen jurídico del referéndum revocatorio.

Identificar los cargos que pueden ser objeto de un referéndum revocatorio.

Precisar los requisitos para promover y convocar un referéndum revocatorio.

Establecer las condiciones exigidas para revocar un mandato.

Precisar las consecuencias de revocar un mandato.

Justificación e importancia

La presente investigación se juzga útil e importante toda vez que, además de ser el régimen jurídico del referéndum revocatorio un tema insuficientemente legislado y escasamente tratado por los doctrinarios, ofrecerá al lector un examen ordenado, clasificado y sistemático de las normas y sentencias que progresivamente han intentado definir las características del aludido régimen jurídico, facilitando tanto su comprensión como su aplicación.

Asimismo, aportará criterios de interpretación acerca de cada uno de los objetivos específicos propuestos, dejando al lector contrastarlos con sus propios criterios y con otros, con las disposiciones constitucionales y reglamentarias, y con la jurisprudencia, todo ello a fin de agregar elementos teóricos que permitan proseguir la investigación del tema o profundizar en alguno de sus aspectos, pudiendo constituirse la investigación en un valioso antecedente doctrinario; y promover que el lector aplique el régimen jurídico analizado con mayor certeza y conocimiento, si es que le toca aplicarlo; que impugne su indebida legislación o aplicación, si fuere éste el caso; o que dirima adecuadamente una controversia, si al lector le tocara juzgar sobre su aplicación.

Igualmente, la investigación permitirá al lector oponer el régimen jurídico explicado a la realidad de la experiencia reciente, proporcionándole elementos que le permitan comprender e interpretar los acontecimientos que la caracterizaron, juzgarlos con criterio y prevenir que se repitan los errores en ellos percibidos.

También podrá el lector revisar los fundamentos teóricos que sustentan el referéndum revocatorio y contraponerlos al régimen jurídico establecido, brindándole la posibilidad de discurrir acerca de lo atinado o no, de su contenido, pudiendo plantear o aprobar, según sea el caso, las reformas legislativas pertinentes.

Finalmente, la investigación ofrecerá resultados que estimados o valorados en cualquier forma, bien para acogerlos, o para rechazarlos, dará herramientas a los órganos que ejercen el Poder Público para entender las diversas aristas que surgen sobre el novedoso medio de participación objeto de estudio, y con tal base, diseñar y sancionar una legislación adecuada, si fuere la Asamblea Nacional; dirigir y gestionar apropiadamente la organización de los referendos, si se tratare del CNE; sentenciar con arreglo a Derecho, si fueren los órganos de las jurisdicciones electoral y constitucional; y en todo caso, hacer eficaces las ventajas y utilidades que consagró la Constitución al instituir el referéndum revocatorio como medio de participación política.

Siempre teniendo en cuenta, primero, que el diseño del régimen jurídico del referéndum revocatorio es todo un problema de ingeniería constitucional pues debe hallarse el punto de equilibrio entre dos extremos: no puede ser tan fácil convocar y aprobar la revocatoria de un mandato como para que sea un instrumento de retaliación política por parte de la oposición; pero tampoco puede ser tan difícil como para que lo haga impracticable en verdaderas situaciones de crisis (Álvarez, 2003, 84).

Y segundo, si ese régimen jurídico es acertadamente interpretado, legislado y aplicado, el referéndum revocatorio puede ser un instrumento fundamental para el fortalecimiento de la conciencia democrática, de la paz y de la estabilidad de las instituciones democráticas, pero indebidamente interpretado, legislado o aplicado, puede contribuir a incrementar el grado de crispación política en una sociedad, empujar a soluciones no-políticas de las crisis de legitimidad de un gobernante o, lo que es peor, a deslegitimar el Texto Constitucional.

Metodología

En cuanto al diseño, el presente trabajo es el resultado de una investigación teórica que ofreció la ventaja de precisar elementos empíricos del tema, a través de una investigación en los textos legales, jurisprudenciales y doctrinales, analizados con sentido crítico y temático, esto es, a través de los variados aspectos que las decisiones de los órganos administrativos y judiciales han tratado y a las consideraciones hechas por

la doctrina, así como las diferentes normas involucradas. Lo anterior configuró una investigación documental, con apoyo de una extensa revisión bibliográfica.

En tal sentido y de acuerdo con los objetivos establecidos, el trabajo es un estudio monográfico a un nivel descriptivo. Monográfico de acuerdo con lo señalado en el Manual para la elaboración del trabajo especial de grado en el área de derecho (Universidad Católica Andrés Bello, 1997, 1), es decir,

El estudio de problemas con el propósito de ampliar y profundizar el conocimiento de su naturaleza, con apoyo principalmente, de fuentes bibliográficas y documentales. La originalidad del estudio se refleja en el enfoque, criterios, conceptualizaciones, conclusiones, recomendaciones y, en general, el pensamiento del autor.

Y descriptivo en la forma que lo escribe Aruj (1997, 21), o sea, permitió estudiar un fenómeno determinado a través de la caracterización de sus componentes, y consistió –según la forma de Danhke (1998, citado por Hernández, Fernández y Baptista, 2003, 117)– en individualizar las propiedades, las características y los perfiles importantes del fenómeno sometido al análisis. Se seleccionó una serie de cuestiones y midió cada una de ellas independientemente y así se reconoció lo que se investigaba.

Las preguntas que se formularon, a los efectos de la investigación, fueron las siguientes:

- ¿Cuáles son las normas que contienen el régimen jurídico del referéndum revocatorio?

- ¿Cuáles cargos pueden ser objeto de un referéndum revocatorio?
- ¿Cuáles son los requisitos para promover y convocar un referéndum revocatorio?
- ¿Cuáles son las condiciones exigidas para revocar un mandato?
- ¿Cuáles son las consecuencias de revocar un mandato?

La operacionalización de tales preguntas implicó el diseño de una técnica para la recolección de la información. En tal sentido, tomando como base los objetivos del trabajo, las técnicas utilizadas fueron las propias de la investigación documental, tales como: El análisis de contenido de naturaleza cualitativa, la observación documental, la lectura evaluativa y la técnica del resumen.

El análisis de contenido de naturaleza cualitativa sirvió para clasificar la información, que recolectada a través de la codificación, esto es, un proceso por medio del cual las características básicas que poseía un mensaje se convirtió en unidades, de manera que hizo posible su descripción y análisis específico (Revette, 1998, 50).

Esto hizo necesario diseñar una matriz de análisis de contenido que tal como lo expresa Aruj (1997, 23), permitió analizar en forma precisa “la información de los documentos y la bibliografía seleccionada, tomando en consideración el universo y las unidades y categorías de análisis”. Para asegurar la validez de esta matriz, se consideró, entre otros aspectos: El

contenido y la secuencia lógica del orden de las ideas; si permitía recolectar la información para cumplir los objetivos del trabajo; y finalmente el vocabulario, en cuanto a que su contenido fuese comprensible.

En cuanto al resto de las técnicas, la observación documental se utilizó como punto de partida en el análisis de las fuentes documentales, mediante una lectura general de los textos, tal como lo postula Balestrini (2002, 152). La lectura evaluativa fue, según lo expuesto por Alfonso (1999, 115), esencialmente crítica, no sólo comprendiendo el pensamiento de un autor, sino valorándolo. Y finalmente, siguiendo a la misma autora (p. 117), la técnica del resumen fue entendida como la exposición condensada de un escrito que debía reflejar fielmente las ideas expresadas en el texto original.

Uno de los aspectos más destacados de la investigación fue la clasificación de la información, que se realizó tomando en cuenta las preguntas de la investigación, aspectos centrales de la demostración, para el logro de los objetivos. Como se dijo anteriormente, se partió de la lectura evaluativa y del resumen lógico. Los datos fueron clasificados en conjuntos parciales y subordinados, de acuerdo con la relación lógica que existía entre ellos, en tal sentido y como se afirmó con anterioridad, esta se materializó a través del análisis de contenido de naturaleza cualitativa.

En cuanto al análisis, la información se sometió a un análisis externo e interno. Siguiendo a Duverger (1974, citado por Alfonso, 1999, 147), el análisis externo escrutó el contexto al cual pertenece el documento a fin de

precisar su *autenticidad* y su *resonancia*, o sea, la precisión de que un documento es exactamente lo que se supone y que su autor es el que figura como tal (autenticidad), y la influencia del documento (resonancia).

El análisis interno estuvo referido, en la forma que postula también Duverger (citado por Alfonso, p. 147), al análisis del contenido, de carácter racional y subjetivo. Racional porque resumió los rasgos fundamentales del documento conectándolos con sus aspectos secundarios y estableciendo una relación lógica entre las ideas; y subjetivo porque se interpretó y, aun cuando esa interpretación pueda hacerse con la máxima imparcialidad posible, estuvo condicionada siempre por una serie de factores como son ideología, talento, prejuicios, etc., del investigador.

El análisis jurídico de la información se hizo de acuerdo con los métodos tradicionales de interpretación del Derecho, basados todos en la teoría objetiva de la interpretación, según la cual, “la misión principal del intérprete consiste en determinar la voluntad del legislador objetivada en la ley”, a cuyo efecto sirvieron,

... la interpretación al tenor de la norma, denominada *interpretación gramatical*; el análisis del contexto sistemático de la norma o *interpretación sistemática*; la determinación de su finalidad, llamada *interpretación teleológica*; y finalmente el examen de los estudios preparatorios y de la formación histórica de la ley, o *interpretación histórica* (Grote, 2003).

Pero estas reglas tradicionales resultaban insuficientes frente a los problemas específicos de la interpretación de la Constitución, dada la posición particular que esta tiene en el ordenamiento jurídico y del carácter

más abierto de sus normas. Como quiera que la Constitución es la fuente fundamental del régimen jurídico del referéndum revocatorio, fue necesario acudir también a los métodos específicos de interpretación constitucional, referidos en el cuerpo del Capítulo I.

Del análisis progresivo de la información estudiada surgieron las conclusiones y recomendaciones, las cuales fueron evaluadas y perfeccionadas a través de un proceso de síntesis, entendido como la recomposición de las partes o elementos de un todo que el análisis había separado, para integrarlas en una unidad coherente y con sentido pleno, que condujo a conclusiones finales, racionalmente fundamentadas.

CAPÍTULO I

FUENTES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL REFERÉNDUM REVOCATORIO

Según el Diccionario de la Lengua Española (Real Academia Española, 2001), revocar consiste en “[d]ejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución” (p. 1337). Por su parte, el mandato es definido, en una de sus acepciones, como el “[e]ncargo o representación que por la elección se confiere a los diputados, concejales, etc.” (p. 971). En esta primera aproximación, la revocatoria de mandato podría definirse como la acción de dejar sin efecto el encargo o representación conferido mediante elección.

En sentido jurídico, el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual (Cabanellas, 2003c, 32) define el *recall* –voz inglesa equivalente a la revocatoria de mandato– como la “[d]estitución de algún representante popular por los mismos electores, al haber perdido la confianza por su gestión o actitud, o por haber oscilado la opinión pública”. El Diccionario de Ciencia Política (Serra R., 1999, 951), por su parte, señala que es una institución política de origen inglés en la cual, “por voluntad de los electores, se destituye a un funcionario o legislador”.

La doctrina extranjera ofrece diversas definiciones. Cronin (1989) define el *recall* como el procedimiento democrático que permite a los electores sustituir a un funcionario público (citado por Santana, 2004, 10). Para Aragón y López (1999b), constituye “un procedimiento través del cual los electores pueden destituir a un cargo público con anterioridad a la expiración del período para el que fue elegido”. Según Afonso (2002, 19), le permite a los electores revocar el mandato de un funcionario electo, lo que significa retirar el poder de alguien que había sido electo para una función pública.

De modo más completo, García-Pelayo (2002, 183) la define como el derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato, que se llevará a cabo mediante decisión tomada por el cuerpo electoral y con arreglo a determinada proporción mayoritaria.

Asimismo lo hace Machado (1977), en criterio del cual, el *recall* es un instituto de carácter jurídico-político por el cual el electorado goza de la facultad de revocar el mandato otorgado a titulares de órganos representativos previamente electos. En el fondo, añade dicho autor, es una suspensión de la confianza y la anulación de la escogencia previamente efectuada (citado por Santana, 2004, 11).

Antokoletz lo define como el derecho del pueblo para dejar sin efecto el mandato de un representante cuando éste se desempeña de forma

inconveniente o peligrosa para el interés común. Ros, por su parte, lo explica como el derecho de los ciudadanos a peticionar la separación de aquellos funcionarios públicos que han dejado de merecerles confianza, quienes de tal forma quedan sometidos a la decisión del cuerpo electoral, por lo que este instituto es un complemento de la elección popular (ambos citados por Giraud, 1994, 43).

Finalmente, el brasileño Santana (2004, 17) propone distinguir entre “derecho de revocación” y “revocación popular de mandato”. El primero sería el derecho político, ejercido a través de una consulta popular directa convocada por los propios electores y de carácter vinculante, que le permite a estos revocar, antes del plazo normal, el mandato de uno o más representantes electos. Mientras que la segunda sería el procedimiento a través del cual los electores ejercen el derecho de revocación.

En la doctrina venezolana, Domínguez Nassar nos dice que el *recall* es la facultad concedida al pueblo para promover o lograr la destitución o revocatoria de la representación de un funcionario elegido, cuando este se conduzca en sus funciones en forma contraria a los intereses populares o del Estado en general (citado por Giraud, 1994, 43).

De modo amplio, Rivas (2003, 304) define la revocatoria de mandato como el derecho de una parte del cuerpo electoral de solicitar la destitución o separación de aquellas personas que fueron electas para ocupar un determinado cargo, que no han cumplido el mandato para el cual fueron

electos; pero que por mal desempeño de sus funciones, o por haber perdido la confianza o la estima de pueblo, se pide cese en sus funciones para evitar mayores daños en el ejercicio de una política errada o atentatoria de derechos y garantías constitucionales, lo cual puede estar aunado a una marcada ingobernabilidad por falta de legitimidad de ejercicio o de resultados.

Ayala (2004, 16) la define como la facultad que tienen los ciudadanos de revocar el mandato de un representante electo cuando pierde la confianza popular, ya sea por traicionar o incumplir gravemente su oferta electoral, o porque su conducta crea una grave crisis en la comunidad respectiva, u otra causa similar.

Con base a los artículos 62; 70 y 72 de la Constitución de Venezuela (1999), aquí se propone definir la revocatoria de mandato como el medio de participación política a través del cual, una porción calificada del Cuerpo Electoral puede solicitar al Órgano Electoral la convocatoria de un referéndum para retirar o deponer al titular de un cargo de elección popular, antes de terminar su período, lo cual se llevará a cabo mediante un procedimiento especial denominado referéndum revocatorio, que permite a la totalidad del Cuerpo Electoral tomar la decisión con arreglo a una proporción mayoritaria calificada.

Simultáneamente, si se tiene en cuenta que los artículos antes citados forman parte del capítulo constitucional relativo a los derechos políticos,

bien puede afirmarse que existe también un *derecho a la revocación del mandato*, es decir, el derecho político, ejercido a través de un referéndum revocatorio vinculante y convocado por iniciativa de los electores, que le permite a estos revocar el mandato de uno o más representantes electos, antes del plazo constitucionalmente previsto.

En cuanto a su fundamento,

... la revocación del mandato no es producto de la arbitrariedad, sino una consecuencia lógica que se deriva del principio de soberanía popular, pues, por ser el pueblo soberano puede ejercer el poder con la finalidad de dejar sin efecto el mandato de sus representantes elegidos popularmente, que han dejado de merecerles confianza, por haberse desempeñado en el ejercicio de sus funciones de forma inconveniente o contraria a los intereses populares o del Estado en general, quienes quedan entonces sometidos a la decisión del cuerpo electoral... (TSJ-SC. N° 1139/2002)

1. FUENTES DE ORDEN CONSTITUCIONAL

La revocatoria de mandato y el procedimiento de referéndum revocatorio tienen fundamento en la Constitución, por lo tanto, es esta su principal fuente de regulación. Sin embargo, no debe olvidarse que el artículo 335 de la Carta Magna erige al TSJ como “el máximo y último intérprete de la Constitución”, que en tal carácter debe velar por su uniforme interpretación y aplicación, y para asegurarlo, el citado artículo igualmente establece que “[l]as interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República”.

En virtud del citado artículo 335 y ante la carencia de una ley que regule la revocación de los mandatos, han sido fundamentalmente las sentencias de interpretación constitucional dictadas a partir del 2001 por el TSJ-SC, las que han ido bordando el contenido y alcance de las diversas normas constitucionales, y en especial la contenida en el artículo 72.

A. Las normas constitucionales

Diversas normas de la Constitución contribuyen a delinear el régimen jurídico específico de la revocatoria de mandato, y en especial del procedimiento para su ejecución: el referéndum revocatorio.

En el orden de los principios, se encuentran normas como el artículo 2, según el cual Venezuela es un Estado *democrático* y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la *democracia*, la *preeminencia de los derechos humanos* y el *pluralismo político*, entre otros. Asimismo, el artículo 3, que establece como fines esenciales del Estado, el *ejercicio democrático de la voluntad popular* así como la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la Constitución, entre otros.

También en el orden de los principios, se encuentra el artículo 6, según el cual, el gobierno de la República y de las entidades políticas que la componen es y será siempre *democrático, participativo y de mandatos revocables*. También el artículo 5, el cual establece que *la soberanía reside en el pueblo*, quien *la ejerce directamente en la forma prevista en la*

Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público.

En directa conexión con lo anterior se hallan los artículos 62; 70 y 72 de la Constitución. El 62 reconoce la participación en los asuntos públicos como un derecho de los ciudadanos, siendo obligación del Estado y deber de la sociedad, facilitar la generación de las condiciones más favorables para su ejercicio. Por su parte, el artículo 70 establece que uno de los medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político, es precisamente la revocatoria del mandato.

Y finalmente, el artículo 72, el cual confirma el principio ya establecido en los artículos 6 y 70 *eiusdem* de que “[t]odos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables”, y en tal sentido, establece el procedimiento del referéndum revocatorio, a saber:

Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referéndum para revocar su mandato.

Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referéndum un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.

La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley.

Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.

En concordancia con los artículos antes referidos, los artículos 197; 198 y 233 de la Constitución, igualmente establecen algunas previsiones relacionadas con la revocatoria de mandato. Así, el artículo 197 establece que los diputados a la Asamblea Nacional tienen el deber de dar cuenta anualmente de su gestión a los electores y, en relación con ello, que “estarán sometidos o sometidas al referendo revocatorio del mandato en los términos previstos en esta Constitución y en la ley sobre la materia”; y el 198 prevé que el diputado cuyo mandato fuere revocado, no podrá optar a cargos de elección popular en el siguiente período. Por otra parte, el artículo 233 prevé que la revocación popular del mandato del Presidente de la República será una causal de “falta absoluta”.

Son relevantes, también, los artículos 293 y 294, así como la Disposición Transitoria Octava *eiusdem*, a tenor de los cuales, es competencia del Poder Electoral la organización, administración, dirección y vigilancia de los referendos (Art. 293.5 y DT 8ª), debiendo los órganos de ese Poder garantizar la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia, celeridad y eficiencia de los procesos de referéndum (arts. 293 *in fine* y 294).

Finalmente, son importantes los artículos 297 y 298, el primero de los cuales atribuye a la Sala Electoral del TSJ y a los demás tribunales previstos por la Ley, el ejercicio de la jurisdicción electoral; y el segundo, que

proscribe la modificación de las leyes sobre procesos electorales “en el lapso comprendido entre el día de la elección y los seis meses inmediatamente anteriores a la misma”¹.

B. Las sentencias del Tribunal Supremo de Justicia

A partir del 16/05/2001, con motivo de la inexistencia de una ley en Venezuela que regule la revocatoria de mandato y con ocasión de las circunstancias políticas que condujeron finalmente a diversas solicitudes de revocatoria de mandato a diversos funcionarios públicos, el TSJ se vio forzado a emitir múltiples sentencias que progresivamente fueron completando el régimen jurídico del referéndum revocatorio.

La mayoría de las sentencias relevantes fueron proferidas por la Sala Constitucional, buena parte de ellas con ponencia del magistrado José Manuel Delgado Ocando, otras con ponencias de los magistrados Antonio García García y Jesús Eduardo Cabrera Romero. Otras sentencias fueron emanadas de la Sala Electoral, e incluso algunas de la Sala Político-Administrativa.

¹ La interpretación literal del artículo 298 sugiere que la modificación de las leyes o normas relativas a procedimientos de referendos no está condicionada por el límite temporal previsto en esa disposición, sin embargo, debe asumirse que los valores que inspiraron esa norma (la seguridad jurídica y la estabilidad de la legislación electoral), aplican por igual a la legislación sobre referendos.

No obstante, ya el TSJ-SC determinó que no puede existir duda alguna en cuanto a la imposibilidad de aplicar el contenido del artículo 298 Constitucional a los procesos de referéndum revocatorio puesto que, según su decir, la prohibición de reforma que allí se contempla se refiere a la legislación electoral (Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, Ley Orgánica del Poder Electoral) dictada por la Asamblea Nacional mediante el procedimiento establecido en la Constitución, mas no a los actos dictados por el Consejo Nacional Electoral en ejecución directa e inmediata de dicha legislación electoral (Nº 1528/2004).

Respecto de las sentencias emanadas de la Sala Constitucional, debe precisarse que el efecto vinculante que de aquellas predica el artículo 335 de la Constitución no alcanza a toda decisión de la Sala, ni a todo lo que se afirma en los fallos. Identificar cuál fallo y cuál contenido es sumamente relevante pues sólo lo que sea vinculante puede constituirse en fuente del régimen jurídico de la revocatoria de mandato, y por su naturaleza, es vinculante incluso para el legislador y para todo órgano que haya de normar sobre esa figura.

En tal sentido, Casal (2004, 268) explica que el concepto de jurisprudencia constitucional vinculante comprende únicamente “*los precedentes propiamente dichos* que se deriven de las sentencias de la Sala Constitucional, como también, dentro de ciertos límites, *las interpretaciones constitucionales sentadas expresamente por ella* al conocer de acciones o recursos de naturaleza constitucional”.

Comenta el citado autor que la Sala Constitucional estableció, mediante sentencia N° 1309/2001, una discutible distinción dentro del ámbito de atribuciones de dicha Sala.

Por un lado estaría la *jurisdictio*, como labor de resolución de casos concretos, de la cual emergen normas individualizadas cuya obligatoriedad “sólo podría invocarse conforme a la técnica del precedente”, y por otro se encontraría la *jurisdatio*, basada en la interpretación general o abstracta de la Constitución, que tendría efectos *erga omnes* y representaría “una interpretación cuasiauténtica o paraconstituyente, que profiere el contenido constitucionalmente declarado por el texto fundamental”. (Pág. 265)

Con base a esta distinción –añade el nombrado autor– la Sala Constitucional ha distinguido dos vertientes del efecto vinculante: “Una referida a la *interpretación abstracta y directa de la Norma suprema*; otra relativa a su interpretación para la resolución de casos concretos” (pág. 270). Lo cierto es que, no obstante la preferencia que aparentemente ha dado la Sala a la primera vertiente (la *jurisdatio*), se coincide con el prenombrado Casal en que la herramienta esencial para construir la jurisprudencia constitucional vinculante debe ser la segunda, referida al *precedente constitucional*, que alude a las razones contenidas en un fallo, necesarias para entender porqué la controversia ha sido resuelta en determinado sentido (pág. 273). Esto es,

La aplicación del principio *stare decisis* y de los precedentes implica determinar los contenidos de las sentencias que resultan obligatorios en procesos futuros. De ahí surge la distinción entre la *ratio decidendi* o *holding* y los *obiter dicta* o *dicta*. La primera está compuesta por las razones básicas y necesarias que fundamentan la parte resolutive o dispositiva de la sentencia, mientras que los segundos son afirmaciones complementarias o tangenciales emitidas en el pronunciamiento judicial. Sólo la *ratio decidendi* integra el precedente vinculante, que rige los casos sustancialmente iguales que se presenten posteriormente, y se extiende a otros casos con base en el razonamiento analógico. (Pág. 274)

De modo que, cuando aquí se haga referencia a la jurisprudencia vinculante de la Sala Constitucional como fuente del régimen jurídico de la revocatoria de mandato, es porque se alude a las razones básicas y necesarias contenidas en la parte resolutive o dispositiva de alguna sentencia (precedente vinculante), o se alude a la interpretación general o

abstracta de alguna norma constitucional, que tendría efectos *erga omnes* y que profiere el contenido constitucionalmente declarado por esa norma (*jurisdatio*).

3. Los métodos de interpretación de las normas constitucionales

De acuerdo con lo establecido por el TSJ-SC,

... en nuestro sistema rige el principio interpretativo de las leyes, según el cual para la interpretación de las normas, se debe en primer lugar, analizar congruentemente el significado propio de las palabras y la conexión de ellas entre sí en el correspondiente contexto; en segundo lugar, a falta de disposición expresa que regule el supuesto fáctico debe acudir a la analogía y por último, deben aplicarse los principios generales del derecho, considerando que un dispositivo legal debe ser estudiado atendiendo en cada caso al objetivo específico de la norma y tomando en cuenta igualmente los fines y principios de derecho positivo. (Sentencia N° 2106/2005)

En razón de ello y por ser la Constitución una norma, su análisis jurídico debe hacerse, en principio, mediante los métodos tradicionales de interpretación del Derecho, basados en la teoría objetiva de la interpretación y según la cual, “la misión principal del intérprete consiste en determinar la voluntad del legislador objetivada en la ley”, a cuyo efecto puede acudir a la interpretación gramatical o interpretación al tenor de la norma; a la interpretación sistemática, que consiste en el análisis del contexto sistemático de la norma; a la interpretación teleológica, o lo que es lo mismo, la determinación de su finalidad; y a la interpretación histórica, o sea, el examen de los estudios preparatorios y de la formación histórica de la ley (Grote, 2003).

Pero estas reglas tradicionales resultan insuficientes para solucionar los problemas específicos de la interpretación de la Constitución, por la posición particular que esta tiene en el ordenamiento jurídico, por la naturaleza de algunas de sus disposiciones y por el carácter abierto de sus normas. Resulta necesario acudir entonces a los métodos específicos de interpretación constitucional, postulados por diversos autores.

Siguiendo a Leibholz (citado por Grote, 2003), las normas de la Constitución deben apreciarse e interpretarse por medio de un *enfoque político sistemático*, es decir, como un conjunto de significado unitario que tiene siempre presente el sistema implantado por la Constitución como un conjunto global, cuya preservación debe orientar sus decisiones. Es así como la interpretación debe incluir aquella concepción jurídica que por sus consecuencias esté más en consonancia con los valores jurídicos de la Constitución que trata de aplicar.

Este método fue explícitamente acogido por el TSJ-SC en la sentencia N° 3167/2002, en la cual se señaló:

... Son diversos los métodos o sistemas de interpretación que pueden ser utilizados en el caso de la norma constitucional, a saber, auténtica, judicial, literal, lógica, sistemática, restrictiva, extensiva, analógica, histórica, política, evolutiva y teleológica o finalista.

Exigencia hermenéutica básica es el método sistemático de interpretación constitucional, el cual consiste en la comparación que se hace de determinada norma –incluso la propia constitucional– con el texto de la Carta Fundamental, considerado éste *in totum*. La interpretación sistemática refiere la

conexión y posición de un precepto jurídico en el complejo global de la ley, norma u ordenamiento jurídico.

En el método sistemático, la norma es interpretada a la luz de todo el ordenamiento jurídico, cuyo significado no resulta aislado de éste. En tal sentido, el legislador ha concebido el texto constitucional como un sistema, de forma tal que la sistematicidad pasaría a ser una característica fundamental de la Constitución.

Para Häberle (también citado por Grote, 2003), *la interpretación constitucional debe reproducir en la máxima medida posible las condiciones pluralistas de su formación* pues, en su criterio, la Constitución no es un cuerpo dogmático cerrado sobre sí mismo que pueda imponerse como verdad revelada y única sobre el conjunto de los operadores jurídicos, sino que es el resultado de un proceso de conciliación de intereses que se desarrolla y se extiende para renovar, de manera constante, esa conciliación y pacificación social. De allí que los criterios de la interpretación constitucional deban ser tan abiertos como la sociedad pluralista.

Hesse (citado por Grote, 2003) destaca el carácter relativamente abierto de las normas constitucionales, por lo que, “la interpretación constitucional es esencialmente un proceso de concreción”, que se efectúa mediante la operación de aplicación y cuyo cometido es hallar el resultado constitucionalmente correcto a través de un procedimiento racional y controlable, a fin de fundamentar este resultado de modo igualmente racional y controlable, creando de este modo certeza y previsibilidad jurídica, y no el de la simple decisión por la decisión.

Lo anterior lleva a la llamada “*interpretación tópica*” de la Constitución, “un método de interpretación que, en su rechazo de criterios fijos destinados a aplicarse de manera uniforme en todas las circunstancias, refleja el carácter abierto de la Constitución”. Pero, siguiendo nuevamente a Hesse, el intérprete debe considerar que,

... hay unos principios que guían y al mismo tiempo limitan el proceso de concreción. Quizás el más importante de ellos es el reconocimiento de que la Constitución debe concebirse como *unidad de sentido* cuyas normas y principios forman elementos interdependientes. En consecuencia, cada norma constitucional debe ser interpretada de manera de evitar contradicciones con otras disposiciones de la Constitución.

Una aplicación importante de este principio es el imperativo de lograr un equilibrio entre varios bienes constitucionalmente protegidos que en el caso concreto se encuentran en conflicto. No existe un orden jerárquico entre los bienes y valores constitucionales. De ello resulta que el intérprete de la Constitución tiene que establecer un balance entre los bienes en conflicto que permite a ambos recuperar su máxima eficacia jurídica posible en las circunstancias dadas. La expresión mejor conocida de este concepto es el *principio de la proporcionalidad*, que se aplica también en la hipótesis de un conflicto entre bienes constitucionalmente protegidos –por ejemplo, ante una colisión entre derechos fundamentales de titulares diferentes–. Su aplicación evita que la actualización de un principio constitucional se agote en la limitación unilateral del otro. La interpretación de cada uno de estos principios debe tomar en cuenta la función que el otro principio tiene para la realización de los valores fundamentales del orden liberal democrático establecido por la Ley Fundamental.

Finalmente, otro criterio de interpretación que debe orientar el análisis jurídico de la fuente constitucional es el “*fortalecimiento de la vigencia normativa de la Constitución*”, que Grote (2003) promueve como una interpretación efectiva de la Constitución que dé la máxima vigencia

práctica a sus principios, sobre todo a los derechos fundamentales y al orden democrático y social del Estado. En este orden de ideas, el aspecto de la fuerza normativa de la Constitución debe establecer una base particularmente favorable a la interpretación dinámica del texto, porque nos obliga a seleccionar entre varias interpretaciones posibles la solución que permitiera producir los máximos efectos jurídicos en las circunstancias históricas concretas.

En línea con lo precedentemente expuesto, Delgado (2008, 186) señala que la doctrina del TSJ-SC en torno a lo que debe ser la interpretación constitucional, puede resumirse en los siguientes puntos:

- a) En la interpretación constitucional no se trata de hacer exégesis de una determinada disposición sino de una tarea que involucra el sopesamiento de normas, valores, fines y principios;
- b) La interpretación debe tomar en cuenta las características de la realidad social a la que la norma pretende ser aplicada;
- c) El texto constitucional no debe verse como algo estático cuyo sentido puede establecerse de una vez, en la totalidad de sus implicaciones, para todos los casos que se presenten;
- d) La interpretación constitucional no es una actividad que pueda llevarse a cabo al margen de la comprensión de la idea de Estado que se adopta y del proyecto político que la Constitución aspira realizar; y,

e) La actividad de atribuir sentido a la Constitución es una actividad *política*, aunque se lleva a cabo, desde el punto de vista técnico, *jurídicamente*. En este sentido, “la jurisdicción constitucional... persigue concretar, por un lado, los objetivos éticos y políticos de dicha norma [constitucional], modulándolos con criterios de oportunidad o utilidad en sintonía con la realidad y las nuevas situaciones;...” (Sentencia N° 037/2001).

2. FUENTES DE ORDEN LEGAL

Con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución y hasta la fecha en que terminó de redactarse el presente trabajo de investigación, la Asamblea Nacional no ha producido aún una Ley para regular la revocatoria de mandato. Para solucionar este aparente vacío de legislación, el TSJ-SC estableció que,

Corresponde al Poder Electoral la normativa tendente a la reglamentación de los procesos electorales y los referendos, en desarrollo de la Ley Orgánica del Poder Electoral, en particular la que regula las peticiones sobre los procesos electorales y referendos, así como las condiciones para ellos, la autenticidad de los peticionarios, la propaganda electoral, etc., así como resolver las dudas y vacíos que susciten las leyes electorales. (Sentencia N° 2341/2003)

Con base a esta atribución jurisprudencial de competencia –que en apariencia era una simple confirmación de la competencia reglamentaria atribuida al CNE por el artículo 33.29 de la Ley Orgánica del Poder Electoral

(2002)², en concordancia con el artículo 293.1 de la Constitución³– el Consejo aprobó diversas normas que tuvieron por objeto establecer provisionalmente –hasta que se sancione y promulgue la Ley respectiva– el régimen jurídico del referéndum revocatorio.

La primera y más importante normativa fueron las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2003), posteriormente derogadas con la aprobación y entrada en vigencia de las Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2007, Febrero 07).

En cuanto al procedimiento de recolección de firmas, el CNE dictó las Normas sobre los Observadores Nacionales en la Recolección de Firmas para los Procesos de Referéndum Revocatorio de Mandatos de Cargos Públicos de Elección Popular (2003), así como las Normas para Regular las Actividades de los Observadores del Consejo Nacional Electoral en la Recolección de Firmas y de los Agentes de Recolección de Firmas de los Presentantes de las Solicitudes de Convocatorias de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2003), también derogadas por las referidas Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de

² “El Consejo Nacional Electoral tiene la siguiente competencia:... 29. Reglamentar las leyes electorales y de referendos”

³ “El Poder Electoral tiene por funciones: 1. Reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que estas susciten o contengan.”

Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2007, Febrero 07).

El CNE también dictó otras como las Normas para la Constitución y Registro de las Organizaciones que Participarán en los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2003), las Normas sobre los Criterios de Validación de las Firmas y de las Planillas de Recolección de Firmas para los Procesos de Referéndum Revocatorio de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2003), y las Normas sobre Publicidad y Propaganda de los Procesos de Referéndum Revocatorio de Mandatos de Cargos Públicos de Elección Popular (2003), además de Instructivos e instrumentos de similar naturaleza, todo esto derogado en las mencionadas Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2007, Febrero 07).

Lo curioso es que ninguna de estas Normas fue dictada por el CNE como una reglamentación de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (1998), única legislación electoral entonces vigente –y aún vigente en cuanto no contradiga a la Constitución, por ser una ley preconstitucional–. Aparentemente, el Órgano Electoral consideró que las normas sobre el referéndum consultivo contenidas en dicha Ley no eran adecuadas para regular los referendos previstos en la Constitución de 1999, y por vía de consecuencia, no tenían aplicación para ese fin. Criterio este que quedó posteriormente convalidado por el TSJ-SC, el cual estableció que,

... la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (publicada en Gaceta Oficial N° 5.223 Extraordinario del 28 de mayo de 1998) que es pre-constitucional, si bien contiene un conjunto de normas que se refieren a “referendos”, las mismas como se desprende de su texto (veáse, Título VI “De los Referendos”) no se compaginan con los referendos contemplados en la Constitución de 1999 (v. artículos 181 y 185 de la Ley citada), y por tanto no tiene aplicación dicha Ley en los procesos referendarios actuales. (Sentencia N° 628/2004. Subrayado añadido)

Se concluye que el criterio del cual partieron tanto el TSJ como el CNE fue desacertado y resultado de una lectura incorrecta de las normas contenidas en la Constitución y en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política toda vez que, al contrario de lo considerado por ambas Instituciones, el conjunto de normas que sobre el referéndum consultivo están previstas en la mencionada Ley eran aplicables *mutatis mutandi* a la tramitación del referéndum revocatorio previsto en la Constitución de 1999, naturalmente adaptadas a la Constitución y a las condiciones específicas de dicho referéndum, tarea esta que sin lugar a dudas correspondía efectuar al CNE mediante la “*reglamentación*” correspondiente.

En este sentido, se coincide con el magistrado Pedro Rondón Haaz, quien en su voto salvado a la referida sentencia N° 628/2004, señaló:

... 6.3 Además, *si se ha dictado una ley para la regulación de los referendos en Venezuela*, a pesar de lo que, en contrario, afirmó la mayoría. Basta, de nuevo, la simple lectura de textos legales. El artículo 1° de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política define el ámbito de aplicación de esa Ley en los siguientes términos:

“Esta Ley regirá los procesos electorales que se celebren en todo el Territorio Nacional, mediante el sufragio universal, directo

y secreto, con la finalidad de elegir (...). También se aplicará esta Ley en la organización y realización de los referendos que ella consagra, *así como cualquier otro proceso electoral y referéndum que deba realizarse por mandato de la Constitución de la República o la Ley...*

Todavía más, todo el Título VI de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, “De los referendos”, se dedica a la regulación de los referendos: iniciativa de convocatoria, ámbito de aplicación (nacionales, estatales o municipales), requisitos de la solicitud de convocatoria, la convocatoria, realización de la votación, reglamentación del procedimiento, limitaciones temporales, impugnabilidad, financiamiento de los procedimientos, etc...

Llama la atención del disidente, respecto al punto que antecede, la afirmación de la mayoría en la sentencia aclaratoria según la cual esas normas no serían aplicables “a los procesos referendarios actuales” por que son preconstitucionales y, por tanto, no se compadecerían con los referendos a que alude la Constitución vigente, sin que explicase, siquiera en forma somera, por qué no serían compatibles. En primer lugar, la inmensa mayoría de las leyes vigentes son preconstitucionales lo cual no empece, en forma alguna, su aplicabilidad a instituciones de rango constitucional; y, en segundo lugar, no hay, en criterio de quien disiente, incompatibilidad alguna entre los referendos que estableció la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y los que existían bajo la vigencia de la Constitución de 1961 y, si hubiera alguna diferencia entre unos y otros, la Ley especial habría de aplicarse mutatis mutandi, según los principios generales e inveterados de interpretación.

En efecto, la Disposición Derogatoria Única de la Constitución de 1999 claramente estableció que “[q]ueda derogada la Constitución de la República de Venezuela.... *El resto del ordenamiento jurídico mantendrá su vigencia en todo lo que no contradiga esta Constitución*” (itálica añadida). Por su parte, el artículo 1° de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política prescribe:

“Esta Ley regirá los procesos electorales que se celebren en todo el Territorio Nacional,... También se aplicará esta Ley en la

organización y realización de los referendos que ella consagra, así como *cualquier otro proceso electoral y referéndum que deba realizarse por mandato de la Constitución de la República o la Ley.* (Itálica añadida)

De la interpretación concordada de ambas disposiciones queda claro que la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, vigente en todo lo que no se oponga al Texto Constitucional, es la legislación aplicable a la regulación de cualquier proceso electoral o de referéndum que deba realizarse en Venezuela por mandato de la Constitución o de la Ley, por tanto, debió ser la legislación aplicable a la tramitación del referéndum revocatorio.

Mal podía invocarse, como aparentemente quiso hacerlo el TSJ-SC en la sentencia N° 628/2004, la limitación contenida en el artículo 185.5 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política⁴ dado que la salvedad hecha en el mismo artículo respecto de “otras leyes”, obviamente se extiende a la Constitución, y a todo evento, semejante restricción quedó tácitamente derogada con la entrada en vigencia de la Constitución de 1999.

Tampoco puede afirmarse –como lo hizo la Sala Constitucional– que el conjunto de normas sobre el referéndum consultivo previstas en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, “no se compadecen con los referendos contemplados en la Constitución de 1999”, en primer lugar, porque obviamente esas normas sí se compadecen claramente con los

⁴ “No podrán someterse a referendos nacionales, las siguientes materias:... 5. Revocatoria de mandatos populares, salvo lo dispuesto en otras leyes.”

referendos consultivos previstos en la Constitución, y en segundo término, con respecto al referéndum revocatorio, porque seguramente es verdad que dos normas no se compadecen (arts. 181 y 185), mas ninguna razón había para sostener que el resto de las normas contenidas en el Título VI de la Ley resultan incompatibles con el referéndum revocatorio.

Si se hace un ejercicio teórico de aplicación de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política al trámite del referéndum revocatorio, como debió hacerlo el CNE, se constata que su régimen jurídico pudo haber sido, y debió ser, con los ajustes y complementos introducidos por la reglamentación del CNE, el siguiente:

- La solicitud de los electores y la convocatoria del CNE debía formular la pregunta en forma clara y precisa, de tal manera que pudiera contestarse “sí” o “no”; y exposición breve de los motivos, acerca de la justificación y propósito de la solicitud (Art. 182);
- Además, la solicitud debía contener la identificación de los electores que la suscriben, incluyendo nombre y apellido, número de cédula de identidad, entidad federal en la que están inscritos para votar y la firma autógrafa o huellas digitales correspondientes (Art. 183);
- El CNE tenía la competencia para verificar la autenticidad de las firmas y expedir la constancia correspondiente (Art. 183, parágrafo único);
- El CNE disponía de 30 días para verificar el cumplimiento de los requisitos y pronunciarse luego, fijando el día para celebrarse el

referéndum (entre los 60 y los 90 días siguientes a la presentación de la solicitud), señalando claramente la pregunta a responder por el Cuerpo Electoral convocado (Art. 184);

- La campaña debió tener una duración no-inferior a 15 días, ni superior a 30, y finalizar a las doce de la noche del día anterior al señalado para el referéndum (Art. 187);
- Los solicitantes del referéndum –y naturalmente quienes estén en contra de la revocatoria–, debieron tener acceso en igualdad de condiciones a los medios de comunicación social del Estado. El CNE debía distribuir los espacios, señalar la duración de cada presentación y establecer las reglas a observarse en los mismos. En todo caso, se permitiría la realización de propaganda a favor o en contra de la revocatoria, por todos los medios de comunicación social y de acuerdo con la reglamentación que al efecto dictara el Consejo, el cual debía fijar el límite máximo de recursos a ser gastado (Art. 188);
- Durante la campaña, el CNE debía publicar la convocatoria por lo menos en tres oportunidades en dos diarios de mayor circulación nacional, y también realizar una campaña divulgativa a través de los medios de comunicación social para dar a conocer a la ciudadanía el contenido del referéndum propuesto, invitar a los ciudadanos a participar en el mismo e ilustrarlo sobre su organización (Art. 189);

- En la organización de las Mesas Electorales y en las Juntas Regionales y Municipales Electorales, el CNE debía garantizar el acceso de los representantes y testigos, tanto de grupos que apoyaban la aprobación de la revocatoria, como de los que la oponían, a fin de presenciar y fiscalizar todos los actos del proceso (Art. 190);
- Las votaciones debieron realizarse en formatos elaborados por el CNE, los cuales tendrían impreso el texto de la pregunta, diseñada de tal forma que los electores puedan votar claramente “sí” o “no” (Art. 191).
- Eran hábiles para votar en el referéndum todos los electores inscritos en el Registro Electoral. A todo evento, el procedimiento del referéndum debía regirse por el régimen electoral general consagrado en la Ley y por los Reglamentos que aprobare el CNE (Art. 192);
- Contra las actuaciones de los órganos electorales relativas al proceso de un referéndum revocatorio, podrían interponerse los recursos previstos en la Ley, con las adaptaciones resultantes de la Constitución de 1999 (Art. 194); y,
- Los fondos requeridos para el financiamiento del referéndum revocatorio serían cubiertos con el presupuesto del CNE, de conformidad con la Ley (Art. 195).

Del ejercicio anterior queda claro que ninguna de las normas señaladas, todas contenidas en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, era absolutamente incompatible con las previsiones que sobre el

referéndum revocatorio trae la Constitución de 1999, todo lo contrario, las regulaciones contenidas en la Ley resultaban aplicables a dicho referéndum. De hecho, buena parte de esas regulaciones fueron asumidas por las Normas del CNE y aplicadas en consecuencia.

Lógicamente, algunas de las normas contenidas en la Ley requerían ajustes y adaptaciones al Texto Constitucional y a la naturaleza específica del referéndum revocatorio, y para ello, la propia Ley ofrecía solución puesto que, aparte de los ya mencionados artículos 33.29 de la Ley Orgánica del Poder Electoral y 293.1 de la Constitución⁵, el artículo 192 *in fine* de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política habilita al CNE para reglamentar el procedimiento de los referendos, y así lo confirma el artículo 266 *eiusdem*, que confiere competencia al Consejo para dictar un Reglamento de Referendos que contenga todas las normas y procedimientos que regirían los referendos “dentro del marco de esta Ley”.

En conclusión, las fuentes legales del régimen jurídico de la revocatoria de mandato han debido ser, en defecto de una Ley post-constitucional que lo establezca, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política y en el marco de esta, los reglamentos aprobados por el CNE. No obstante, por razón del precedente establecido en la sentencia N° 628/2004 del TSJ-SC, las únicas fuentes de orden legal que temporalmente prevén ese régimen jurídico son las Normas y demás instrumentos aprobados por el CNE. Se

⁵ Véase notas de pie números 2 y 3.

dice que son de “orden legal” pues, como se verá a continuación, este es el rango que también le atribuyó la citada Sala.

3. NATURALEZA DE LAS NORMAS DICTADAS POR EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Sobre la naturaleza de las normas dictadas por el CNE, el TSJ-SC estableció, mediante sentencia N° 566/2004, que al dictar las citadas normas el Poder Electoral actuó en ejecución directa e inmediata del artículo 72 Constitucional, de lo cual se colegiría que tales normas tienen rango legal y no reglamentario, habilitado dicho Poder a tal efecto por sentencia del propio Tribunal en fecha 25/08/2003. Esta sentencia fue cuestionada por los doctrinarios consultados.

Brewer señaló que el Tribunal confundió la noción de actos estatales de ejecución directa e inmediata de la Constitución, con las normas constitucionales de aplicación directa e inmediata (2004a, 45).

Peña (2004a), por su parte, sostuvo que las normas dictadas por el CNE no tienen siquiera una leve apariencia de ejecutar directamente la Constitución toda vez que, según los postulados de la Escuela de Viena –Kelsen y Merkl–, tales normas son, evidentemente, actos de rango sublegal (p. 88). Además, caracteriza de “grotesca” la delegación normativa que el Tribunal se atribuyó pues en criterio del nombrado autor, constituye una usurpación de la función legislativa atribuida al Parlamento (p. 89).

Chavero igualmente afirma que los actos del CNE son claramente administrativos y de contenido electoral, siendo completamente falso que se trate de actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Carta Magna, a cuyo efecto, basta leer los artículos 293 de la Constitución y 33.29 de la Ley Orgánica del Poder Electoral (2004, 145).

En su voto salvado a la sentencia N° 628/2004, el magistrado Pedro Rondón Haaz discrepó también de lo aprobado por la mayoría del TSJ-SC:

6. Las normas reguladoras de los referendos que ha dictado el Consejo Nacional Electoral no son actos de ejecución directa de la Constitución...

No cabe duda, según el tenor de las normas en cuestión [292; 293 y 298 de la Constitución], que la materia electoral debe ser regulada por ley –y no podría ser de otra forma, puesto que atañe al ejercicio de derechos constitucionales como a la participación y al sufragio–, de modo que no se trata de un materia que no requiera de ley alguna que regule el ejercicio del derecho o de la atribución que fundamenta el acto; todo lo contrario.

6.2 Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Electoral, reproduce la norma constitucional cuando, en la enumeración de las competencias del Consejo Nacional Electoral establece, entre ellas:...

En ninguno de los 44 cardinales de ese artículo [33] se confiere potestad legislativa al Consejo Nacional Electoral y, en todo caso, está claro que, si lo hubiera hecho, habríase tratado de una norma inconstitucional y, por tanto, nula...

Las normas constitucionales que la mayoría invocó como fundamento de la potestad legislativa que, para estupor del disidente, “confirió” –como si del constituyente se tratase– al Consejo Nacional Electoral, el artículo 293 y la disposición transitoria décimo octava, en forma alguna otorgan esa potestad a ese ente administrativo... (Itálica añadida)

Pues bien, si se sigue la tipología de normas constitucionales propuesta por Santamaría Pastor (2000, 200-201), puede afirmarse que el artículo 72 de la Constitución (1999) es, simultáneamente:

- Una “*norma de reconocimiento de derechos constitucionales*” pues, concordada con los artículos 62 y 70 del propio Texto Constitucional, reconoce el derecho a revocar el mandato de los titulares de cargos y magistraturas de elección popular;
- Una “*regulación material típica*”, esto es, una norma imperativa atinente a las condiciones mínimas para solicitar y realizar la revocatoria de los mandatos de los titulares de cargos y magistraturas de elección popular; y,
- Una “*reserva de ley*” puesto que, al concordarla con el artículo 70 *in fine* de la Constitución, resulta claro que la regulación de la revocatoria de mandato y de su procedimiento (el referéndum revocatorio) es materia de la Ley, y no de un reglamento o norma aprobada por el CNE.

Nada hay en el mencionado artículo 72 que permita presumir la existencia en ella de una “*norma directiva*” de la actividad del Poder Electoral, que le atribuya a dicho Poder un “*mandato*” para elaborar un reglamento sobre referendos revocatorios, y ni siquiera una “*habilitación*” para dictarlo potestativamente. Por el contrario, la interpretación concordada de los artículos 70 *in fine* y 72 Constitucionales permite concluir

que la regulación de la revocatoria de mandato y de su procedimiento (el referéndum revocatorio) es una materia reservada a la Ley, es decir, al “*acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador*” (Art. 202 Constitución).

A lo sumo, el CNE podría dictar un *reglamento de ejecución o aplicación* de la Ley sancionada por la Asamblea Nacional, haciendo uso de la atribución que le confiere el artículo 293.1 de la Constitución. Y si no existe una ley a reglamentar, dictar un *reglamento independiente*, asumiendo que el artículo 72 de la Carta Magna es de aplicación directa e inmediata, como en efecto lo es, y que la competencia para dictar un reglamento de este tipo está implícita en el artículo 293.5 y la Disposición Transitoria Octava *eiusdem*. Pero en ningún caso podría dictar reglamentos o normas con rango o valor equivalente al de la Ley, pues ello carece de fundamento constitucional.

En todo caso, la naturaleza jurídica de las normas aprobadas por el CNE para regular los procesos de referéndum revocatorio no es uniforme, sino que varía de una norma a otra, en función de los presupuestos jurídicos que el propio Órgano Electoral invocó para dictar cada una de ellas.

A. Naturaleza de las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2003)

El rango supuestamente legal de las normas aprobadas por el CNE estaba desvirtuado por el propio texto de lo que fueron las primeras y

principales normas que rigieron el proceso revocatorio del 2004: las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2003), en cuyo inicio puede leerse:

El Consejo Nacional Electoral, *a tenor de lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y en ejercicio de la atribución que le confiere el numeral 5 del artículo 293 y la Disposición Transitoria Octava, **eiusdem**, en concordancia con el numeral 1 del artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Electoral.* RESUELVE dictar las siguientes: **NORMAS PARA REGULAR LOS PROCESOS DE REFERENDOS REVOCATORIOS DE MANDATOS DE CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR...** (Itálica añadida)

Ninguna de las disposiciones invocadas por el CNE para dictar las referidas Normas le da competencia para dictar reglamentos u otros actos normativos con rango equivalente al de la Ley. Y mal podía colegirse ello de haberse invocado el artículo 72 Constitucional, como erradamente lo coligió el TSJ-SC, pues si bien se dijo proceder a tenor del mencionado artículo, no se dijo ejercer alguna atribución allí contenida, que de hecho no existe. La acertada invocación del citado artículo 72 tuvo por finalidad, en mi criterio, recordarle a los destinatarios de las Normas el carácter normativo del referido artículo 72, y por ello, el efecto de su aplicación directa e inmediata.

Igual de acertado fue invocar el ejercicio de las atribuciones contenidas en los artículos 293.5 y Transitorio Octavo de la Constitución, y 33.1 de la Ley Orgánica del Poder Electoral, los cuales atribuyen competencia al CNE para organizar, administrar, supervisar y vigilar los actos relativos a los procesos electorales y de referéndum. En efecto, resultó claro para el CNE la

improcedencia de invocar los artículos 293.1 de la Constitución⁶ y 33.29 de la Ley Orgánica del Poder Electoral⁷, al no haber –según el CNE– una ley aplicable al procedimiento de referéndum revocatorio, que permitiese dictar un reglamento ejecutivo o de aplicación.

Presumiblemente, le pareció más acertado al CNE asumir que el artículo 72 de la Constitución es de aplicación directa e inmediata, como en efecto se hizo, y con base a ello, dictar una suerte de “reglamento independiente de la Ley” cuya competencia para dictarlo se consideró contenida en los referidos artículos 293.5 y Transitorio Octavo de la Constitución, y 33.1 de la Ley Orgánica del Poder Electoral. He allí la naturaleza jurídica que debió atribuirle el TSJ a las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular: la de ser un *reglamento independiente*.

Los reglamentos independientes de la Ley son definidos en la doctrina como “reglamentos que no contemplan ni desarrollan ninguna Ley previa, sino que surgen al margen de toda Ley de habilitación” (García de E., 1983, 224), o más precisamente, como:

... aquéllos dictados por la Administración o el Ejecutivo sin estar vinculados a una Ley preexistente, en *ámbitos materiales que no han sido regulados previamente por las leyes*. Por consiguiente, tienen una finalidad distinta a detallar, desarrollar

⁶ Artículo 293. El Poder Electoral tienen por funciones: 1. Reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que éstas susciten o contengan.

⁷ Artículo 33. Competencia. El Consejo Nacional Electoral tiene la siguiente competencia:... 29. Reglamentar las leyes electorales y de referendos.

o integrar leyes, la cual consiste en *regular materias, cuyo tratamiento el legislador ha olvidado*, o sencillamente ha disciplinado fragmentariamente. (Peña, 2004b, 535. Itálica añadida)

La calificación que aquí se le ha dado a las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular no invalida, sin embargo, una objeción fundamental: su aprobación supuso una invasión a materia de la reserva legal, *ex* artículos 70 *in fine* y 72 de la Constitución, pues como lo escribe el nombrado Peña (2004b), el reglamento independiente puede dictarse en materias que entran en la esfera de competencia del Poder Legislativo, no-disciplinadas por ese Poder, “siempre y cuando las mismas no formen parte de la denominada reserva legal” (p. 536).

Superado el escollo de la reserva legal, y en consecuencia, obviada su posible inconstitucionalidad por ese motivo, la única naturaleza que podían tener las Normas *in commento* es la ya referida de reglamento independiente, por lo tanto, una vez que la Asamblea Nacional ejerza su potestad legislativa para regular el procedimiento de referéndum revocatorio, la misma materia no podrá ser normada en lo adelante sino por Ley o por actos de rango equivalente.

B. Naturaleza de las demás Normas dictadas en 2003 y 2004

Con posterioridad a las anteriores, se dictaron las Normas para la Constitución y Registro de las Organizaciones que Participarán en los

Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2003), en cuyo inicio puede leerse:

El Consejo Nacional Electoral, a tenor de lo dispuesto en los *numerales 1 y 5 del Artículo 293 de la Constitución* de la República Bolivariana de Venezuela, y *en ejercicio de la atribución que le confieren los numerales 1, 22 y 29 del Artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Electoral*. RESUELVE Dictar las siguientes: NORMAS PARA LA CONSTITUCIÓN Y REGISTRO DE LAS ORGANIZACIONES QUE PARTICIPARAN EN LOS PROCESOS DE REFERENDOS REVOCATORIOS DE MANDATOS DE CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. (Itálica añadida)

La referencia al artículo 293.1 Constitucional, que prevé la competencia del Poder Electoral para reglamentar la legislación electoral, así como la invocación de las atribuciones contenidas en la Ley Orgánica del Poder Electoral, hacían de las Normas *in commento* auténticos *reglamentos ejecutivos*. Como tal, estas Normas debieron ser actos normativos dictados por el CNE para desarrollar y complementar una ley –u otra norma– electoral preexistente, en este caso, las previamente dictadas Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2003), marco primigenio de regulación de estos procesos.

En consecuencia, a diferencia de estas últimas, que aparentaban ser un *reglamento independiente*, las Normas para la constitución y registro de las organizaciones participantes en los procesos de referéndum revocatorio aparentaban ser más bien un *reglamento ejecutivo*.

Similares consideraciones cabían respecto de las Normas para Regular las Actividades de los Observadores del Consejo Nacional Electoral en la

Recolección de Firmas y de los Agentes de Recolección de Firmas de los Presentantes de las Solicitudes de Convocatorias de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2003), cuyo inicio también hace referencia al artículo 293.1 Constitucional, que como ya se escribió, confiere competencia al CNE para reglamentar la legislación electoral.

Y estas mismas consideraciones cabían también respecto de las Normas sobre los Observadores Nacionales en la Recolección de Firmas para los Procesos de Referéndum Revocatorio de Mandatos de Cargos Públicos de Elección Popular (2003), de las Normas sobre los Criterios de Validación de las Firmas y de las Planillas de Recolección de Firmas para los Procesos de Referéndum Revocatorio de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2003), de las Normas sobre el Ejercicio del Derecho de Reparación en los Procedimientos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2004), de las Normas sobre el Régimen de la Observación Internacional en los Procedimientos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2004) y de las Normas para la Instalación y Constitución de la Mesa de Referéndum y para los Actos de Votación y de Escrutinio de los Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2004).

Sin embargo, si bien en estas últimas normas se hace referencia al mencionado artículo 293.1 de la Constitución, en aparente confirmación de su carácter de *reglamentos ejecutivos*, se hace referencia también a las sentencias dictadas por el TSJ-SC en fechas 04 y 25 de agosto del 2003, que según la jurisprudencia posterior de la Sala Constitucional, fueron los actos

judiciales a través de los cuales el TSJ habría delegado en el CNE la potestad legislativa electoral, esto es, la potestad del CNE para dictar normas con rango legal.

C. Naturaleza de las Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2007) y de las Normas para Regular los Referendos Revocatorios (2007)

En febrero y marzo del 2007, respectivamente, el CNE aprobó las Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular y las Normas para Regular los Referendos Revocatorios, en cuyos encabezamientos se invocaron las siguientes competencias:

“El Consejo Nacional Electoral, en ejercicio de las atribuciones conferidas en el *artículo 293.5 y la Disposición Octava de la Constitución* de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con los *artículos 2, 3 y 33.1 de la Ley Orgánica del Poder Electoral*,... **RESUELVE** dictar las siguientes: **NORMAS PARA REGULAR EL PROCEDIMIENTO DE PROMOCIÓN Y SOLICITUD DE REFERENDOS REVOCATORIOS DE MANDATOS DE CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR...**”

“El Consejo Nacional Electoral, en ejercicio de las atribuciones conferidas en el *artículo 293, numeral 5 y la Disposición Octava de la Constitución* de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con los *artículos 33, numerales 1 y 39 de la Ley Orgánica del Poder Electoral*,... **RESUELVE** dictar las siguientes: **NORMAS PARA REGULAR LOS REFERENDOS REVOCATORIOS...**” (Itálicas añadidas)

Con excepción del artículo 33.39 de la Ley Orgánica del Poder Electoral –referido a la competencia del CNE para dictar el Estatuto de la Carrera del

Funcionariado Electoral- las disposiciones invocadas en ambas Normas son fundamentalmente las mismas que se invocaron en las ya derogadas Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2003), ninguna de las cuales da competencia al CNE para dictar reglamentos u otros actos normativos con rango equivalente al de la Ley.

Pero aún más, en ambas Normas del 2007 se suprimió la referencia que al artículo 72 de la Constitución estuvo contenida en las Normas del 2003, de la cual coligió el TSJ -erradamente- el rango supuestamente legal de estas Normas 2003. De modo que el rango legal de las Normas aprobadas en el 2007 ya no puede predicarse de una referencia al artículo 72 Constitucional, por no existir ya dicha referencia.

Como ocurrió en el 2003, el CNE procedió acertadamente al invocar el ejercicio de las atribuciones contenidas en los artículos 293.5 y Transitorio Octavo de la Constitución, y 33.1 de la Ley Orgánica del Poder Electoral, los cuales atribuyen competencia al Consejo para organizar, administrar, supervisar y vigilar los actos relativos a los procesos electorales y de referéndum.

Ninguna referencia hizo el CNE a los artículos 293.1 de la Constitución⁸ y 33.29 de la Ley Orgánica del Poder Electoral⁹, omisión

⁸ Artículo 293. El Poder Electoral tienen por funciones: 1. Reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que éstas susciten o contengan.

acertada por no haber una ley aplicable al procedimiento de referéndum revocatorio, que permita dictar un reglamento ejecutivo o de aplicación.

Es posible presumir, a la luz de lo expuesto, que el CNE pretendió dictar en el 2007 una suerte de “*reglamento independiente de la Ley*” cuya competencia para dictarlo se consideró contenida en los referidos artículos 293.5 y Transitorio Octavo de la Constitución, y 33.1 de la Ley Orgánica del Poder Electoral. Y es allí donde debe encontrarse la naturaleza jurídica de las Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular: la de ser un *reglamento independiente*, en consecuencia, una vez que la Asamblea Nacional ejerza su potestad legislativa para regular el procedimiento de referéndum revocatorio, la misma materia no podrá ser normada en lo adelante sino por Ley o por actos de rango equivalente.¹⁰

No obstante, este acertado proceder del CNE sigue sin superar la objeción ya señalada: la aprobación de estas Normas por el CNE continúa siendo una invasión a materia de la reserva legal, *ex* artículos 70 *in fine* y 72 de la Constitución, por cuanto el reglamento independiente puede dictarse

⁹ Artículo 33. Competencia. El Consejo Nacional Electoral tiene la siguiente competencia:... 29. Reglamentar las leyes electorales y de referendos.

¹⁰ Como ya se señaló, los reglamentos independientes de la Ley son definidos por la doctrina como “*reglamentos que no contemplan ni desarrollan ninguna Ley previa, sino que surgen al margen de toda Ley de habilitación*” (García de E., 1983, 224), o más precisamente: los dictados por la Administración sin estar vinculados a una Ley preexistente, en ámbitos materiales que no han sido regulados previamente por las leyes. Por consiguiente, tienen por finalidad regular materias cuyo tratamiento el legislador ha olvidado. (Peña Solís, 2004b, 535).

en materias que entran en la esfera de competencia del Poder Legislativo, no-disciplinadas por ese Poder, “*siempre y cuando las mismas no formen parte de la denominada reserva legal*” (Peña, 2004b, 536).

D. Conclusiones

Debe ratificarse que en defecto de una Ley post-constitucional relativa al referéndum revocatorio, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política ha debido ser la legislación aplicable, con las adaptaciones introducidas por el CNE mediante reglamentos ejecutivos o de aplicación, dictados en ejercicio de la atribución que le confieren los artículos 293.1 de la Constitución y 33.29 de la Ley Orgánica del Poder Electoral.

No siendo así, es decir, al asumirse que la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política no era aplicable al procedimiento de referéndum revocatorio, y que no existía otra ley aplicable, las normas dictadas por el CNE para garantizar la aplicación directa e inmediata del artículo 72 Constitucional han debido ser *reglamentos independientes*, como aparentemente lo fueron las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2003) y lo son las Normas dictadas en el 2007; y los instrumentos normativos dictados por el propio Órgano Electoral para complementar las normas anteriores, serían *reglamentos ejecutivos*.

Estas conclusiones son relevantes ya que, de haberse convenido en el rango reglamentario de la potestad normativa ejercida por el CNE, la

competencia para juzgar la constitucionalidad y/o legalidad de las Normas dictadas por ese Órgano Electoral hubiere correspondido al TSJ en Sala Electoral, y no en Sala Constitucional, cuya competencia se circunscribe a juzgar la constitucionalidad de los actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución.

No obstante, mediante sentencia N° 566/2004, el TSJ-SC estableció que al aprobar las normas y demás instrumentos atinentes a la regulación del procedimiento de referéndum revocatorio, incluso los instructivos, el Poder Electoral actuó en ejecución directa e inmediata del artículo 72 Constitucional, habilitado al efecto por sentencia del mismo Tribunal de fecha 25/08/2003, razón por la cual, siguiendo el razonamiento del Supremo Tribunal, tales normas tienen rango legal.

Como resultado de ello, la competencia para juzgar la constitucionalidad de las Normas aprobadas por el CNE le corresponde a la Sala Constitucional, y no a la Electoral, ello en razón de que, según la jurisprudencia reiterada de la Constitucional, conforme al artículo 334 de la Carta Magna, le corresponde exclusivamente a esa Sala declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o demás actos normativos que tengan rango de ley.

El ejercicio durante el 2007 de la potestad normativa por el CNE es, por las razones que se explican a continuación, una buena oportunidad

para que la Sala Constitucional subsane los criterios precedentemente establecidos, y predique respecto de esa potestad un rango estrictamente reglamentario. Tales razones son:

(i) Las sentencias previamente dictadas por la Sala Constitucional están referidas a las Normas dictadas por el CNE en el 2003 y en el 2004, y en consecuencia, ninguna está referida a las Normas dictadas en el 2007;

(ii) Ninguna de las normas de competencia invocadas en las Normas del 2007 confiere competencia al CNE para dictar reglamentos u otros actos normativos con rango equivalente al de la Ley; y,

(iii) En las Normas del 2007 se suprimió toda referencia a las sentencias de la Sala Constitucional y al artículo 72 de la Constitución, como fundamentos de competencia, y fue de tales referencias que esa Sala coligió el rango legal de las Normas dictadas durante 2003 y 2004.

CAPÍTULO II

CARGOS QUE PUEDEN SER OBJETO DE UN REFERÉNDUM REVOCATORIO

A juicio de Giraud (1994, 101), uno de los elementos fundamentales a la hora de instrumentar una forma de referéndum revocatorio es determinar con toda precisión los cargos que pueden ser objeto de ello, lo cual está en íntima relación con la modalidad individual o colectiva bajo la cual se realizarán.

En este sentido, el artículo 6 de la Constitución (1999) prescribe que el gobierno de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre de mandatos revocables. Ahora bien, lo que resulta revocado, según Giraud (1994, 101), es una “representación” y no un “mandato” puesto que los electores le otorgan al candidato su confianza, mas no un mandato, en consecuencia, el representante no está sujeto a mandato imperativo ni es un mandatario.

Tal vez de modo más preciso, y a la vez más amplio, el artículo 72 de la Constitución prescribe que “[t]odos los cargos y magistraturas de elección

popular son revocables”. Son más precisos aún los artículos 197 y 233, los cuales prevén explícitamente la revocabilidad del mandato de los diputados a la Asamblea Nacional y del Presidente de la República.

Según las disposiciones constitucionales, parece claro que son revocables los mandatos del Presidente de la República y de los diputados a la Asamblea Nacional, así como el de los gobernadores de estado y de los alcaldes municipales, cualquiera sea la acepción que le atribuyamos a la expresión “gobierno” en el artículo 6 Constitucional. Pero resulta necesario interpretar el artículo 72 de la Constitución para determinar con precisión cuáles son “los cargos y magistraturas de elección popular” a los que se refiere dicho artículo, cuyo mandato es revocable.

En relación con ello, Álvarez (2000, 145) incluye a todos los cargos y magistraturas provenientes de elección popular, no siendo posible excluir alguno por razón de su jerarquía, en consecuencia, menciona como sujetos pasibles de la revocatoria de mandato al Presidente de la República, gobernadores y alcaldes; a los integrantes de la Asamblea Nacional, consejos legislativos estadales, concejos municipales y juntas parroquiales; a los jueces de paz; e incluso a los titulares de los órganos del Poder Ciudadano, en la hipótesis excepcional a que se refiere el artículo 279 *in fine* de la Constitución.

Pellegrino (2003) señala que el referéndum revocatorio permite remover anticipadamente de sus cargos a los mandatarios que son elegidos para

governar y legislar, e incluso para administrar justicia, como es el caso de los jueces de paz (p. 473), pero precisa que se aplica a las autoridades elegidas por el pueblo, por lo que debe entenderse referida únicamente a los cargos de elección popular (p. 475).

Por su parte, Rondón de S. (2004, 57-61) confirma que es necesario que se trate de un destino público de elección popular, especificando que el referéndum revocatorio alcanza al Presidente de la República, a los diputados a la Asamblea Nacional, a los gobernadores y a los integrantes de los consejos legislativos estatales, a los alcaldes y a los concejales municipales, y a los jueces de paz, pero igualmente plantea el problema de los cargos de elección popular no previstos en la Constitución, tales como, las autoridades de las universidades nacionales y de otros entes corporativos.

1. CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN

Entendemos por cargos de elección popular, “aquellas *funciones públicas* cuyos titulares son *determinados por la población* mediante una *elección directa, de primer grado*” (Molina, 1999). En cuanto a la expresión “magistratura”, también usada por el artículo 72 Constitucional, Ossorio afirma que “la magistratura de un país está formada por los *miembros del Poder Judicial*, cualquiera que sea su grado o jerarquía..., a cuyo cargo se encuentra la función jurisdiccional de administrar justicia.” (Itálicas añadidas).

Por otra parte, debe recordarse que el objeto de la revocación es un “mandato”, entendiendo por tal la “situación jurídico-política con base a la cual alguien, *designado por vía electoral*, desempeña una función política en la democracia representativa” (Afonso, 2002, 10), o más precisamente, “la relación que en las democracias se establece entre *electores* y *elegidos* para ocupar los *cargos políticos* de la estructura estatal”, con fundamento en la llamada teoría de la representación (Sabsay y Vanossi, 1999). [Itálicas añadidas]

En virtud de las consideraciones teóricas precedentes, puede concluirse que los cargos y magistraturas de elección popular a los que se refiere el artículo 72 de la Constitución son los *cargos públicos cuyos titulares, por su carácter político, son elegidos por la población mediante una elección directa o de primer grado*, incluso los cargos de juez cuando sean elegidos en la forma antedicha.

Según lo dicho y conforme a la Constitución, son revocables los mandatos de los integrantes de las juntas parroquiales (*ex artículo 64*), de los gobernadores de estado (Art. 160); de los integrantes de los consejos legislativos estatales (Art. 162); de los alcaldes municipales (Art. 174); de los concejales municipales (Art. 175); de los diputados a la Asamblea Nacional (Art. 186); del Presidente de la República (Art. 228) y de los jueces de paz (Art. 258).

Igualmente es, o debe ser, revocable el mandato de la autoridad o jefe de gobierno en el Distrito Capital ya que, conforme al artículo 6 Constitucional, el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de todas las entidades políticas que la componen, es y debe ser democrático, electivo y de mandatos revocables. Siendo el Distrito Capital una entidad político-territorial –tal como lo disponen los artículos 16 de la Constitución y 2 de la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital (2009)– su autoridad de gobierno debe ser electa por el pueblo y, por consiguiente, su mandato debe ser revocable.¹¹

Entre los cargos cuyo mandato es revocable, Álvarez (2000, 145) incluye también a los titulares de los órganos del Poder Ciudadano, es decir, al Fiscal General de la República, al Contralor General de la República y al Defensor del Pueblo, en la hipótesis excepcional a que se refiere el artículo 279 *in fine* de la Constitución, según el cual, si transcurrido un lapso de 30 días continuos, las dos terceras partes de los diputados de la Asamblea Nacional no han designado a un integrante del Poder Ciudadano de la terna propuesta por el Comité de Evaluación de Postulaciones, “el Poder Electoral someterá la terna a consulta popular”.

¹¹ No obstante el carácter electivo que debe tener el gobierno del Distrito Capital, según los artículos 6 y 16 de la Constitución, el artículo 7 de la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital (2009) estipuló que el Jefe de Gobierno de dicho ente territorial es de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República, lo que a todas luces es violatorio del referido artículo 6 Constitucional.

En mi criterio, ni siquiera en esta hipótesis excepcional puede predicarse la revocabilidad del mandato supuestamente conferido a un integrante del Poder Ciudadano toda vez que, lo convocado en este caso por el CNE no sería una elección popular y directa de primer grado, que es lo que permite configurar una relación de mandato, sino una “*consulta popular*”, que al decir del TSJ-SC “es un mecanismo de participación sin efectos vinculantes” (Sentencia N° 023/2003).

Efectivamente, refiriéndose al referéndum consultivo, una modalidad de consulta popular, el TSJ-SC señaló que es un mecanismo por medio del cual se le otorga mayor legitimidad a decisiones de especial trascendencia que competen a determinados órganos del Estado, en ese sentido, el referéndum consultivo legitima directamente la asunción de determinadas decisiones y a quienes ejercen las funciones de dirección política. De allí que el resultado del referéndum no tenga carácter vinculante en términos jurídicos, respecto de las autoridades constituidas, por ser un mecanismo cuya finalidad no es la toma de decisiones por parte del electorado, sino su participación en el dictamen destinado a quienes han de decidir.

En otra sentencia del mismo día, el TSJ-SC indicó:

... el constituyente concibió esta modalidad de referéndum como un medio de carácter excepcional... cuya función es *servir de cobertura a las decisiones especialmente comprometidas* por sus costos económicos o sociales, con el *propósito de asegurar la legitimación política de las mismas por parte de los ciudadanos...*

... el referéndum consultivo previsto en el artículo 71 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, carece del

carácter decisorio que el Texto Fundamental atribuye a los otros referendos populares. Ello significa que *el referéndum consultivo no es vinculante*, es decir, que *su resultado no sustituye la potestad decisoria de los órganos del Poder Público* ni genera obligación alguna para que éstos las adopten... (N° 022/2003. Itálica añadida)

Si como parece desprenderse de estas sentencias, la consulta eventualmente realizada por el CNE al Cuerpo Electoral respecto de la terna en cuestión, se propone solamente dotar de legitimidad política a la decisión que debe tomar el parlamento, por consiguiente, carece de carácter decisorio, no es vinculante y su resultado no sustituye la potestad decisoria de la Asamblea Nacional, puede colegirse entonces que aún realizada esta consulta, no se le otorga al funcionario del Poder Ciudadano un *mandato* que posteriormente pueda revocarse, o lo que es lo mismo, no se configura una relación democrática entre *electores* y *elegidos* basada en el principio de representación.

2. OTROS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR NO PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN

Pellegrino (2003, 475) precisa que la revocatoria de mandato se aplica a las autoridades elegidas por el *pueblo*, por lo que debe entenderse referida únicamente a los cargos de elección popular de los distintos *órganos del Poder Público*. Sin embargo, Rondón de S. (2004, 60) plantea el problema de los cargos de elección popular *no previstos en la Constitución*, tales como las autoridades de las universidades nacionales o de otros entes corporativos. ¿Están sujetos o no, a revocatoria de mandato?

Si como lo expresa el artículo 72 Constitucional, son revocables los mandatos de los titulares de “cargos y magistraturas de elección *popular*”, bien podría afirmarse que la revocatoria de mandato se aplica únicamente a las autoridades elegidas por el *pueblo*, debiendo entenderse, por consiguiente, que únicamente los cargos de origen electoral-popular previstos en la Constitución son destinos políticos y sólo ellos están sometidos a un derecho político como lo es el referéndum.

Pero también podría afirmarse, como lo advierte Rondón de S. (2004, 61), que la Constitución no restringe explícitamente la potestad revocatoria a los cargos por ella designados como de elección popular, sino que dicha potestad “trasciende la noción de derechos políticos y se ubica como un principio acordado a todo elector, de pretender la revocatoria del designado para un cargo que... ha demostrado su inidoneidad para atender a los deberes fundamentales que el mismo exige”.

A mi juicio, debe tomarse en consideración que conforme a la Constitución, el propósito del Constituyente en 1999 fue establecer “una sociedad *democrática, participativa* y protagónica” (Preámbulo), en la que “El Estado tiene como fines esenciales... el *ejercicio democrático de la voluntad popular*” (Art. 3) y en la que “*Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos*” (Art. 5). Estos principios de participación y de soberanía se constituyen en principios rectores de todas las situaciones jurídicas que surjan con ocasión de procesos electorales impuestos por la

Constitución o por la ley, e inspiradores de la normativa que los rige. Como acertadamente lo escribió el TSJ-SC en la sentencia N° 1139/2002:

... las oportunidades de participación que la Constitución confiere a los ciudadanos, como realización concreta de la llamada democracia participativa y protagónica, cuenta con la revocatoria del mandato como instrumento político de participación directa del pueblo en ejercicio de su soberanía, de carácter real, efectivo, *de grandes alcances y significación en el nuevo diseño jurídico político...*, lo que sin duda sólo puede admitir una interpretación armónica y progresiva con todas las normas que componen el Texto Fundamental, como parte de un nuevo orden jurídico, pues, *por medio de dicho mecanismo de participación, el ciudadano podrá ejercer su poder sobre las autoridades que eligió para removerlas de sus cargos cuando lo estime necesario...* (Itálica añadida)

Aún más,

... el modelo democrático electivo, participativo y protagónico instaurado en Venezuela a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, concibe a la gestión pública y la preservación y fomento del bien común como un proceso en el cual se establece una comunicación permanente entre gobernantes y ciudadanos, entre los representantes y sus representados, lo cual implica una modificación radical, a saber, de raíz, en la orientación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, en la que se devuelve a esta última su legítimo e innegable protagonismo, a través del ejercicio de sus derechos políticos fundamentales... (TSJ-SC. N° 023/2003)

El TSJ refuerza estas ideas al señalar que el principio de participación informa a la estructura y la actuación del Estado e incluso le da un nuevo contenido a la funcionalidad de la soberanía popular, principalmente mediante la multiplicación de centros de decisión pública en los que se incorpore la voluntad social. De allí que –y esto es ya una afirmación mía– si la Constitución o la ley han impuesto la elección directa o de primer grado

para conformar la directiva de una organización, estatal o no-estatal, debe entenderse que el Cuerpo Electoral correspondiente, titular del derecho de sufragio, la retiene a todo evento y por ello puede revocar el mandato previamente conferido.

Así, por ejemplo, los cargos de elección previstos en la Ley de Universidades y en las leyes sobre los colegios profesionales o sobre los partidos políticos, por ejemplo, quedan sometidos a la revocatoria de mandato, en consecuencia, el mandato de un rector, de un vicerrector, de un secretario, de los decanos y hasta de los representantes profesoraes y estudiantiles ante los consejos universitarios de las universidades nacionales, entre otros, así como el de los directivos de un colegio profesional o de un partido político, son perfectamente revocables.

Lo anterior no quiere decir que el Poder Electoral sea el competente para organizar y celebrar todo tipo de referendos revocatorios pues, como acertadamente lo expresa Rondón de S. (2004, 61), “el ámbito del poder electoral es la esfera constitucional”. Debe entenderse que en los cargos electivos previstos por la ley, el órgano competente para preparar y celebrar el correspondiente referéndum revocatorio será el mismo que preparó y celebró los comicios que permitieron la elección de la autoridad en cuestión, es decir, la Comisión Electoral o el órgano equivalente que exista en el seno de cada organización.

CAPÍTULO III

REQUISITOS PARA PROMOVER Y CONVOCAR UN REFERÉNDUM REVOCATORIO

Conforme al artículo 72 de la Constitución (1999),

... Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referéndum para revocar su mandato...

Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato. (Itálica añadida)

El extracto citado contiene, sucintamente, los requisitos a cumplir para lograr la convocatoria de un referéndum revocatorio. Cada uno de ellos puede suscitar, y de hecho algunos lo han suscitado, cuestiones de interpretación.

1. REQUISITOS TEMPORALES

Según Giraud (1994, 103), hay quienes opinan que el referéndum revocatorio debería solicitarse en cualquier momento del período correspondiente y las veces que fuera necesario. Pero hay otros que opinan

que debe tenerse en consideración que es necesario dejar transcurrir un plazo prudencial que permita tener una visión del desempeño del representante, y que también carecería de sentido solicitar una convocatoria faltando poco tiempo para culminar la representación respectiva.

A este respecto, el artículo 72 Constitucional señala que puede solicitarse la revocatoria del mandato sólo cuando haya transcurrido la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario correspondiente. Con relación a ello, el TSJ-SC ha señalado que,

... quien es elegido debe tener un tiempo determinado para gobernar o legislar, dado que éste es un derecho que le asiste a toda autoridad elegida por el pueblo, a la que los electores también pueden solicitarle que rinda cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo con el programa presentado, conforme lo establece el artículo 66 de la Constitución vigente. *La “mitad del período”, como límite de naturaleza temporal a partir del cual puede ejercerse la revocación del mandato, sin duda representa un plazo prudencial que permite a los electores tener una visión del desempeño del representante...* (Sentencia N° 1139/2002. Itálica añadida)

No obstante la aparente claridad de la norma constitucional, al procurar su interpretación, y en particular del verbo “solicitar” empleado en ella, Ayala (2004) plantea la distinción entre la *oportunidad para la recolección de las firmas* y la *oportunidad para presentar la solicitud de referéndum revocatorio al CNE*, en tal sentido, explica que nada aclara el citado artículo 72 con respecto a lo primero, pero que la ambigua sentencia N° 137/2003 del TSJ-SC permitió entender que las firmas podían

recolectarse con anterioridad a la solicitud, y era ésta la que debía presentarse al cumplirse la mitad del período respectivo.

Por el contrario, Brewer-Carías (2004c) señala que la recolección de firmas debe hacerse a partir del momento en que esta se pueda formular, es decir, después de transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario (p. 54) puesto que, si el derecho a presentar la solicitud nace al transcurrir ese lapso, entonces las firmas, que son la expresión concreta de la manifestación de voluntad, deben recogerse con posterioridad a esa fecha (p. 60).

En este mismo orden de ideas se pronuncia Rondón de S. (2004), quien explica que recolectar las firmas antes de cumplirse la mitad del período es contrario a la Constitución pues, en su criterio, el procedimiento para realizar el referéndum revocatorio es un trámite que implica varias etapas, cada una de ellas con su propia entidad y características, pero todas destinadas a un mismo fin, dándose en este caso la figura del “*acto complejo*” (p. 62), ergo, la fecha en que se activa la potestad revocatoria debe comprender a la totalidad del proceso para su ejercicio, incluyendo la fase de iniciativa y con ello, la firma de las planillas para la convocatoria (p. 64).

Como bien lo señaló Ayala, el TSJ-SC fue muy ambiguo al emitir su veredicto sobre este aspecto pues en apariencia, se negó a pronunciarse alegando que el artículo 72 Constitucional nada menciona respecto del momento en el cual puede iniciarse la recolección de firmas, pero que aún

así, en dicho aspecto no existe una duda razonable que deba interpretarse; y que la regulación de este aspecto es, en todo caso, una materia de la reserva legal, por lo que establecer por parte del TSJ un requisito temporal para la recolección de las firmas conllevaría menoscabar dicho principio de técnica.

No obstante esta aparente negativa a pronunciarse, la Sala terminó afirmando que,

... el artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela regula un mecanismo electoral de participación política y *se limita a señalar la oportunidad a partir de la cual puede efectuarse la solicitud de referéndum revocatorio ante el Consejo Nacional Electoral*, esto es, una vez transcurrida la mitad del período, y *nada señala respecto de la oportunidad para recolectar las firmas, las cuales, lógicamente deben preceder a la solicitud*, sólo podrían recolectarse en el término establecido en dicho precepto constitucional... (N° 137/2003. Itálica añadida)

Producto de la interpretación que le dieron a este fallo algunos sectores de la opinión pública, y en especial los medios de comunicación social, según la cual, era válido recoger las firmas para revocar el mandato del Presidente de la República antes de transcurrir la mitad de su período, el TSJ-SC difundió una *nota de prensa* el 14/08/2003, de este tenor:

El Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, hace del conocimiento de todos que ha mantenido su criterio de que el artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela regula un mecanismo electoral de participación política, que se limita a señalar la oportunidad a partir de la cual puede efectuarse la solicitud de referéndum revocatorio ante el Consejo Nacional Electoral, y que *dicho artículo nada señala respecto de la ocasión en que deben recolectarse las firmas...*

El Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, ratifica que *no se ha pronunciado, ni es de su incumbencia,*

determinar ni la oportunidad para la recolección de las firmas a que se refiere el artículo 72 eiusdem, ni tampoco lo relacionado con la validez de dichas firmas, todo lo cual es competencia del Consejo Nacional Electoral, según las normas que rigen su funcionamiento.

Aunque la solución del asunto volvía a quedar en el vacío, apenas dos meses después, el 06/10/2003, el TSJ-SC dictó otra sentencia en la que volvió sobre su polémico fallo N° 137/2003, aclarándolo del modo siguiente:

... en el referido fallo, la Sala destacó que las firmas son un antecedente a la solicitud, y, por ende, lógicamente, sólo podrían recolectarse con anterioridad a la misma, de conformidad con lo establecido en dicho precepto constitucional, y que es el Consejo Nacional Electoral el órgano encargado de verificar el cumplimiento de los requisitos de la solicitud de convocatoria a referéndum revocatorio, incluido el aspecto de las rúbricas que acompañen dicha solicitud...

Si la recolección de las rúbricas es un antecedente a la solicitud de convocatoria a un referéndum revocatorio,... es porque las mismas son parte de dicha solicitud, la cual, como se ha expresado, sólo puede plantearse ante el Consejo Nacional Electoral una vez que el funcionario cuyo mandato se desea revocar haya cumplido la mitad del período para el cual fue electo, y no antes... (N° 2663/2003)

En mi criterio, a pesar de la lamentable ambigüedad de la sentencias números 137 y 2663 del 2003, el TSJ-SC claramente había distinguido entre la “oportunidad a partir de la cual puede efectuarse la solicitud de referéndum revocatorio ante el CNE”, que ocurre al transcurrir la mitad del período del funcionario, y la “oportunidad para recolectar las firmas”, sobre lo cual nada señala la Constitución pero que “lógicamente deben preceder a la solicitud”, de lo cual podía inferirse, aún sin mayores esfuerzos interpretativos, que la oportunidad para recolectar las firmas debía ser

anterior a la oportunidad de la solicitud, por lo tanto, la oportunidad para recolectar las firmas podía ocurrir antes de transcurrir la mitad del período.

En este ambiente de incertidumbre y ambigüedad que había propiciado el TSJ-SC, el CNE se vio forzado a resolver sobre la validez de un evento denominado “El Firmazo”, por medio del cual sectores de la oposición habían recogido las firmas para revocar el mandato del Presidente de la República. Dicho evento se celebró el 02 de febrero del 2003, es decir, seis meses y 18 días antes de que se cumpliera la mitad del período constitucional del Presidente. Mediante Resolución N° 030912-461 del 12/09/2003, el CNE declaró la inadmisibilidad de la solicitud de referéndum alegando, entre otras cosas, que:

... no es un ejercicio legítimo del derecho previsto en el artículo 72 de la Constitución solicitar el referéndum revocatorio de un funcionario electivo mediante peticiones que sean anteriores al momento en que nace o se origina el derecho. Así como no se puede cursar solicitud ante el Poder Electoral antes de que se cumpla el momento constitucional fijado, en el cual se consolida la titularidad del derecho y puede ejercer el derecho de solicitarlo; de esa misma manera no pueden recabarse las “firmas” para acompañar una solicitud para cuyo objeto el firmante no tiene derecho todavía. Es absolutamente artificiosa la escisión entre solicitud de referéndum y “firma”, pues sólo si se cuenta con la titularidad de un derecho se tienen los medios que favorezcan su ejercicio, según la máxima del Derecho conforme a la cual “cuando las leyes otorgan un derecho, conceden también el medio sin el cual aquél no podría ser ejercitado...

Esta interpretación se vio corroborada posteriormente por los artículos 13 y 14 de las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2003), y luego por los artículos

4 y 5 de las Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2007). Los mencionados artículos 13 y 4 reprodujeron parcialmente el artículo 72 Constitucional, pero los artículos 14 y 5 señalaron lo siguiente:

Artículo 14. *A partir del momento en que se cumpla la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario, las organizaciones con fines políticos o las agrupaciones de ciudadanos o ciudadanas debidamente inscritas en el Consejo Nacional Electoral participarán por escrito a este mismo Consejo o a la Oficina Regional Electoral correspondiente el inicio del procedimiento de convocatoria de referéndum revocatorio del mandato,...*

Artículo 5. *A partir del momento en que se cumpla la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario, las organizaciones con fines políticos o las agrupaciones de ciudadanos o ciudadanas debidamente inscritas en el Consejo Nacional Electoral podrán promover mediante escrito el inicio de la solicitud de procedimiento de referéndum revocatorio del mandato,...* (Itálicas añadidas)

En mi criterio, la acertada distinción que sin lugar a dudas hizo el TSJ-SC entre la *oportunidad para efectuar la solicitud de referéndum revocatorio ante el CNE* –que indubitablemente debe ocurrir al transcurrir la mitad del período del funcionario–, y la *oportunidad para recolectar las firmas de la solicitud* –sobre lo cual nada señala la Constitución pero que lógicamente debe preceder a la solicitud–, permitía concluir que el procedimiento de recolección de firmas precede a la presentación de la solicitud y por consiguiente, el procedimiento de recolección de firmas podía iniciar y culminarse antes de transcurrir la mitad del período.

La interpretación del CNE y la normativa posteriormente aprobada condujeron a la modificación tácita del artículo 72 Constitucional ya que, por obra de dicha normativa, al transcurrir la mitad del período no puede solicitarse la convocatoria del referéndum, como lo estipula dicho artículo 72, sino simplemente *“promover... el inicio de la solicitud de procedimiento”*.

En descargo del CNE, debe admitirse que el Órgano Electoral reprodujo lo que es usual en el Derecho comparado, es decir, que el procedimiento de referéndum revocatorio se inicia formalmente con un “aviso de intención” (*notice of intention*) mediante el cual los electores comunican a la autoridad competente su intención de iniciar la “recolección de firmas” que permitan convocar dicho referéndum (Santana, 2004, 79), y ello ocurre a partir del momento en que lo permite la Constitución o la ley.

No obstante, considero que la recolección de las firmas es simplemente un procedimiento preparatorio al acto de presentación de la solicitud, por consiguiente, si conforme al artículo 72 de la Constitución, transcurrida la mitad del período puede solicitarse al CNE la convocatoria del referéndum, entonces el procedimiento preparatorio podría realizarse con anterioridad.

Lo anterior no impide que el legislador y/o el CNE establezcan normas destinadas a garantizar la participación y/o vigilancia del Órgano Electoral en el procedimiento de recolección de firmas, como en efecto se han establecido, pero en función de ello, dichas normas deben establecer un

plazo prudencial y razonable, anterior al transcurso de la mitad del período, a partir del cual los interesados pueden iniciar dicho procedimiento.

A pesar de mi postura, la disposición vigente es la prevista en las Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2007), en cuyo artículo 5 se dispone:

Artículo 5. *A partir del momento en que se cumpla la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario, las organizaciones con fines políticos o las agrupaciones de ciudadanos o ciudadanas debidamente inscritas en el Consejo Nacional Electoral podrán promover mediante escrito el inicio de la solicitud de procedimiento de referéndum revocatorio del mandato,... (Itálica añadida)*

2. REQUISITOS RELATIVOS A LA INICIATIVA

El artículo 72 de la Constitución exige que la suscriban “un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción”. A continuación analizaremos los aspectos que sobre la iniciativa derivan de esta disposición constitucional.

A. Iniciativa popular

En cuanto a la legitimación activa, Giraud (1994, 103) explica que lo normal ha sido legitimar solamente al cuerpo electoral y en ningún caso a los órganos del Poder Público ya que, esta última posibilidad iría contra la razón de ser de la institución, esto es, que el mismo cuerpo electoral que eligió al funcionario en cuestión considere conveniente someter a revisión su desempeño.

Sin embargo –advierte ese mismo autor– resulta curioso el caso de los diputados a la Asamblea Nacional, que si bien son electos en una circunscripción determinada, los efectos de su actuación se extienden a todo el País, afectando a personas que nada tuvieron que ver con su elección y que, por eso mismo, nada tendrían que ver con la revocatoria de su mandato.

El caso es que, en el 2001, el artículo 72 Constitucional originó una duda en torno a si la iniciativa para convocar un referéndum revocatorio era privativa del Cuerpo Electoral, como aparentemente se desprende del artículo 72, o si la iniciativa podía provenir también de algún órgano o ente del Poder Público cuando así lo disponga la Ley, como ocurría con el artículo 69 de la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), a tenor del cual,

El Alcalde quedará suspendido en el ejercicio del cargo cuando el Concejo o Cabildo, por decisión expresa y motivada y con el voto de las tres cuartas (3/4) partes de sus integrantes, impruebe la Memoria y Cuenta de su Gestión anual. En este mismo acto, *el Concejo o Cabildo convocará a un referéndum que se realizará en un plazo mínimo de treinta (30) días para que el cuerpo electoral local se pronuncie sobre la revocatoria o no del Mandato del Alcalde...* (Itálica añadida)

A propósito de la aplicación de esta norma en un municipio del estado Nueva Esparta, el TSJ en Sala Político-Administrativa resolvió que el citado artículo 69 no era contrario al artículo 72 Constitucional puesto que, el 69 estaba referido a una *suspensión* del ejercicio del cargo de Alcalde hasta tanto se realizara el referéndum respectivo, mientras que el 72 se refiere a la

revocatoria de los cargos de elección popular, es decir, que la Carta Magna hace alusión al poder que tiene el soberano de revocar el mandato de las autoridades que han elegido, supuesto distinto a la evaluación que debe efectuar la Cámara Municipal en torno a la gestión administrativa realizada por el Alcalde a través de la Memoria y Cuenta (sentencia N° 073/2002).

Sin embargo, esta decisión fue posteriormente anulada por la Sala Constitucional, la cual estableció que la iniciativa para el referéndum revocatorio no es competencia del Concejo Municipal toda vez que, tratándose de un referéndum revocatorio, la iniciativa le corresponde a un número no menor del 20% de los electores según el artículo 72 de la Constitución, siendo claro que la iniciativa consagrada en el artículo 69 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal colide con la iniciativa popular prevista en el citado artículo 72. (Sentencia N° 579/2002)

Posteriormente y mediante sentencias números 1139/2002 y 2432/2003, la Sala Constitucional confirmó este criterio al señalar que,

... el artículo 72 de la Constitución establece claramente que *la solicitud de la convocatoria de un referéndum para revocar el mandato de una autoridad electa,...* sólo puede tener su origen en una iniciativa popular y no en la iniciativa de órganos públicos, dado que esta última posibilidad no se corresponde con la *ratio* de la institución, cual es, que el cuerpo electoral que eligió considere conveniente someter a revisión la actuación de sus representantes... (Itálica añadida)

- a. *La indebida reserva de la iniciación del procedimiento únicamente a las organizaciones con fines políticos y a las agrupaciones de ciudadanos debidamente inscritas en el CNE*

A pesar de lo indicado por el artículo 72 Constitucional y por el TSJ-SC, el artículo 5 de las Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2007) dispone que, cumplida la mitad del periodo, “*las organizaciones con fines políticos o las agrupaciones de ciudadanos o ciudadanas debidamente inscritas en el CNE* podrán promover mediante escrito el inicio de la solicitud de procedimiento de referéndum revocatorio del mandato,...” (Itálica añadida).

A este respecto, coincido con Ayala (2004, 79), quien acusa de injustificada e inconstitucional a esta restricción pues conforme al artículo 72 de la Constitución, la iniciativa para solicitar la convocatoria de un referéndum revocatorio es *popular*, por tanto, le corresponde a todos los electores, a diferencia de otras iniciativas que son de naturaleza orgánica o institucional.

Se trata por tanto del ejercicio de un derecho político de participación electoral, el cual pueden ejercer directamente los ciudadanos como personas naturales titulares de este derecho constitucional. Por lo tanto –independientemente de la legitimación que también puede reconocérsele a las organizaciones con fines políticos o [a] las agrupaciones de ciudadanos o ciudadanas debidamente inscritas en el CNE–, los ciudadanos y ciudadanas electores en la correspondiente circunscripción, como titulares del derecho político a la participación y concretamente el derecho a la solicitud de Referendos Revocatorios, tienen en consecuencia el derecho a participar directamente al CNE el inicio de los procedimientos de convocatoria de los Referendos Revocatorios.

- b. *El indebido impedimento de firmar a los electores residentes en el exterior*

Ayala (2004, 80) denuncia que durante los procesos de recolección de firmas realizados en el 2003, el CNE no autorizó la recolección de firmas en el exterior aduciendo razones técnicas y de logística, lo que a su juicio fue inconstitucional por ser violatorio del derecho a la participación.

En contra, el proceder del CNE fue respaldado por Rondón de S. (2004, 82), quien sostiene que en principio debería permitirse que cualquier ciudadano manifestara su voluntad de activar el procedimiento revocatorio, pero ello sería absurdo por cuanto no hay recursos económicos suficientes para atender los trámites que tal actividad exigiría.

En mi criterio, la democracia y la participación ciudadana en los asuntos públicos supone inevitablemente el transcurso del tiempo necesario para participar; exigencias logísticas, técnicas y tecnológicas; y especialmente elevados costos económicos. Por ello, mal pueden invocarse estas razones de orden práctico para impedir las manifestaciones de voluntad de los electores residentes en el exterior pues, con ese mismo argumento, también podría impedirseles votar en cualquier proceso electoral.

Además, debe recordarse que la iniciativa de la convocatoria le corresponde a un mínimo del 20% de los electores inscritos en el Registro Electoral, incluyendo a los residentes en el exterior, por lo tanto, su participación podría ser decisiva para alcanzar ese porcentaje. ¿Qué hubiera sucedido en el 2003 si, por ejemplo, el porcentaje de firmas recolectadas y

validadas por el CNE hubiera sido un 19,8% del Registro Electoral? ¿No podría estar el 0,2% faltante entre los electores residentes en el exterior?

Hoy día, el artículo 3 de las Normas para Regular el Acto de Recepción de Manifestaciones de Voluntad para la Solicitud de Referendos Revocatorios (2007) expresa que tienen derecho a manifestar su voluntad para solicitar referendos revocatorios, “los electores y electoras que para el mes siguiente a la fecha en que se cumple la mitad del período del funcionario o funcionaria sujeto a referéndum revocatorio, *se encuentren inscritos en el registro electoral de la respectiva circunscripción*”.

Asimismo, los artículos 8 y 9 *eiusdem* disponen que los centros de recepción de manifestaciones de voluntad estarán ubicados en centros de votación que el CNE habilite a tal fin, para lo cual, el Órgano Electoral establecerá una cantidad de “centros de recepción que agrupen varios centros de votación de la circunscripción electoral de que se trate y sus correspondientes electores y electoras, *a fin de permitir el mayor acceso de los mismos...*”, en consecuencia, se ratifica la obligatoriedad de recoger firmas a todos los electores interesados que para el mes siguiente a la fecha en que se cumple la mitad del período del funcionario, se encuentren inscritos en el registro electoral de la respectiva circunscripción, incluso los residentes en el exterior.

c. *El impedimento de firmar previsto en las Normas*

Conforme al artículo 18 de las Normas para Regular el Acto de Recepción de Manifestaciones de Voluntad para la Solicitud de Referendos Revocatorios (2007), se le podrá impedir firmar o manifestar su voluntad únicamente a las siguientes personas:

- Quienes no presenten la cédula de identidad laminada o que dicha cédula no se corresponda con el portador de la misma;
- Quienes no aparezcan inscritos en el Registro Electoral de la circunscripción electoral correspondiente;
- Quienes previamente hayan manifestado su voluntad con relación al cargo que pretende revocar;
- El elector que habiendo sido sujeto de una objeción a la cédula de identidad, no haya sido resuelta de conformidad con el procedimiento previsto para ello.

d. *Eventual impedimento de firmar a los militares en servicio activo*

Mediante sentencia N° 014/2007, el TSJ en Sala Electoral fijó criterio en torno a la naturaleza jurídica del proceso de recolección de firmas, concluyendo que es “*un hecho político de carácter proselitista*” que “*si además es publicitado, se convierte en un acto de propaganda*”. Así razonó la Sala Electoral:

El constituyente fijó los parámetros para que prosperase la convocatoria a referéndum revocatorio en el artículo 72 de la Constitución, uno de ellos... que lo solicite un número no menor del veinte por ciento de ciudadanos con capacidad de elegir. De manera

que *la intención de quienes promocionan el referéndum es la conquista de adeptos* que se manifiesten no solamente de palabra, sino que firmen una planilla que además contenga los datos que demuestran su ciudadanía y su capacidad para elegir,...

la manera como se organizó la toma de muestras (firmas) durante tres días continuos,... significó –no solo que se procuraba un lapso lo suficientemente amplio como para que físicamente se pudiesen practicar las rúbricas en las planillas–, sino que *esas setenta y dos horas se constituyeron en un período de intenso proselitismo político destinado a ganar adherentes y según el cual la publicidad que se le daba al proceso por todos los medios de comunicación de masas y la propaganda de los interesados, proyectaba que cada firma que se estampaba era un efectivo avance para el objetivo previsto*. Todo lo cual luce perfectamente normal, porque **la firma al ser parcial y pública tiene un valor de prosélito que no tiene el voto, precisamente porque éste es universal y secreto**.

Cuando por la televisión se muestran filas de ciudadanos que esperan para estampar su firma convocando un referéndum y además explica el locutor que se espera una masiva participación, solo podemos entender que se trata de personas que van a expresarse en el único sentido de convocar el referéndum; mientras que ocurriendo lo mismo en un evento de votaciones no hay manera de tener certeza en relación a cuál es la orientación de cada elector. Esa columna de electores que aparece en la pantalla del noticiero televisivo, aguardando turno **para votar** no tiene valor propagandístico para ninguno de los bandos **porque es universal y secreta**, y -en consecuencia- **carece de valor proselitista, porque es neutra**. *Ocurre todo lo contrario cuando un grupo de ciudadanos espera por su turno para firmar la planilla que solicita la convocatoria a referéndum, porque se trata de un acto parcial y público, que se pronuncia de una sola manera y por se constituye una acción proselitista y si además es publicitado, se convierte en un acto de propaganda...*

Para Guillermo Cabanellas, proselitismo es el “celo, fervor o actividad **tendiente a ganar adeptos**, a hacer partidarios de una causa. Es el objeto de toda propaganda, para captar afiliados, y de toda campaña electoral **para conseguir electores**.”...

Siendo el evento de la recolección de firmas para convocar un referéndum revocatorio de mandato popular, además del cumplimiento de un requisito constitucional, una actividad tendiente a ganar adeptos y conseguir electores, *necesario es concluir que estamos ante un hecho*

político de carácter proselitista, destinado a convocar voluntades para un fin determinado, en este caso, la celebración del referéndum. (Itálica añadida)¹²

Esta conclusión de la Sala Electoral tiene relevancia jurídica y política toda vez que, si fuere acogida por el CNE y/o por el TSJ-SC, al concordarla con el artículo 330 de la Constitución conllevaría necesariamente la prohibición para los militares en servicio activo de firmar y manifestar su voluntad de convocar un referéndum revocatorio, pues en el citado artículo 330 se dispone que los integrantes de la Fuerza Armada Nacional en situación de actividad son titulares del derecho al sufragio, pero “*sin que les esté permitido optar a cargo de elección popular, ni participar en actos de propaganda, militancia o proselitismo político*”.

Si como lo señaló la Sala Electoral, la actividad de manifestar la voluntad para convocar un referéndum revocatorio es un hecho político de carácter proselitista, que si además es televisado o publicitado de cualquier modo, es propaganda, resultaría forzoso concluir que esa actividad encuadra entre las prohibiciones mencionadas por el artículo 330, ello así, un militar en servicio activo no podría manifestar su voluntad de convocar un referéndum revocatorio.

¹² La conclusión de la Sala Electoral podría implicar la prohibición de televisar y difundir a través de los medios de comunicación social el proceso de recolección de firmas, en cuanto ello sería un acto de propaganda y proselitismo político durante el desarrollo del proceso. No se hará mayor énfasis en este aspecto o consecuencia porque ello excedería el objeto del trabajo.

Esta interpretación choca, en apariencia, con la jurisprudencia del TSJ-SC y con el artículo 3 de las Normas para Regular el Acto de Recepción de Manifestaciones de Voluntad para la Solicitud de Referendos Revocatorios (2007), el cual expresa que tienen derecho a manifestar su voluntad para solicitar referendos revocatorios, los electores que para el mes siguiente a la fecha en que se cumple la mitad del período del funcionario sujeto a referéndum revocatorio, “*se encuentren inscritos en el registro electoral de la respectiva circunscripción*”, lo cual incluye a los militares en servicio activo.

Si el razonamiento de la Sala Electoral es acertado, a los efectos de determinar la procedencia de la convocatoria sería necesario excluir de la base de cómputo del Registro Electoral a los militares en servicio activo.

B. Quórum de convocatoria

Se entiende por quórum de convocatoria, la cantidad mínima necesaria de firmantes o firmas reunidas (cifra absoluta o relativa) exigida para poner en marcha (convocatoria) un proceso de iniciativa referendal (Nohlen, 1999).

A este respecto, Ayala (2004) señala que el quórum de 20% establecido en el artículo 72 de la Constitución comprende a todos los inscritos en el Registro Electoral *para el momento de formularse la solicitud de referéndum* (p. 77). En el mismo sentido se pronuncia Brewer-Carías (2004c), quien afirma que el derecho a formular la solicitud corresponde a todos los

electores *inscritos en el momento en que pueda formularse*, sin que ese derecho se pierda por residir en el exterior (pp. 52-53).

Para el TSJ-SC, la iniciativa popular debe estar constituida por un número no menor del 20% de los electores inscritos en el Registro Electoral en la correspondiente circunscripción, correspondiéndole a la Comisión de Registro Civil y Electoral –organismo subordinado del CNE–, verificar la “debida inscripción de los electores y electoras que figuran como solicitantes de la revocación” (N° 1139/2002), de donde la Sala coligió posteriormente que la frase “electores inscritos” tiene relación con el *momento de la solicitud del referéndum revocatorio*, por lo que es en esa oportunidad que la mencionada Comisión de Registro Civil y Electoral verificará la inscripción de los electores que solicitan la revocación del mandato (N° 137/2003). Ambos fallos fueron ratificados en la sentencia N° 2432/2003.

Para despejar “la confusión que generan, con mejores o peores argumentos, sectores interesados en una u otra forma de interpretación”, la Sala hizo consideraciones adicionales en la sentencia N° 2750/2003:

Para la Sala es clara la norma: *se refiere al porcentaje de personas que estén inscritas en el momento de cada acto*, bien sea para solicitar la convocatoria (para lo que hará falta un mínimo del 20%) o para formar el número mínimo de votantes que dé valor al resultado del referéndum (que debe ser del 25%). *Ninguna importancia tiene, a estos efectos, el número de electores inscritos para la fecha de la elección del funcionario.*

Observa la Sala que esa conclusión, además, se corresponde con el carácter democrático del proceso relacionado con un referéndum, cualquiera que éste sea. La intención es consultar a la población –que tenga derecho constitucional y legal para

participar– su parecer sobre cierto aspecto de trascendencia. En el caso de autos, ese aspecto es el de la permanencia en el cargo de un funcionario que fue electo, sin importar que en el momento de su elección el ahora interesado no hubiera podido o querido participar....

Cualquiera que haya sido la razón para no estar inscrito en el registro electoral en el momento de la elección o sin importar si la persona que pudo votar no lo hubiera hecho –por el motivo que fuese– lo cierto es que el referéndum revocatorio tiene su causa en el deseo de una parte de la población en que un funcionario electo deje de ejercer un cargo. Ese ánimo, por supuesto, puede tenerlo cualquiera que sea elector para la fecha en que se efectúe la solicitud o se haga el referéndum...

En realidad no importa si se votó o no, si se estaba inscrito o no. Ha sido el pueblo del momento el que confirió el mandato y es el pueblo de ese segundo momento el que puede revocarlo. La integración del pueblo puede haber variado, aumentando o disminuyendo en número, y el registro electoral de la fecha de que se trate debe ser la única referencia...

Por lo expuesto, esta Sala **reitera** que el artículo 72 de la Constitución de la República debe ser entendido en el sentido de que ***el porcentaje mínimo de electores que deben solicitar el referéndum revocatorio y que deben participar efectivamente en la consulta, se toma en cuenta con base en el número de electores que esté inscrito para la fecha de esos actos: la solicitud y el referéndum, y no con base en quienes estuvieran inscritos para el momento en que se efectuó la elección original.*** (Itálica añadida)

En todo caso, el artículo 3 de las Normas para Regular el Acto de Recepción de Manifestaciones de Voluntad para la Solicitud de Referendos Revocatorios (2007) expresa que tienen derecho a manifestar su voluntad para solicitar referendos revocatorios, “los electores y electoras que *para el mes siguiente a la fecha en que se cumple la mitad del período del funcionario*

o funcionaria sujeto a referéndum revocatorio, se encuentren inscritos en el registro electoral de la respectiva circunscripción” (Itálica añadida).

C. Requisitos formales

En cuanto al trámite, Santana (2004, 79) explica que usualmente el procedimiento se inicia con el “aviso de intención” (*notice of intention*), por el cual los electores comunican a la autoridad competente su intención de iniciar la recolección de firmas que permita la convocatoria del referéndum. En algunos casos, se exige una breve exposición de motivos que justifique la pretensión revocatoria, contra la cual el funcionario afectado podrá presentar una defensa posteriormente.

Seguidamente, se les confiere a los interesados un plazo máximo para recoger, en unos formatos elaborados por la autoridad competente, las firmas requeridas por la Constitución o por la ley, cuya autenticidad es verificada posteriormente por la autoridad competente. Si el funcionario no renunciare durante el proceso, se convocará un referéndum que contendrá una sencilla pregunta: ¿Debe XXX ser removido del cargo de XXX?

Por su parte, Njaim (2007, 117) explica que la revocatoria es un proceso complejo en el cual es necesario distinguir las siguientes etapas:

1. La etapa anterior al referéndum, que comprende:

- A. La formación de cierto acuerdo respecto de su aplicación.

- B. Las labores necesarias para lograr el cumplimiento de los requisitos para que la alternativa referendaria pueda ser reconocida, lo que consiste en obtener las firmas necesarias.
 - C. La constitución de un árbitro electoral imparcial.
 - D. El reconocimiento de la validez del cumplimiento de los requisitos por el órgano electoral.
2. La etapa de realización del referéndum.
3. La etapa posterior a la realización del referéndum, que abarca:
- A. El escrutinio.
 - B. La comunicación de los resultados.
 - C. El reconocimiento de los resultados.
 - D. Otros aspectos (los finales).

El caso es que, con respecto a los requisitos formales, el TSJ-SC dejó establecido que es necesario que “la solicitud de revocación del mandato exprese con claridad el nombre y apellido del funcionario cuestionado y el cargo para el cual fue elegido popularmente, con indicación de la fecha de toma de posesión efectiva del mismo”, además de “ir acompañada de los nombres y apellidos, números de cédulas de identidad y las firmas respectivas, para que sea verificada por el Consejo Nacional Electoral, la observancia de la exigencia constitucional de la iniciativa popular” (Sentencia N° 1139/2002).

Por su parte, el CNE aprobó durante el 2003 una diversidad de normativas que regularon los procedimientos de convocatoria y ejecución de los referendos revocatorios celebrados en el 2004, tales como, las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular; las Normas para Regular las Actividades de los Observadores del Consejo Nacional Electoral en la Recolección de Firmas y de los Agentes de Recolección de Firmas de los Presentantes de las Solicitudes de Convocatorias de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular; y las Normas sobre los Criterios de Validación de las Firmas y de las Planillas de Recolección de Firmas para los Procesos de Referéndum Revocatorio de Mandatos de Cargos de Elección Popular, entre otras.

Del conjunto de normas aquí señaladas, Rondón de S. (2004, 82) desprendió un procedimiento de 16 etapas, incluyendo la participación del inicio del procedimiento y su admisión; la designación de observadores de recolección de las firmas y entrega de las planillas; la recolección de las firmas y su posterior consignación y verificación; la publicación de los resultados del proceso de evaluación y, de ser el caso, la subsiguiente convocatoria a “reparos”; la convocatoria a la celebración del referéndum, de ser el caso, y su posterior celebración; y la proclamación de los resultados, entre otras.

Al contrastar la jurisprudencia del TSJ-SC con el régimen establecido por el CNE, Ayala (2004) cuestionó que un sencillo acto de participación

ciudadana haya sido rodeado de tantos formalismos y procedimientos oficiales (p. 93), sobretodo en lo atinente a la figura de los “Observadores del Consejo Nacional Electoral”, quienes por el cúmulo de obligaciones y responsabilidades que se le atribuyeron, asumen la responsabilidad –y por ende, el CNE– del procedimiento de recolección de firmas, en reemplazo de los ciudadanos que promueven el respectivo referéndum revocatorio (p. 95).

Brewer-Carías (2004c, 49) denunció también que las Normas aprobadas por el CNE vulneraron el derecho constitucional a la participación política, pues establecen trabas y requisitos que afectaron su ejercicio y lo limitaron más allá de lo permitido constitucionalmente, tales como, la obligación de firmar en unos formularios predeterminados y en papel especial, en unos lugares precisos y en el plazo de sólo unos días, todo según lo preestablecido por el Órgano Electoral.

Cuevas (2004, 105), sin embargo, señala que la actividad de recolección de firmas es una actividad propia de la sociedad civil, [pero] si en el caso del referéndum revocatorio se acepta que sea reglada y fiscalizada por el CNE es exclusivamente en virtud de las seguridades que se requieren para la debida protección del derecho al ejercicio del cargo, en el entendido que la promoción de un referéndum supone un conflicto entre dos derechos: el derecho del pueblo a revocar el mandato versus el derecho del funcionario a ejercer el cargo por el período establecido.

La justificación aparente de la normativa aprobada por el CNE en el 2003, hoy día reemplazada por la normativa del 2007, parece hallarse en el artículo 3 de las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular, a tenor del cual, el propósito de esa normativa era garantizar: el derecho del elector a solicitar la convocatoria de referéndum revocatorio de mandato; la realización de los procesos de referendos revocatorios en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna; la imparcialidad, transparencia, celeridad, confiabilidad y oportunidad de los actos relativos a los procesos de referendos revocatorios de mandatos; y el respeto a la voluntad del elector, así como los derechos del funcionario público electo popularmente a quien se le pretende revocar su mandato.

Hoy día, el procedimiento de referéndum revocatorio está regulado principalmente en cinco normas, aprobadas por el CNE durante el 2007:

- Normas para la Constitución y Registro de las Agrupaciones de Ciudadanas o Ciudadanos que Participarán en los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular.
- Normas para Regular los Referendos Revocatorios.
- Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular.

- Normas para Regular el Funcionamiento del Punto de Recepción de Manifestaciones de Voluntad para Solicitar Referendos Revocatorios.
- Normas para Regular el Acto de Recepción de Manifestaciones de Voluntad para la Solicitud de Referendos Revocatorios.

El artículo 2 de las Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2007) establece que el propósito de las mismas consiste en garantizar: el derecho del elector a solicitar la convocatoria de referéndum revocatorio de mandato; la imparcialidad, transparencia, celeridad, confiabilidad, protección, pulcritud y oportunidad de los actos relativos a los procesos de referendos revocatorios de mandatos; y el respeto a la voluntad del elector, así como los derechos del funcionario público electo popularmente a quien se le pretende revocar su mandato.

Por otra parte, el artículo 2 de las Normas para Regular el Acto de Recepción de Manifestaciones de Voluntad para la Solicitud de Referendos Revocatorios (2007) ofrece la justificación de haber establecido un procedimiento de recolección de firmas exhaustivamente controlado y vigilado por el CNE. En ese sentido, se arguye que la regulación de esta fase tiene los fines de garantizar:

- El carácter voluntario, personalísimo y libre del derecho a manifestar la voluntad de solicitar el referéndum revocatorio del mandato, por parte de los electores.
- La certidumbre sobre la identidad de quien emite la manifestación de voluntad para solicitar referéndum revocatorio de mandatos.
- El otorgamiento de la manifestación de voluntad en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna, en resguardo de los principios de imparcialidad, celeridad, transparencia y confiabilidad.
- El desarrollo del acto con toda normalidad y con los instrumentos y condiciones necesarias para su completa y cabal ejecución.

En todo caso, del conjunto de normas anteriormente señaladas se desprende un procedimiento que consta de al menos nueve etapas:

- Participación para la apertura del procedimiento.
- Recepción de la participación para la apertura del procedimiento.
- Resolución de procedencia o improcedencia de la participación para la apertura del procedimiento.
- Recepción de las manifestaciones de voluntad.
- Verificación y cuantificación de las manifestaciones de voluntad.
- Convocatoria a la celebración del referéndum, de ser el caso.

- Celebración del referéndum.
- Totalización de las actas de escrutinio.
- Proclamación de los resultados.

El artículo 7 de las Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2007) dispone que el escrito de la participación para la apertura del procedimiento debe contener:

- Nombre, apellido y cargo que ejerce el funcionario cuyo mandato se pretende revocar, así como la fecha de su toma de posesión.
- Identificación de la organización con fines políticos o agrupación de ciudadanos y su ámbito territorial de actuación, y en el caso de la organización con fines políticos, la identificación de su representante legal.
- Objeto del escrito de participación.
- En el caso de organización con fines políticos, documento que recoja la decisión interna de solicitar la convocatoria de un referéndum revocatorio.

Al contrario de lo que ocurre en Colombia, la normativa del CNE no exige motivación alguna en el escrito de participación. Efectivamente, en ese país la revocatoria de mandato tiene como base el llamado “mandato

imperativo”¹³, por cuanto al registrar su candidatura, el candidato debe inscribir también lo que promete hacer o actuar durante su gestión. Si no cumple lo que prometió, o lo hace de modo distinto a como lo prometió, estará sujeto a la revocatoria. Es lo que en ese país se denomina el “voto programático”.

De lo que se trata es que, cuando un elector colombiano se propone sufragar para elegir al Alcalde o al Gobernador, debe conocer los programas de gobierno que los candidatos proponen, en los cuales deben estar incluidos los proyectos y las ideas que el candidato planea llevar a cabo en caso de que resulte elegido. El voto es programático pues el candidato elegido está obligado a cumplir con el programa de gobierno que propuso, de no ser así, la población puede invocar algunos mecanismos de participación política, en especial la revocatoria del mandato para removerlo anticipadamente de su cargo.

De este modo, en Colombia se entiende que los gobernadores y alcaldes cuentan con mandato imperativo por parte de los ciudadanos, y están obligados a aplicar los programas que propusieron al electorado, que hace las veces de contenido del mandato imperativo (Viciano y Martínez, 2005, 62). Según Santana (2004, 84), este sistema ha sido muy criticado ya que, una vez recogidas las firmas, el funcionario no se somete inmediatamente al

¹³ Se entiende por “mandato imperativo”, el vínculo en función del cual los electores dan a sus elegidos instrucciones a las cuales estos deben sujetarse obligatoriamente (Alzaga, 2007, 379).

escrutinio electoral sino que corresponde a un juez determinar si cumplió o no, con sus promesas electorales.

Con respecto a Venezuela, Álvarez (2000, 148) manifiesta que la norma constitucional no exige fundamentar la solicitud, pues concibe al referéndum revocatorio como un mecanismo para la construcción de una decisión política, que puede fundarse en razones de mérito, conveniencia social o insatisfacción general. Pellegrino (2003, 474) lo reafirma al señalar que en nuestro sistema no es necesario explicar las razones por las cuales se solicita la convocatoria, a diferencia del colombiano, que sí exige la motivación de dicha convocatoria.

No obstante la normativa del CNE y lo que de ella predica la doctrina nacional, es preciso recordar que la Constitución de 1999 establece el derecho de los electores a que sus representantes rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, “*de acuerdo con el programa presentado*” (Art. 66), lo que podría implicar una suerte de voto programático que conduciría, por vía de consecuencia, a que la revocatoria de mandato se vincule con el incumplimiento de dicho programa, tal como ocurre en Colombia.

Así lo perciben Viciano y Martínez (2005, 63), quienes exponen que el modelo colombiano fue mejorado notablemente en Venezuela, “donde el mandato imperativo alcanza a todos los cargos públicos de elección popular,

incluido el Presidente de la República.”. Esta posibilidad ha sido incluso contemplada por el TSJ-SC, que ha sostenido:

... Como consecuencia de esta tesis “*se colige que la consagración de la soberanía popular comporta por parte del electorado el ejercicio del mandato imperativo*” (LA ROCHE. ***Ibidem***. Págs. 359-361).

El mandato imperativo ha sido expresamente reconocido por el Constituyente de 1999, al consagrar como eje fundamental de la democracia participativa, la exigencia de la rendición de cuentas (artículo 66) y la posibilidad de la revocatoria de los cargos y magistraturas de elección popular mediante referendo (artículo 72). [Sentencias números 024/2003 y 1177/2003]

En un fallo posterior, la Sala Constitucional distinguió entre soberanía popular y soberanía nacional y, para hacerlo, evocó una vez más el pensamiento de La Roche, del tenor siguiente:

... Soberanía Popular significa que esta reside de manera fraccionada en los individuos que componen el Estado, siendo cada uno detentor de una porción alícuota de la Soberanía, y la nacional, según la cual, ésta reside en la nación de manera indivisa, persona colectiva distinta de cada uno de los miembros que la integran. Como consecuencia de esta distinción se colige que *la consagración de la Soberanía Popular comporta por parte del electorado el ejercicio del mandato imperativo...* [Sentencia N° 2211/2007. Itálica añadida]

Si se acoge esta jurisprudencia constitucional, no luce irrazonable que el CNE exigiera a los interesados una breve exposición de motivos de la pretensión revocatoria, referida al incumplimiento del programa originalmente presentado, sólo que en el caso de Venezuela, y a diferencia de Colombia, el único con la facultad para juzgar la veracidad de tales

argumentos es el Cuerpo Electoral llamado a sufragar, y en ningún caso el CNE o la jurisdicción electoral.¹⁴

En todo caso, la referida jurisprudencia constitucional fue criticada por Rivas (2003), quien señala que lo afirmado por la Sala Constitucional no es cierto por cuanto en la misma Constitución se estableció expresamente que los diputados son representantes del pueblo y de los estados en su conjunto, “no sujetos a mandatos ni instrucciones, sino sólo a su conciencia”. Precisa ese autor que la rendición de cuentas a que se hace referencia en el artículo 66 Constitucional no puede ser entendida a la manera de un contrato de derecho privado, sino como simples informaciones que debe dar el diputado al electorado en general en cuya jurisdicción resultó electo y no de manera particular y concreta al supuesto grupo o agrupación electoral que lo eligió (Págs. 175-176).

En cuanto a la revocatoria de mandato, Rivas puntualiza que este mecanismo se impone como remedio “cuando la ‘gravedad del caso’ lo requiera” y por la pérdida de legitimidad en el ejercicio del cargo. El diputado tiene –añade ese autor– una responsabilidad ética ante los electores y han de ser circunstancias muy graves las que induzcan al electorado para propiciar que se les revoque la condición de elegido para representar los intereses populares (Págs. 176-177).

¹⁴ Sobre la naturaleza “política” de la revocatoria de mandato, en el sentido que los motivos de la revocación no son revisables por los tribunales [ni por la autoridad electoral], se recomienda consultar Santana (2004, 18-23).

En relación con este asunto, debe recordarse que conforme al artículo 27 de la Ley Orgánica de la Justicia de Paz (1994), para la procedencia de un referéndum revocatorio y su convocatoria es necesario, además de la iniciativa popular, que el juez de paz se halle incurso en alguna de las causales siguientes: (1) Conducta censurable que comprometa la dignidad de su cargo; (2) Irrespeto a los derechos de los miembros de la comunidad o a los derechos humanos; y, (3) Conductas contrarias a la Ley. Lógicamente, el TSJ-SC debe esclarecer la compatibilidad entre dicho artículo 27 y la Constitución de 1999 ya que, si fuere cierto lo que expone la doctrina nacional, el artículo 27 *in commento* inevitablemente fue derogado por el Texto Constitucional.

Declarada por el CNE la procedencia de abrir el procedimiento, sigue el acto de recepción de las manifestaciones de voluntad, las cuales deben contener: (a) Nombre, apellido y cargo que ejerce el funcionario cuyo mandato se pretende revocar, así como la fecha de su toma de posesión efectiva; y (b) Nombre, apellido, cédula de identidad, fecha de nacimiento y firma manuscrita original de los electores solicitantes de la convocatoria de referéndum revocatorio de mandato (Artículo 13 de las Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular, 2007).

Luego, conforme a las Normas para Regular el Acto de Recepción de Manifestaciones de Voluntad para la Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2007), los centros de recepción

de manifestaciones de voluntad deben ubicarse en centros de votación que el CNE habilite a tal fin, para lo cual, el Órgano Electoral establecerá una cantidad de centros de recepción que agrupen varios centros de votación de la circunscripción electoral de que se trate y sus correspondientes electores (Arts. 8 y 9).

El acto de recepción de manifestaciones de voluntad es automatizado, conformado por la Base de Datos de los electores adscritos al punto de recepción correspondiente, el dispositivo de identificación biométrica (captahuella) del sistema de autenticación del votante, el dispositivo de almacenamiento e impresión de información y el cuaderno de recolección de manifestaciones de voluntad (Art. 15).

La recolección deberá realizarse en los puntos de recepción con la presencia de dos Agentes de Recepción, funcionarios designados por el CNE con la misión de verificar y dejar constancia de que el elector es titular de su cédula de identidad, y de dar autenticidad del acto de recepción. Estarán presentes también un operador del sistema automatizado y un testigo por cada una de las opciones interesadas, todos acreditados por el CNE (Arts. 10; 11 y 13).

La solicitud de convocatoria de referéndum es un acto personalísimo, en consecuencia, “los electores... deben ejercerlo de manera *personalísima* y *expresa*, no admitiéndose representación alguna en el acto convocado a tal

fin por el Consejo Nacional Electoral, para lo cual deberán acudir a los centros de recepción previamente establecidos” (Artículo 4).

El centro de recepción funcionará durante un período máximo de tres días continuos, en la fecha y horarios estipulados por el CNE (Art. 16), y el acto se desarrollará conforme al procedimiento previsto en el artículo 17 de las Normas *in commento*. De la apertura y del cierre diario del acto se dejará constancia en las Actas de inicio y de finalización (Art. 19).

Asimismo, al concluir cada jornada diaria, el Agente de Recepción debe solicitar al operador que imprima un original y tres copias del Acta de Cuantificación de las Manifestaciones de Voluntad en la que se evidenciará la cantidad de manifestaciones de voluntad realizadas ese día, con las observaciones a que hubiere lugar, distribuyéndose una copia para cada uno de los testigos. Una vez impresa el Acta de Cuantificación, el Agente de Recepción le solicitará al operador que transmita electrónicamente los resultados de la recepción de manifestaciones de voluntad (Art. 21; 22 y 25).

En un plazo no mayor de 15 días continuos contados a partir de la recepción de todas las Actas de Cuantificación, la Junta Nacional Electoral contabilizará las manifestaciones contenidas en dichas Actas y remitirá al CNE un informe contentivo de los resultados, a fin de que este determine la procedencia o no, de la convocatoria a referéndum (Art. 26 y 27).

Si efectuada la cuantificación, se alcanza el quórum exigido por el artículo 72 de la Constitución, el CNE procederá a la convocatoria dentro de

los tres días siguientes. Si por el contrario, no se alcanza ese quórum, el CNE declarará sin lugar la solicitud (Art. 17 de las Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular, 2007).

La decisión del CNE causa estado y como consecuencia de ello, es recurrible únicamente ante la jurisdicción electoral, y específicamente ante el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Electoral, la cual se atribuyó la competencia para conocer de “Los recursos que se interpongan, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, contra actos, actuaciones u omisiones relacionados con los medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía en lo político” (Sentencia N° 077/2004).

El resto del procedimiento, referido a la celebración del referéndum, así como el escrutinio, totalización y adjudicación de los resultados, está previsto en las Normas para Regular los Referendos Revocatorios (2007).

3. LA SOLICITUD DEBE SER INÉDITA

El artículo 72 de la Constitución igualmente establece que durante el período para el cual fue elegido el funcionario no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.

En este sentido, Ayala (2004, 120) plantea que durante el período del funcionario no puede hacerse más de una solicitud de revocatoria de mandato, lo que planteado a la inversa deriva el requisito de que *la solicitud de revocatoria debe ser inédita para el período en curso*. Aclara ese autor que

el vocablo “solicitud” a que se refiere el artículo 72 Constitucional debe entenderse como una solicitud válidamente formulada, esto es, que haya dado origen a la celebración de un referéndum revocatorio, de no ser así, puede intentarse nuevamente la solicitud.

En igual sentido lo expresa Rondón de S. (2004, 73), quien destaca lo evidente de que la solicitud deba ser “idónea”, es decir, con todas las características y requisitos necesarios para que se abra el procedimiento de convocatoria, en caso contrario, la solicitud no sería válida a efectos de la limitación constitucional.

Mediante sentencias números 1139/2002 y 2432/2003, el TSJ-SC resolvió acertadamente este aspecto, al señalar que el último aparte del artículo 72 es claro y preciso ya que, cuando establece que no puede hacerse más de una solicitud de revocación del mandato durante el período para el cual fue elegido el funcionario,

... es palmario que se refiere a que dicha solicitud haya sido efectuada en cumplimiento de los requerimientos que la propia norma constitucional exige y, por ende, declarada su procedencia por el órgano electoral, dado que la solicitud que no reúna esos requisitos, no produce efectos ni puede considerarse válida y, menos aún, como impedimento o límite para la recepción y tramitación de una nueva solicitud de convocatoria a referéndum revocatorio. En definitiva, el límite que la norma establece se halla en que se celebre o active sólo un referéndum revocatorio para el mismo funcionario y en el mismo mandato.

4. EFECTOS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

Advierte Ayala (2004, 97) que si bien las Normas aprobadas por el CNE asoman lo contrario, si la solicitud de referéndum revocatorio cumple con los requisitos constitucionales, el Consejo tiene una competencia reglada y no discrecional, para convocar dicho referéndum.

Así lo corrobora Brewer-Carías (2004c, 73), quien observa que el CNE carece de potestad discrecional en la materia: si se cumplen los requisitos, el informe favorable que presente el órgano verificador al Directorio acerca de la solicitud de referéndum revocatorio, debe ser aprobado y no puede ser rechazado.

En todo caso, el aspecto ha sido explícitamente resuelto por el TSJ-SC, que mediante sentencia N° 1139/2002 dejó establecido que,

... hasta tanto sea dictada la Ley correspondiente, el Consejo Nacional Electoral tiene facultades para convocar y organizar cualquier tipo de referéndum, lo cual incluye, entre otras, la fijación de la fecha para su celebración. Sin embargo, el ejercicio de las referidas facultades por parte del máximo ente comicial, que se desencadena al ser presentada la solicitud de convocatoria a referéndum revocatorio, se encuentra sometido a las reglas previstas en el artículo 72 de la Constitución, sin que deje ningún margen de discrecionalidad que autorice al Consejo Nacional Electoral a emitir pronunciamiento alguno sobre el mérito o conveniencia de la solicitud formulada, ni a establecer –en las normativas de carácter sub legal que dicte–, nuevas condiciones para la procedencia de la revocación del mandato, no contempladas en el marco constitucional vigente.

Por consiguiente, esta Sala concluye, que una vez que el Consejo Nacional Electoral verifica el cumplimiento irrestricto de las condiciones mencionadas *ut supra...*, y por ende, declare que las mismas se encuentran satisfechas, correspondería a dicho órgano comicial convocar al referéndum revocatorio solicitado, fijando la oportunidad de su celebración, y organizando, dirigiendo y supervisando los comicios correspondientes... (Itálica añadida)

CAPÍTULO IV

CONDICIONES EXIGIDAS PARA REVOCAR UN MANDATO

De conformidad con el artículo 72 de la Constitución,

... Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referéndum un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato...

Como puede observarse, son dos las condiciones exigidas por el artículo 72 Constitucional para considerar revocado el mandato: (i) Un quórum de participación del 25% de los electores inscritos; y, (ii) Un quórum de votación revocatoria igual o superior a la cantidad de electores que votaron por el funcionario objeto de la revocación. En criterio del TSJ-SC:

... el requerimiento del constituyente de 1999, cuando estableció... determinadas condiciones cuantitativas para que se considere revocado el mandato del funcionario electo, tiene como propósito demostrar fehacientemente la veracidad de los resultados obtenidos en el referéndum revocatorio ejecutado, de manera que no haya duda sobre la pérdida tan grave de popularidad del funcionario que deviene en ilegítimo, y la desaprobación de su gestión, por lo que resulta lógico que se exija que su revocación se produzca en virtud de la misma cantidad de votos, e incluso uno más, de los que previamente lo favorecieron

cuando quedó investido del cargo público que ejercía, siempre que un quórum mínimo considerable de electores inscritos en el Registro Electoral hayan concurrido a desaprobar la gestión del mandatario cuestionado... (Sentencia N° 1139/2002. Itálica añadida)

1. QUÓRUM DE PARTICIPACIÓN

Se entiende por quórum de participación, la cantidad mínima necesaria de electores que deben emitir su voto (participación electoral) para que el acto electoral llevado a cabo pueda ser considerado como válido (Nohlen, 1999).

En este sentido, explica Álvarez (2000, 149) que si bien el quórum de participación y el de votación revocatoria son acumulativos, el primero es imprescindible por ser el que le otorga validez al proceso, sin el cual carecería de relevancia si los votos obtenidos por la revocatoria superan el mínimo exigido constitucionalmente, o alcanzan la totalidad de la votación.

Por otra parte, tanto Ayala (2000, 100) como Brewer-Carías (2004c, 56) siguen lo establecido por el TSJ-SC (sentencia N° 1139/2002) y señalan que el porcentaje de 25% requerido por el artículo 72 de la Constitución se refiere a los electores inscritos en el Registro Electoral para el momento de la celebración del respectivo referéndum revocatorio.

Así lo confirmó el TSJ-SC al establecer que “el quórum mínimo de participación efectiva en el referéndum revocatorio, debe estar representado necesariamente –por lo menos–, por el 25% de los electores inscritos en el Registro Electoral de la circunscripción correspondiente para el momento de

la celebración de los comicios referendarios...” (Sentencias números 1139/2002 y 137/2003).

Para la Sala es clara la norma: *se refiere al porcentaje de personas que estén inscritas en el momento de cada acto*, bien sea para solicitar la convocatoria (para lo que hará falta un mínimo del 20%) o para formar el número mínimo de votantes que dé valor al resultado del referéndum (que debe ser del 25%). *Ninguna importancia tiene, a estos efectos, el número de electores inscritos para la fecha de la elección del funcionario.*

Observa la Sala que esa conclusión, además, se corresponde con el carácter democrático del proceso relacionado con un referéndum, cualquiera que éste sea. La intención es consultar a la población –que tenga derecho constitucional y legal para participar– su parecer sobre cierto aspecto de trascendencia. En el caso de autos, ese aspecto es el de la permanencia en el cargo de un funcionario que fue electo, sin importar que en el momento de su elección el ahora interesado no hubiera podido o querido participar....

Cualquiera que haya sido la razón para no estar inscrito en el registro electoral en el momento de la elección o sin importar si la persona que pudo votar no lo hubiera hecho –por el motivo que fuese– lo cierto es que el referéndum revocatorio tiene su causa en el deseo de una parte de la población en que un funcionario electo deje de ejercer un cargo. Ese ánimo, por supuesto, puede tenerlo cualquiera que sea elector para la fecha en que se efectúe la solicitud o se haga el referéndum...

En realidad no importa si se votó o no, si se estaba inscrito o no. Ha sido el pueblo del momento el que confirió el mandato y es el pueblo de ese segundo momento el que puede revocarlo. La integración del pueblo puede haber variado, aumentando o disminuyendo en número, y el registro electoral de la fecha de que se trate debe ser la única referencia...

Por lo expuesto, esta Sala **reitera** que el artículo 72 de la Constitución de la República debe ser entendido en el sentido de que ***el porcentaje mínimo de electores que deben solicitar el referéndum revocatorio y que deben participar efectivamente en la consulta, se toma en cuenta con base en el número de***

electores que esté inscrito para la fecha de esos actos: la solicitud y el referéndum, y no con base en quienes estuvieran inscritos para el momento en que se efectuó la elección original. (Itálica añadida)

2. QUÓRUM DE LA VOTACIÓN REVOCATORIA

Se entiende por quórum de votación, la cantidad o proporción mínima de votos (porcentaje del total de votos emitidos) que un candidato o un partido [o una opción referendaria] debe haber obtenido para consagrarse como ganador[a] (Nohlen, 1999).

Respecto a ello, la mayoría de los autores consultados coinciden en que para lograr la revocatoria, es necesario que sufraguen a su favor una cantidad de electores igual o superior a la cantidad de sufragios que obtuvo el funcionario cuando fue elegido (Brewer-Carías, 2004c, 57), siendo necesario acudir al pasado para determinar la cantidad de votos conseguidos por el funcionario en su última elección, ya que es esa la cantidad de electores que deben votar en su contra en el referéndum, para que éste alcance el efecto revocatorio propuesto (Álvarez, 2000, 149; Ayala, 2004, 101).

Esta postura es rebatida por Rondón de S. (2004, 68), quien considera que el quórum de la revocatoria no puede tratarse del “*número*” como tal, sino del “*porcentaje igual*”, que a su vez “debe calcularse tomando en cuenta las mutaciones de la población electoral”.

Son dos los problemas planteados en torno al quórum de revocatoria:

- (A) Si el quórum es el “*número*” de votos como tal, o un “*porcentaje*” de votos;
- (B) Si la cantidad de votos a favor de la revocatoria debe o no, ser superior a la cantidad de votos en contra de la revocatoria, lo que aparentemente no está resuelto en el Texto Constitucional.

A. Cantidad de votos requerida

Para el TSJ-SC, el asunto está claro:

Son las exigencias de la democracia: las mayorías deben prevalecer, sin que constituya olvido de las minorías, por lo que el Constituyente no quiso que se produjese la revocatoria de un mandato político, a menos que fuera evidente no sólo una mayoría en contra del funcionario electo, sino una mayoría superior a la que le permitió llegar a ocupar su cargo. Se trata de una especie de relegitimación del funcionario... (N° 2750/2003. Itálica añadida)

En cuanto a si la cantidad de los votos revocatorios debe ser igual o superior al “*número*” de votos que obtuvo el funcionario en su elección, como lo señala el artículo 72 de la Constitución, o al “*porcentaje*” de votos que obtuvo el funcionario en su elección, como lo propone Rondón de S., el TSJ-SC fue igualmente enfático: “la votación favorable a la revocación debe ser igual o mayor que la que el funcionario obtuvo cuando fue electo, *sin que puedan someterse tales condiciones numéricas a procesos de ajuste o de proporción alguno*” (N° 1139/2002. Itálica añadida).

A pesar de la decisión del TSJ-SC, Rondón de S. (2004, 70) insiste en su postura y aporta los siguientes argumentos

El referéndum revocatorio es un acto de **revocación**, lo cual significa que es el medio por el cual **el mismo sujeto colectivo** que dictó un acto, manifiesta su voluntad de extinguir sus efectos. Para que exista revocación es necesario que esté presente tal **identidad subjetiva** y que se manifieste la voluntad del cuerpo electoral de ponerle fin a la situación jurídica que creara mediante una elección anterior.

El referéndum revocatorio alude al **cuerpo electoral** (que sería el sujeto) que ha de ser el mismo que originariamente manifestó su voluntad favorable a la elección de un candidato como funcionario, y que, con posterioridad, **ese mismo cuerpo** exterioriza en la forma constitucionalmente prevista, su deseo de que cese la investidura, de que se ponga fin a la legitimación del elegido que el mismo le había otorgado con su voto.

Para que la manifestación de voluntad del cuerpo electoral, al cual podemos designar como sujeto electoral colectivo sea el que votó a favor, es necesario que represente el mismo bloque de electores en el universo electoral. No puede representar dicho núcleo dentro de la masa votante, si este universo ha aumentado o ha disminuido...

Ahora bien, querer que sea el mismo número de los electores originarios significa querer que se haga una reposición imposible de efectuar. Es por eso que, de no producirse un ajuste que identifique al nuevo electorado con el originario, no se tendrá la identidad subjetiva.

La autora llega a sostener, incluso, que la sentencia N° 1139/2002 es vinculante solamente en las disposiciones que la Sala Constitucional califica expresamente como tales, pero que no lo es por lo que respecta a la denegación del ajuste de las condiciones numéricas al estado actual, por cuanto tal señalamiento aparece como *casual, inmotivado y se contradice* con el sentido de la sentencia (p. 72).

Lo cierto es que las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2003) dictadas por el CNE para regular los procesos revocatorios del año 2004, siguieron la tendencia jurisprudencial al establecer que,

Artículo 60. Se considerará revocado el mandato, *si el número de votos a favor de la revocatoria es igual o superior al número de votos de los electores que eligieron al funcionario, y no resulte inferior al número de electores que votaron en contra de la revocatoria.* (Itálica añadida)

Así quedó ratificado en el artículo 200.2 de las Normas para Regular los Referendos Revocatorios (2007), a tenor del cual, “Se considerará revocado el mandato si se cumplen las siguientes condiciones concurrentes:... 2. *Si el número de votos a favor de la revocatoria es igual o superior al número de votos de los electores que eligieron al funcionario revocable;...*” (Itálica añadida).

En mi criterio, los argumentos de Rondón de S. resultan difíciles de sostener a la luz del artículo 72 Constitucional, por lo tanto, son a lo sumo reflexiones *de lege ferenda*, ideas para mejorar la institución mediante un procedimiento constituyente. Pero no son suficientes para interpretar el artículo 72 del modo en que ella lo propone. En consecuencia, mientras no cambie el artículo 72, coincidimos con el TSJ-SC y el CNE en que la cantidad de votos favorable a la revocación debe ser igual o superior a la cantidad de votos obtenidos por el funcionario cuando fue electo, sin que

pueda someterse ese elemento meramente cuantitativo a un ajuste por proporción.

B. Mayoría requerida

Un problema crucial planteado durante la convocatoria y subsiguiente celebración del referéndum revocatorio presidencial en el 2004 fue el relativo a si la cantidad de los votos revocatorios debía superar o no, la cantidad de los votos ratificatorios.

En efecto, según puede leerse en la sentencia del TSJ-SC N° 3430/2003, se acudió ante la Sala Constitucional a solicitar la interpretación del artículo 72 de la Constitución, alegando que para un sector de los electores, el referéndum revocatorio no es un plebiscito donde un “sí” compita contra un “no”, sino que consiste en el derecho que tienen los electores a promover y lograr la revocatoria del mandato conferido a un funcionario elegido por votación popular, y que por ello, la convocatoria al mismo es una competencia [solamente] entre los que quieren revocar el mandato de un funcionario y los votos que obtuvo ese funcionario para ser elegido.

Según esta tesis, no se vulneraría el derecho a la participación política de los electores que no respalden la revocatoria del mandato pues quienes en su momento votaron por el funcionario cuyo mandato pretende revocarse, están representados a su vez en la cantidad de votos necesarios

para igualar o superar la misma cantidad de electores que lo favorecieron con su voto.

Añadieron los recurrentes que de acuerdo con el Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente, se hizo énfasis en que “la misma fuerza que puso al funcionario es la misma fuerza que debe quitarlo, y en consecuencia no es posible que se aplique la revocatoria del mandato por mayoría absoluta, sino por el mismo número de electores que eligió al funcionario”.

No obstante, la misma recurrente admite que otro sector de los electores postula que al acto de celebración del referéndum revocatorio deben concurrir tanto los electores que apoyan la revocatoria como aquellos que apoyan la permanencia del funcionario en el cargo, pues según esta tesis, permitir la sola concurrencia de aquellos electores que están de acuerdo con revocar el mandato sería contrario a los valores superiores del ordenamiento jurídico y violatorio de los derechos políticos de los restantes electores, por lo cual, a fin de garantizar que la voluntad de la mayoría predomine sobre la minoría, sería necesario permitir la participación de unos y otros.

Para Brewer-Carías (2004c, 58),

... conforme a esta doctrina jurisprudencial de la Sala Constitucional [sentencia N° 1139/2002] y a la expresa disposición constitucional, se produce la revocación de un mandato de elección popular como consecuencia de un referendo revocatorio, cuando la votación favorable a la revocación [sea]

igual o mayor que la que el funcionario obtuvo cuando fue electo'.
Y nada más.

Se trata de un referendo revocatorio de mandatos de elección popular y no de un referendo 'ratificatorio' de tales mandatos, el cual no existe en el texto constitucional. Este no regula plebiscito alguno, sino un referendo revocatorio de mandatos; y precisamente por ello, *nada indica la Constitución para el caso de que si bien voten a favor de la revocatoria de un mandato un número de electores superior al número de votos que obtuvo el funcionario cuando fue electo, paralelamente, en dicha votación referendaria se pronunciaren por la no revocación, un número mayor de votos. Ello podría ocurrir, pero la Constitución no le atribuye a ese hecho efecto jurídico constitucional alguno, limitándose a regular los efectos revocatorios del referendo, y nada más.: basta que la votación a favor de la revocación del mandato sea igual o mayor que la que el funcionario obtuvo cuando fue electo, para que quede el mandato revocado. Y ello es así, incluso a pesar de que el Registro Electoral haya variado con el transcurso del tiempo. (Itálica añadida)*

Por el contrario, Pellegrino (2003, 476), Ayala (2004, 105) y Rondón de S. (2004, 68) expresan que no hay duda: Si la revocatoria obtiene el mínimo de votos exigido por el artículo 72 Constitucional, pero no obtiene más votos que los emitidos en contra de la revocatoria, el mandato no se considerará revocado, por aplicación del principio democrático que da prevalencia a la voluntad de la mayoría sobre la de las minorías.

En este mismo sentido se había pronunciado ya el TSJ-SC:

Son las exigencias de la democracia: las mayorías deben prevalecer, sin que constituya olvido de las minorías, por lo que el Constituyente no quiso que se produjese la revocatoria de un mandato político, a menos que fuera evidente no sólo una mayoría en contra del funcionario electo, sino una mayoría superior a la que le permitió llegar a ocupar su cargo. Se trata de una especie de relegitimación del funcionario y en ese proceso democrático de mayorías, incluso, si en el referéndum obtuviese más votos la opción de su permanencia, debería seguir en él,

aunque voten en su contra el número suficiente de personas para revocarle el mandato. (N° 2750/2003. Itálica añadida)

Luego, en la mencionada sentencia N° 3430/2003, la Sala añadió que de acuerdo con lo declarado en el extracto de la citada sentencia N° 2750/2003, congruente con los principios democrático, del pluralismo político y de la primacía de los derechos humanos, que de acuerdo con el artículo 2 Constitucional constituyen valores superiores del ordenamiento jurídico, a todo referéndum revocatorio que se realice,

... podrán concurrir tanto los electores que deseen manifestar su voluntad de revocar el mandato conferido a un determinado funcionario de elección popular, como aquellos que desean manifestar su voluntad de que el mismo permanezca en el ejercicio de sus funciones, pues tanto unos como otros tienen, por ser iguales ante la ley, el derecho constitucional a expresarse en forma libre y soberana por una u otra opción.

En cuanto a la consecuencia jurídica que debe seguirse al hecho de que los votos en contra de la revocatoria del mandato sean superiores a los votos a favor de dicha revocatoria, aun en el supuesto de que éstos resultasen ser más que los obtenidos por el funcionario al momento de ser elegido mediante el sufragio, la Sala señaló que,

... tal consecuencia no puede ser otra que la confirmación (relegitimación) del funcionario por los electores en el cargo cuyo mandato pretendió ser revocado por otro sector de la población con derecho al sufragio, por ser la misma cónsona con la regla de la mayoría, inherente al principio democrático consagrado en el ya mencionado artículo 2 de la Norma Fundamental, y congruente con la propia norma del artículo 72 constitucional, que si bien se limita a establecer el número de votos necesarios para que opere la revocatoria del mandato, en modo alguno puede interpretarse en el sentido de desconocer o negar la posibilidad de que tal

número de votos sea superado por los depositados en contra de tal revocatoria. (Itálica añadida)

La misma consecuencia quedó establecida en las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2003) dictadas por el CNE para regular los procesos revocatorios del año 2004, al haberse previsto que,

Artículo 60. Se considerará revocado el mandato, si el número de votos a favor de la revocatoria es igual o superior al número de votos de los electores que eligieron al funcionario, *y no resulte inferior al número de electores que votaron en contra de la revocatoria.* (Itálica añadida)

Y así quedó confirmado en el artículo 200.3 de las Normas para Regular los Referendos Revocatorios (2007), según el cual, “Se considerará revocado el mandato si se cumplen las siguientes condiciones concurrentes:... 3. *Si el número de votos a favor de la revocatoria resulta superior al número de electores que votaron en contra de la revocatoria.*” (Itálica añadida).

Por mi parte, coincido plenamente con la postura adoptada por el TSJ-SC y el CNE. Como se señaló en el Capítulo I de este trabajo, las normas de la Constitución deben interpretarse por medio de un *enfoque político sistemático*, es decir, como un conjunto de significado unitario que tiene siempre presente el sistema implantado por la Constitución como un conjunto global, cuya preservación debe orientar sus decisiones. Es así como *la interpretación debe incluir aquella concepción jurídica que por sus*

consecuencias esté más en consonancia con los valores jurídicos de la Constitución que trata de aplicar.

Otro criterio de interpretación que debe orientar el análisis jurídico de la Carta Magna es el denominado “*fortalecimiento de la vigencia normativa de la Constitución*”, que Grote (2003) promueve como una interpretación efectiva que dé la máxima vigencia práctica a los principios de la Constitución, sobre todo a los derechos fundamentales y al orden democrático y social del Estado.

Con base a lo expuesto, debe rechazarse la pretensión de realizar una interpretación exclusivamente literal del artículo 72 de la Constitución, como si esa fuere la única norma contenida en el Texto Constitucional, y pretender con ello que el referéndum revocatorio es simplemente una competencia entre los que quieren revocar el mandato de un funcionario y los votos que obtuvo ese funcionario para ser elegido.

Si en virtud del enfoque político-sistemático y de su vigencia normativa, debe escogerse aquella interpretación que incluya la concepción jurídica más acorde con los valores jurídicos que la Constitución trata de aplicar, y que dé la máxima vigencia práctica a los principios de la Constitución, necesariamente debe escogerse aquella interpretación que favorezca más al *principio democrático* que es un valor superior (Art. 2 CRBV) y al *derecho fundamental de participación* (Art. 62 *eiusdem*).

Siendo Venezuela un *Estado Democrático* y la *democracia* un valor superior (Art. 2 CRBV), una de las exigencias –mas no la única– es que todos participen y que la mayoría prevalezca sobre las minorías, por lo tanto, resulta inadmisibile que no se le permita participar en el referéndum revocatorio a los electores interesados en la permanencia del funcionario, y aún peor, que aún siendo mayoría, prevalezca sobre ellos la votación minoritaria: la revocatoria.

No debe pensarse que hubo olvido u omisión en el artículo 72 de la Constitución. Si no se incluyó explícitamente que en el referéndum revocatorio tienen derecho de participar los electores interesados en la permanencia del funcionario en su cargo, es porque la Constitución lo supuso implícito en el artículo 62. Del mismo modo que si no se incluyó explícitamente que la cantidad de electores que votaron a favor de la revocatoria debe ser superior a la cantidad de electores que votaron en contra, es porque la Constitución lo supuso implícito en el artículo 2.

Lo que se quiso con el requisito contemplado en el artículo 72 fue simplemente agravar el quórum de la revocatoria, es decir, establecer que para revocar el mandato de un funcionario electo popularmente, no basta con que la mayoría le gane a la minoría (como está implícito en toda elección o referéndum democrático), sino que *además*, esa mayoría de votos a favor de la revocatoria debe ser igual o superior a la cantidad de votos obtenidos por el funcionario en su elección.

CAPÍTULO V

CONSECUENCIAS DE REVOCAR EL MANDATO

Según lo explica Santana (2004, 81), la sucesión del funcionario destituido puede ser resuelta en el mismo acto referendario¹⁵ o en una elección distinta a realizarse después del referéndum revocatorio. En criterio de ese autor, la primera opción es más económica, pero la segunda es más fiel al objetivo del referéndum, por cuanto le permite al elector concentrarse en la revocatoria y no distraerse con la elección del eventual reemplazante.

Conforme al artículo 72 de la Constitución (1999),

... Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referéndum un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y *se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley...* (Itálica añadida)

¹⁵ Este procedimiento fue el empleado en el 2003 en el *recall* contra Gray Davis, gobernador de California, cuyo mandato fue revocado y en el mismo acto fue electo como su sustituto el actual gobernador, Arnold Schwarzenegger.

Con base a lo anterior, todos los autores coinciden en que la principal consecuencia de revocar un mandato es la falta absoluta del titular del cargo, debiendo proveerse según el ordenamiento jurídico correspondiente (Álvarez, 2000, 150; Ayala, 2004, 106; y Brewer-Carías, 2004c, 59).

Otra consecuencia es la posible inhabilitación política del funcionario cuyo mandato fue revocado, que para el caso de los diputados a la Asamblea Nacional tiene solución expresa en el artículo 198 de la Constitución, no así para el resto de los funcionarios. A este respecto, exponen Ayala (2004, 114) y Rondón de S. (2004, 89), que el funcionario no podrá postularse a la elección inmediatamente siguiente a su revocatoria, para llenar su vacante absoluta y completar el resto de su período; pero sí a la elección que se celebre para cubrir el nuevo período, siguiente al período originario donde hubo la revocatoria.

Así las cosas, la revocatoria de mandato puede plantear hasta tres consecuencias: (1) Falta absoluta del funcionario cuyo mandato ha sido revocado; (2) Inhabilitación política del funcionario saliente para completar su propio período; y, (3) Inhabilitación política del funcionario saliente para postularse en el período siguiente.

1. FALTA ABSOLUTA DEL FUNCIONARIO CUYO MANDATO HA SIDO REVOCADO

A este respecto, el TSJ-SC ha señalado que la revocatoria de mandato, tal como fue concebida por nuestro Constituyente, “es un mecanismo de *remoción o separación categórica* del funcionario electo por votación

popular”, por lo que si el referéndum arroja un resultado favorable a la revocación del mandato, el artículo 72 de la Constitución establece expresamente que se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en la Constitución y las Leyes (N° 1139/2002. *Itálica añadida*).

A. Falta absoluta del Presidente de la República

También sobre este respecto, el TSJ-SC (números 1139/2002 y 1173/2004) ha precisado que en caso de revocatoria del mandato del Presidente de la República, su falta absoluta será cubierta de inmediato con arreglo al artículo 233 de la Constitución, el cual dispone:

... Cuando se produzca la falta absoluta del Presidente o Presidenta de la República durante los primeros cuatro años del período constitucional, se procederá a una nueva elección universal y directa dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente o Presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva.

En los casos anteriores, el nuevo Presidente o Presidenta completará el período constitucional correspondiente.

Si la falta absoluta se produce durante los últimos dos años del período constitucional, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva asumirá la Presidencia de la República hasta completar el mismo”.

Añadió el TSJ-SC que cuando la falta absoluta es generada por la revocación popular del mandato, obviamente se ha de producir después de la toma de posesión y una vez transcurrida la mitad del período del

mandato, esto es, después de los tres años de gobierno. En tal sentido, la vacante sería cubierta en forma inmediata de la manera siguiente:

- Si la falta absoluta se produce durante los primeros cuatro años del período constitucional [es decir, durante el cuarto año del período], se procederá a una nueva elección universal y directa dentro de los 30 días consecutivos siguientes, entretanto, se encargará de la Presidencia de la República el Vicepresidente Ejecutivo. El Presidente que seguidamente resulte electo no inicia un nuevo período sino que completa el período faltante del revocado.
- Si la falta absoluta se produce durante los últimos dos años del período constitucional [es decir, durante el transcurso del quinto o sexto año], el Vicepresidente Ejecutivo asumirá la Presidencia de la República hasta completar el resto del período del revocado.

Este segundo supuesto permitiría que el Vicepresidente Ejecutivo, aún siendo designado por el Presidente cuyo mandato acaba de ser revocado, complete el período constitucional de este último. A juicio de Cuevas (2004, 104),

Siendo la finalidad del referéndum revocatorio la imposición de una sanción política, es contradictorio con lo esencial de esta figura jurídica que se pretenda que su consecuencia en la práctica sea *reeditar, con efectos hacia el futuro, una de las más emblemáticas decisiones políticas de un mandatario, como es la designación, para el cargo de Vicepresidente, de una persona de su confianza y de semejante ideología y modo de proceder*. Esta interpretación haría nugatorio el derecho al revocatorio de mandato. (Itálica añadida)

En igual sentido se pronuncia Ayala (2004, 109), en criterio del cual la solución constitucional de llenar la falta absoluta del presidente en los dos últimos años con el Vicepresidente Ejecutivo luce inadecuada ya que, en caso de revocársele el mandato al Presidente, se produce una “deslegitimación” de todo el gobierno por él presidido, y también, en consecuencia, del Vicepresidente Ejecutivo.

Efectivamente, como se señaló en la Introducción del presente trabajo, la revocatoria de mandato es una institución que permite alcanzar dos resultados, uno de ellos, “*propiciar salidas [pacíficas] a situaciones de crisis extremas de gobernabilidad o de legitimidad*” (Álvarez, 2003, 84), ello así, resulta difícil imaginar que habiéndose creado una crisis de gobernabilidad con el Presidente de la República, suficientemente extrema como para provocar su destitución popular del cargo, la persona llamada a cubrir su vacante durante el resto del período constitucional sea nada menos que quien ha sido su “*órgano directo y colaborador inmediato*” y corresponsable con el Presidente de la formación y gestión de gobierno (*ex* artículos 238 y 239 CRBV).

Tal como ocurre en los sistemas parlamentarios, la caída del jefe de gobierno debe ocasionar, necesariamente, la caída del Gabinete en su totalidad, es decir, del Vicepresidente Ejecutivo y de los ministros, por ser todos órganos directos y colaboradores del Presidente de la República, además de corresponsables con el Presidente de la crisis de gobernabilidad originada (*ex* artículos 238; 239 y 242 CRBV). Interpretar que el

Vicepresidente Ejecutivo pueda asumir la jefatura del gobierno (y del Estado) implicaría, forzosamente, una prolongación inconveniente de la crisis política de gobernabilidad, con la agravante de que esta no podrá ser resuelta por vía de una revocatoria de mandato.

El Vicepresidente Ejecutivo y los ministros carecerían completamente de legitimidad democrática para asumir la dirección del Poder Ejecutivo ya que, al no ser de origen popular su designación, su legitimidad democrática está basada exclusivamente en la legitimidad de quien los designó, el Presidente de la República saliente, quien precisamente acabaría de perder dicha legitimidad democrática.

Para solucionar jurídicamente esta situación, Cuevas (2004, 104) arguye que el artículo 233 Constitucional se justifica en la necesidad de impedir que, en la generalidad de los casos, se convoquen elecciones sucesivas en un período muy corto de tiempo y se someta al país a excesiva actividad electoral y al presupuesto público a costos innecesarios y poco soportables. Sin embargo, *“las elecciones sucesivas, y el costo que estas implican, se justifican cuando tienen basamento en otra norma constitucional, como es el caso de las normas sobre referéndum revocatorio de mandato”*. De este modo, añade la nombrada autora:

Una interpretación integrada de las normas constitucionales lleva a concluir que la solución general que indica que la falta absoluta del Presidente es suplida por el Vicepresidente, se aplica en todos los supuestos en que la falta se produzca a partir del cuarto año de mandato, excepto en aquellos supuestos en que de la propia Constitución puede derivarse una consecuencia

diferente, como es el caso del referéndum revocatorio, el cual, *independientemente del tiempo en que se produzca trae como consecuencia una nueva elección.*

La norma constitucional sobre referéndum revocatorio (Art. 72) al expresar que “se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y la ley” a lo que remite es a los artículos 227 a 229 de la Constitución (sobre requisitos de elegibilidad, elección universal, directa y secreta, e inhabilidades para ser electo) y a la ley electoral. *La única razón por la que se califica la revocatoria de mandato como una falta absoluta es utilizar las reglas correspondientes para identificar a la persona que ocupará el cargo mientras se procede a la nueva elección, para que no quede acéfala la Presidencia de la República. En este sentido, lo que sería aplicable del artículo 233, es que la nueva elección debe hacerse en los 30 días siguientes y que asumirá temporalmente el Vicepresidente.* (Itálica añadida)

Debe reconocerse que la interpretación literal del artículo 233 Constitucional complica seriamente la posibilidad de interpretar lo que propone Cuevas, sin embargo, no está demás recordar que, como se señaló en el Capítulo I, la interpretación de la Constitución debe incluir aquella concepción jurídica que por sus consecuencias esté más en consonancia con los valores jurídicos que ella trata de aplicar, y que cada norma constitucional debe ser interpretada de manera de evitar contradicciones con otras disposiciones de la Constitución. (Grote, 2003).

Además, siguiendo otra vez a Grote, debe promoverse una interpretación efectiva de la Constitución que dé la máxima vigencia práctica a sus principios, sobre todo a los derechos fundamentales y al orden democrático y social del Estado, por lo que la fuerza normativa de la Constitución debe establecer una base particularmente favorable a la

interpretación dinámica del texto, que nos obliga a seleccionar entre varias interpretaciones posibles la solución que permita producir los máximos efectos jurídicos en las circunstancias históricas concretas.

Yendo más allá de la interpretación literal y aplicando los métodos de interpretación precedentemente señalados, sería posible promover la propuesta de Cuevas y en consecuencia, postular que la revocatoria de mandato del Presidente de la República ocasiona en todo caso la convocatoria de elecciones para elegir a la persona que completará el resto del período constitucional.

No siendo así, la única solución política a la situación planteada con el artículo 233 de la Constitución es que, revocado el mandato del Presidente, el Vicepresidente Ejecutivo y los ministros pongan sus cargos a la orden a fin de facilitar la transición al período constitucional siguiente. O en otro caso, que el Vicepresidente, ya convertido en Presidente interino, designe un Vicepresidente Ejecutivo de amplia aceptación por las fuerzas políticas y la sociedad en general, y delegue en él buena parte de las funciones de gobierno, tal como lo permite la Constitución.

En este sentido y a modo *de lege ferenda*, considero que una futura modificación constitucional debería establecer que, cuando se revoque el mandato del Presidente de la República, en todos los casos se convocarán elecciones de modo inmediato. Si se quiere prevenir una repetición sucesiva de elecciones, podría establecerse además que el Presidente electo inicie su

propio período y no que sea un Presidente interino; o que en vez de elecciones, sea la Asamblea Nacional, por mayoría calificada, la que haga la designación del Presidente interino.

B. Falta absoluta de un gobernador de estado

Según el TSJ-SC, “En caso de revocatoria del mandato de los funcionarios estatales, metropolitanos y municipales se procedería a llenar las vacantes de conformidad con lo dispuesto en las leyes sobre la materia” (N° 1139/2002), por lo tanto, debemos remitirnos a la ley aplicable en el caso del gobernador.

Con relación a ello, el artículo 18 de la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado (1989) establece que si se produce la falta absoluta del gobernador, *antes de juramentarse o antes de cumplir la mitad del período que le corresponde*, deberá realizarse nueva elección, pero este supuesto no resulta aplicable en este caso pues a todo evento, la revocatoria de mandato puede ocurrir sólo cuando haya transcurrido la mitad del período correspondiente.

Surge entonces el artículo 16 *eiusdem*, según el cual, “Las faltas absolutas y temporales de los Gobernadores serán suplidas por el funcionario que corresponda, *de acuerdo con el procedimiento y con las formalidades previstas en la correspondiente Constitución del Estado*” (Itálicas añadidas). Según García (2002, 38), “*Por lo general*, las constituciones estatales establecen que de producirse la falta absoluta

después de la mitad del período, se procederá a nombrar, en el seno del Consejo Legislativo, quién se encargará de completar el período constitucional”, lo que al decir del nombrado autor conspiraría contra el objeto del referéndum revocatorio, que no es otro que abrir la posibilidad de elegir popularmente un nuevo gobernador.

Si la Constitución de algún estado no regula la forma de suplir la falta absoluta de los Gobernadores electos, cuando esta se produzca durante la segunda mitad del período aplica entonces el artículo 21 de la Ley *in commento*, según el cual, correspondería al Consejo Legislativo, dentro de los 30 días siguientes a la revocatoria del mandato, designar por votación secreta un nuevo Gobernador para el resto del período. Mientras se hace la designación, se encargaría de la gobernación el Secretario General de Gobierno o el funcionario ejecutivo a cargo de los asuntos políticos, interinato este que debe ser ratificado por el Consejo Legislativo o la Comisión Delegada, si fuere el caso, dentro de las 48 horas siguientes

Como puede observarse, el modo de llenar la falta absoluta de un gobernador de estado en caso de revocatoria de mandato es casuístico y puede variar de un estado a otro. A modo *de lege ferenda*, consideramos que una futura modificación constitucional debería establecer que cuando se revoque el mandato de un gobernador, se convocarán elecciones de modo inmediato, en cuyo caso, el gobernador electo iniciaría su propio período; y en su defecto, incorporar a la Constitución de la República el contenido del

artículo 21 de la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado (1989), antes comentado.

C. Falta absoluta del alcalde

Como ya lo señaló el TSJ-SC, “En caso de revocatoria del mandato de los funcionarios estadales, metropolitanos y municipales se procedería a llenar las vacantes de conformidad con lo dispuesto en las leyes sobre la materia” (N° 1139/2002), por lo tanto, debemos remitirnos a la ley aplicable en el caso del alcalde.

En ese sentido, el artículo 87 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal prescribe que “Cuando la ausencia absoluta se deba a la revocatoria del mandato por el ejercicio del derecho político de los electores, se procederá de la manera que establezca la ley nacional que desarrolle esos derechos constitucionales”. Como no existe dicha ley, resultan aplicables las previsiones que esa misma disposición legal contiene respecto al modo de llenar las ausencias absolutas del alcalde.

A este respecto, dispone dicho artículo 87 que, cuando la falta absoluta se produzca transcurrida más de la mitad del período legal, como necesariamente debe ocurrir en caso de una revocatoria de mandato, “*el Concejo Municipal designará a uno de sus integrantes para que ejerza el cargo vacante de alcalde o alcaldesa por lo que reste del período municipal*” quien deberá cumplir sus funciones de acuerdo al Plan Municipal de

Desarrollo aprobado para la gestión. Mientras este toma de posesión de su cargo, estará encargado de la Alcaldía el Presidente del Concejo Municipal.

Ratifico aquí, a modo *de lege ferenda*, la conveniencia de que una futura modificación constitucional, o la ley nacional a que se refiere el citado artículo 87, establezca que cuando se revoque el mandato de un alcalde, se convocarán elecciones de modo inmediato, en cuyo caso, el alcalde electo iniciaría su propio período.

En cuanto al Alcalde Metropolitano de Caracas, la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas (2000) nada dispone respecto de cómo se llenan sus faltas temporales y absolutas. Por ser ese Distrito una instancia de rango municipal en el diseño constitucional y por aplicación de los artículos 6 y 28 de dicha normativa, todo parece indicar que debe aplicarse la misma solución de los alcaldes municipales, esto es, el Cabildo Metropolitano designará a uno de sus integrantes para que ejerza el cargo vacante de alcalde por lo que reste del período metropolitano. Mientras este toma posesión de su cargo, estará encargado de la Alcaldía el Presidente del Cabildo Metropolitano.

D. Falta absoluta de los parlamentarios nacionales, estatales, metropolitanos y municipales; y de los integrantes de las juntas parroquiales

Como bien lo explica Ayala (2004, 119), la revocatoria del mandato para los cuerpos colegiados es una materia compleja, por lo que el artículo 72 de la Constitución remite sobre el particular a lo que establezca la Ley.

Ciertamente, Giraud (1994, 101) explica que la revocatoria de mandato en el caso de órganos colegiados puede plantearse de modo individual, colectivo o mixto. Aparentemente, tendría sentido que la revocatoria sea individual si el parlamentario en cuestión fue electo uninominalmente; pero si fue electo de otro modo, Molina (1992) advierte que la revocatoria individual es incompatible. A su juicio, la revocatoria debe ser colectiva,

... se le revoca como cuerpo de mandato y se va inmediatamente a una elección, en la cual hay oportunidad para que la población manifieste ahora su opinión respecto a quiénes deben permanecer y quiénes no. A los diputados que son populares y que han cumplido con su deber y que mantienen el apoyo de la población eso no los perjudica en lo absoluto, van a ratificar su mandato. Resultarían perjudicados aquellos, pues, que de alguna manera hayan perdido el apoyo de la población y aquellos que provocaron la revocatoria... (Citado por Santana, 1994, 102).

No obstante su complejidad, podemos aquí proponer algunas conclusiones en torno a cómo se llenaría la falta absoluta de los parlamentarios nacionales, estatales, metropolitanos y municipales, así como de los integrantes de las juntas parroquiales, en caso de la revocatoria de su mandato.

Respecto a los primeros, el TSJ-SC ha precisado que “En caso de revocatoria del mandato de los diputados y diputadas a la Asamblea Nacional, *la vacante sería llenada por el suplente respectivo por el resto del período*” (N° 1139/2002. Itálica añadida), solución esta que puede extraerse del artículo 186 *in fine* de la Constitución, conforme al cual, “Cada diputado

o diputada tendrá un suplente o una suplente, escogido o escogida en el mismo proceso”. No parece haber mayores dificultades en este supuesto.

Respecto de los demás, se ha dispuesto que “En caso de revocatoria del mandato de los funcionarios estatales, metropolitanos y municipales se procedería a llenar las vacantes de conformidad con lo dispuesto en las leyes sobre la materia” (TSJ-SC. N° 1139/2002).

Ni la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados (2001) ni la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005) ni la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas (2000) disponen algo en torno a las faltas absolutas de los legisladores estatales, municipales y metropolitanos, por lo que resultarían aplicables, *mutatis mutandi*, lo establecido por el TSJ-SC con respecto a los diputados nacionales, esto es, *la vacante sería llenada por el suplente respectivo por el resto del período*.

En caso de falta absoluta de un principal y de su suplente, podría aplicarse el artículo 12 del Estatuto Electoral del Poder Público (1999), en razón de lo cual debe convocarse a elecciones para proveer las vacantes, salvo que ello ocurra en el último año del período. Aunque dicho Estatuto perdió validez en tanto y en cuanto los órganos del Estado se adaptaron en su organización y funcionamiento a la Constitución y a las leyes dictadas por la Asamblea Nacional (sentencia N° 2816/2002 del TSJ-SC), la laguna legislativa podría justificar la vigencia provisional de dicho artículo.

En todo caso, Ayala (2004, 120) afirma que podría plantearse la modalidad de prever expresamente en la ley, la posibilidad de incluir en la convocatoria al referéndum revocatorio no sólo al miembro principal, sino además a los suplentes. De este modo, se forzaría una nueva elección pues, en caso contrario, el suplente deberá llenar la falta absoluta por el resto del período.

E. Falta absoluta del juez de paz

Conforme al artículo 26 de la Ley Orgánica de la Justicia de Paz (1994), tan pronto como se convoca el referéndum revocatorio contra un Juez de Paz, este queda suspendido en el ejercicio del cargo y debe asumir [provisionalmente] el suplente o Conjuez a quien corresponda cubrir sus faltas temporales.

Si celebrado el referéndum, la mayoría del electorado se pronuncia por la revocatoria, se convocarán nuevas elecciones; pero en caso de ser ratificado el juez de paz, este reasumirá el ejercicio de sus funciones (Art. 28 *eiusdem*).¹⁶

2. INHABILITACIÓN POLÍTICA DEL FUNCIONARIO REVOCADO

¹⁶ La regulación que contiene esta Ley sobre la revocatoria de mandato de los jueces quedó derogada tácitamente por la Constitución en todo aquello que la contradiga. En mi criterio, la suspensión provisional prevista en el artículo 26 no aplica, por no estar prevista esta suspensión en la Constitución. Por lo tanto, si celebrado el referéndum, la mayoría del electorado se pronuncia por la revocatoria, se convocarán nuevas elecciones; pero si no es así, el juez simplemente continuará en ejercicio de sus funciones.

Como se indicó precedentemente, una posible consecuencia de la revocatoria es la inhabilitación política del funcionario cuyo mandato fue revocado, que para el caso de los diputados a la Asamblea Nacional tiene solución expresa en el artículo 198 de la Constitución, no así para el resto de los funcionarios.

Ahora bien, debe distinguirse entre la inhabilitación política del funcionario saliente para completar *su propio período*, por una parte; y por la otra, la inhabilitación para postularse en el *período siguiente* al suyo originario, tal como lo acertadamente lo hacen Ayala (2004, 109-116) y Rondón de S. (2004, 89). Esta última escribe, a propósito de esta distinción,

Cabe la pregunta de si el funcionario cuyo mandato hubiese sido revocado puede presentarse como candidato en la nueva elección. La respuesta es en sentido negativo, por cuanto la señalada revocatoria lo que significa es que una mayoría relevante de la población está en desacuerdo con el desempeño que el funcionario hiciera del cargo público que le correspondiera ocupar **durante el período para el cual fuera designado**. El llamamiento a elecciones estaría destinado a completar ese mismo período electoral, por lo cual no tendría sentido que pudiese producirse una renovación del mandato para el mismo lapso. Diferente es la situación para el nuevo período que se inicia al vencerse el originario, así como para los posteriores. Se ha señalado, sin embargo, que el artículo 198 de la Constitución [destinado a los diputados de la Asamblea Nacional] debería servir de disposición analógica para todas las situaciones de revocatorio de mandatos... Estimamos que, por ser una norma restrictiva de derechos no puede aplicarse por interpretación analógica, quedando limitada a sus destinatarios que son los miembros del Poder Legislativo Nacional. (Subrayado añadido)

A. Inhabilitación del funcionario para el “período siguiente”

La inhabilitación política del funcionario cuyo mandato sea revocado tiene solución constitucional expresa únicamente en el caso de los diputados de la Asamblea Nacional, tal como se desprende del artículo 198 de la Carta Magna, a tenor del cual: “El diputado o diputada a la Asamblea Nacional cuyo mandato fuere revocado, no podrá optar a cargos de elección popular en el siguiente período.” (Subrayado añadido).

Como puede observarse, la Constitución prescribe que si el mandato de un diputado de la Asamblea Nacional fuere revocado, este no podrá postularse a “cargos de elección popular”, y no solamente el mismo de diputado, “en el siguiente período”. El alcance de esta inhabilitación es amplio y debe entenderse referido a la imposibilidad de postularse en la elección de cualquier cargo de elección popular cuyo período se inicie con posterioridad a la correspondiente revocatoria, pudiendo postularse nuevamente en la elección siguiente.

Una prescripción como esta no se repite respecto de los demás cargos de elección popular sujetos a revocatoria de mandato, por lo que surge la duda acerca de si un funcionario cuyo mandato fuere revocado puede postularse o no, al mismo cargo o a otro de elección popular, “en el período siguiente” a su revocatoria.

Esteban Gerbasi, quien ejerció el recurso de interpretación resuelto mediante sentencia del TSJ-SC N° 1173/2004, sostuvo en su recurso que del referido artículo 198 Constitucional deriva la intención del constituyente

de emplear un control riguroso de los electores respecto del mandato conferido, por medio del sufragio, a determinados funcionarios, y que por esa razón, la inhabilitación contenida en dicho artículo 198 debe entenderse comprendida dentro del alcance del artículo 72 *eiusdem* que prevé el referéndum revocatorio.

En contra de esta pretensión de aplicar analógicamente el artículo 198 de la Constitución se pronuncia acertadamente Rondón de S. (2004, 89), quien señala que por ser una norma restrictiva de derechos, no puede aplicarse por interpretación analógica, quedando limitada a sus destinatarios que son los miembros del Poder Legislativo Nacional. El resto de los funcionarios podrá ser inhabilitados para ejercer su derecho de elegibilidad pasiva sólo si existe una norma expresa que así lo consagre, por cuanto, siendo una situación restrictiva de derechos, las normas que pudiesen afectarlos no pueden aplicarse por vía analógica.

Igual de acertado es el criterio de Ayala (2004, 114), quien expone que, aunque la revocatoria de mandato le impida al funcionario terminar su período, ello no altera la autorización constitucional para poder ser candidato y, por lo tanto, para ser reelegido por un nuevo período.

De este mismo modo fue definitivamente resuelto el asunto por el TSJ-SC, en cuya sentencia N° 1173/2004, ratificada mediante sentencias números 3026/2004 y 2609/2005, se señaló que “las disposiciones de carácter prohibitivo deben ser interpretadas restrictivamente y aquéllas

favorables a las libertades consagradas en el ordenamiento deben serlo extensivamente”. Por ello, la Sala juzgó que la pretensión de aplicar al Presidente de la República la prohibición contenida en el artículo 198 Constitucional,

... constituiría una limitación al ejercicio de un derecho fundamental, cual es, el derecho a la participación del Presidente de la República... en una de sus vertientes, el derecho de postulación, consagrado en el último párrafo del artículo 67 de la Carta Magna, el cual textualmente dispone:...

“Los ciudadanos y ciudadanas, por iniciativa propia, y las asociaciones con fines políticos, tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos o candidatas...” (Negrillas de la Sala).

Además de lo antes dicho, dicha restricción no se encuentra en la Constitución ni en ley alguna,...

En concordancia con lo antes señalado, las restricciones al derecho de participación política, derecho consagrado en el artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, así como en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deben ser expresas, y figurar en la Carta Magna o en leyes en sentido formal.

Así las cosas, dado que el artículo 124 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política remite, respecto de las condiciones de elegibilidad del Presidente de la República, a lo dispuesto por la Constitución y, puesto que las únicas restricciones existentes en el Texto Fundamental para optar a dicho cargo son las contenidas en sus artículos 65, 227 y 229, y ninguno de ellos señala la revocatoria popular del mandato como causal de inhabilitación para ejercerlo, debe entenderse, por argumento a contrario, que la restricción contenida en el artículo 198 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela no es aplicable respecto del Presidente de la República...

En virtud de los criterios precedentemente expuestos y conforme a la citada jurisprudencia constitucional, puede concluirse que, con excepción de los diputados a la Asamblea Nacional –a quienes se les aplica el artículo

198 de la Constitución– y salvo disposición expresa de la ley, los funcionarios de elección popular cuyo mandato sea revocado tienen el derecho constitucional de postularse en la elección de cualquier cargo de elección popular, incluso en la elección que se celebre para el mismo cargo del que fueron revocados, “en el período siguiente”.

B. Inhabilitación del funcionario para el completar su período

Asunto bien distinto al tratado en el acápite anterior es el referido a si el funcionario revocado, y específicamente el Presidente de la República, puede postularse o no, a la elección que se celebra inmediatamente después de la revocatoria de su mandato para elegir a quien completará su período.

Ciertamente, la interpretación concordada de los artículos 72 y 233 de la Constitución permite concluir que cuando la revocatoria del mandato del Presidente de la República y su consecuente falta absoluta ocurre durante el cuarto año del período constitucional, debe procederse a una “*nueva elección universal y directa*”, en cuyo caso, “el *nuevo* Presidente o Presidenta *completará el período constitucional correspondiente*”. Pero el Texto Constitucional no resuelve –explícitamente– si el Presidente puede postularse en esa elección a realizarse dentro de los 30 días siguientes a la revocatoria de su mandato, cuya finalidad es elegir a quien completará el período del Presidente saliente.

Esta incertidumbre –aparente– ocasionó que durante el 2004, en víspera del referéndum revocatorio presidencial celebrado ese año, se

debatiera con intensidad si el Presidente Hugo Chávez podía postularse o no, en la siguiente elección, en caso de revocarse su mandato.

Esteban Gerbasi presentó un recurso de interpretación ante el TSJ-SC¹⁷, alegando que resultaba contrario a la razón y a toda regla lógica, que un funcionario cuyo mandato hubiere sido revocado por el propio pueblo que lo eligió opte inmediatamente a un cargo al que debe ser también elegido. Según su decir, un funcionario público cuyo mandato fuere revocado pierde su condición de elegibilidad y toda legitimidad para optar al mismo cargo de elección popular, en concordancia con el artículo 5 de la Constitución, el cual establece que la soberanía reside en el pueblo.

Cuevas (2004, 105), por su parte, escribió:

En caso de que se cumpla con los requisitos establecidos para las distintas fases del proceso, y que se obtenga como resultado la revocatoria del mandato del Presidente de la República se procede a una elección general para completar el resto del período presidencial, en la cual, a diferencia de lo que han interpretado algunos, no puede participar quien ha sido revocado. El fundamento para sostener que sí podría participar sería el afirmar que se trata de un proceso eleccionario respecto al cual deben operar los criterios generales sobre el derecho a ser elegido y el consecuente derecho a postularse que tiene toda persona. Sin embargo, afirmar la existencia de tal derecho en cabeza del revocado, dejaría completamente sin efecto la finalidad esencial de todo el proceso revocatorio, cual es la sanción política de separarlo del ejercicio del cargo e inhabilitarlo para esto. Se irrespetaría con ello la voluntad popular manifestada en el referéndum.

¹⁷ Resuelto mediante la sentencia N° 1173/2004.

En igual sentido se pronunció Brewer-Carías (2005, 16), en criterio del cual, la revocatoria del mandato es un acto político del pueblo que rechaza a un funcionario, desalojándolo del ejercicio de su cargo. “Como sanción popular que es,... tendría que impedir que el funcionario revocado pueda presentarse de nuevo como candidato al mismo cargo en las elecciones subsiguientes para completar el período constitucional que le habría sido truncado por el pueblo”.

Según Ayala (2004, 109), los argumentos en contra de la posibilidad de que el Presidente Chávez se postulara en la eventual elección a celebrarse con posterioridad a la revocatoria, fueron los siguientes:

a) La lógica política implica que si el mandato de un funcionario ha sido revocado, éste queda inhabilitado para presentarse de nuevo durante ese mismo mandato que le fue revocado, es decir, por el resto del período;

b) Desde el punto de vista gramatical, la Constitución establece que la falta absoluta se cubre con una “nueva elección” para que el “nuevo Presidente” complete el período constitucional. Ese “nuevo” Presidente no podría ser el revocado;

c) Esta nueva elección sería una reelección, únicamente autorizada por la Constitución para el supuesto de un “nuevo período” del Presidente [y no para el mismo período]; y,

d) El hecho de que en el proyecto de Constitución presentado a la Asamblea Nacional Constituyente por el Presidente Chávez, el 05 de agosto

de 1999, que sirvió de inspiración para la regulación del referéndum revocatorio, contenía una norma según la cual, quedaba inhabilitado para el mismo cargo por los dos períodos consecutivos siguientes a la revocatoria.

El mismo autor (Pág. 110) resume las razones que se esgrimieron a favor del derecho del Presidente a postularse:

a) Los derechos a postular, a postularse y a ser postulado, son derechos políticos y sólo la Constitución puede imponerles prohibiciones o restricciones;

b) En cuanto a lo gramatical, es evidente que la intención del constituyente fue establecer que la falta no podía ser cubierta con la “elección anterior” ni con el “Presidente anterior”, por lo que el revocado podrá participar en la “nueva elección”;

c) Lo propuesto en el proyecto de Constitución presentado por el Presidente Chávez fue expresamente desechado por la Asamblea Nacional Constituyente, por lo tanto, carece de aplicación; y,

d) Gracias al referéndum revocatorio, el mandato del Presidente ya no tiene un período fijo o rígido sino que, al igual que en los regímenes parlamentarios, el mandato del jefe de gobierno puede ser interrumpido mediante dicho referéndum (o mediante renuncia), como salida electoral a una crisis, pero ello tiene sentido sólo si el Presidente en cuestión puede postularse inmediatamente.

Toda esta incertidumbre fue aparentemente esclarecida por el TSJ-SC mediante la sentencia N° 2404/2003, no obstante, en el seno de la Sala se labró un incidente susceptible de ser calificado como un escándalo.

Tal como lo narra el periodista Juan Francisco Alonso (2003), el 01 de septiembre del 2003 Venezuela conoció a través de los medios de comunicación social, el contenido de la referida sentencia N° 2404, en uno de cuyos fragmentos el TSJ-SC presuntamente estableció:

La remoción del Presidente, mediante referendo revocatorio... produce la separación del funcionario cuyo mandato se revocó, por lo que habrá que proceder a la elección del nuevo Presidente mediante un proceso comicial en el que, evidentemente no podría participar dicho funcionario, pues cualquier falta absoluta del Presidente implica la separación del cargo y la consecuente sustitución del mismo. Lo contrario supondría una amenaza de fraude a la soberanía popular” (Subrayado añadido).

Como puede observarse, este fallo aclaraba la duda y establecía definitivamente la imposibilidad de que el Presidente se postulara en la elección inmediatamente siguiente a la revocatoria. Sin embargo, horas después, la propia Sala Constitucional emitió de oficio una “Aclaratoria” que sorprendió al País y según la cual,

... en el texto de dicha decisión aparecen expresiones que erróneamente pudieran entenderse como una definitiva interpretación de la norma constitucional que se mencionó (art. 72) en el punto que requirió el solicitante, la Sala de oficio aclara y decide que, por cuanto la pretensión del actor fue declarada inadmisibles, los alcances de dicho fallo n° 2404 quedan estrictamente limitados y sujetos al pronunciamiento de inadmisibilidad, sin que, en consecuencia, puedan extenderse a otros aspectos de cualquier naturaleza que pudieran extraerse de la redacción del mismo, máxime cuando, equivocadamente, se

invocan pronunciamientos precedentes que la Sala no ha hecho. Por otra parte, ante esta misma Sala cursa expediente número 02-3215... en el que corresponderá a la Sala Constitucional la decisión sobre si un funcionario de elección popular, a quien le sea revocado el mandato, podrá participar o no en un inmediato y nuevo comicio. Sépase, pues, que sólo en la oportunidad cuando recaiga sentencia que expresamente decida la interpretación del asunto que se refirió habrá certeza sobre el punto. (Subrayado añadido)¹⁸

Había que esperar entonces por la decisión del TSJ-SC en el expediente N° 02-3215, lo que ocurriría nueve meses después, como se verá más adelante. El periodista concluyó informando que al cierre de la edición correspondiente al 02/09/2003, los magistrados de la Sala Constitucional ordenaron abrir una averiguación pues aseguraron que al comparar el texto que leyeron y aprobaron con el que después fue distribuido a los medios, había diferencias. Mediante un comunicado publicado en horas de la tarde, los magistrados advirtieron que las divergencias constatadas les hace suponer que “se produjo una sustitución y forjamiento de páginas”¹⁹.

¹⁸ El texto de la Aclaratoria fue tomado de la cita que hizo el magistrado Antonio J. García García en su voto salvado a la sentencia del TSJ-SC N° 1173/2004.

¹⁹ Al día siguiente, la periodista Irma Álvarez (2003) relató que el presidente del TSJ-SC, Iván Rincón, aseguró que lo ocurrido “fue un vulgar forjamiento”. Garantizó que los magistrados de la Sala Constitucional no aprobaron “ese dictamen” y destacó que entre los firmantes que exigen el inicio de una investigación se encuentran “magistrados que no pueden ser acusados de goberneros, como Pedro Rondón Haaz, el mismo redactor del pronunciamiento, quien sostiene que alteraron el fallo y agregaron dos párrafos en las páginas 12 y 13 y que ese no es el texto que él trabajó”. El presidente del TSJ relató que al examinar el texto de la decisión se dieron cuenta de un hecho “muy grave” ya que se nota que “le añadieron en el disquete esos párrafos nuevos al texto, y posteriormente le anexaron las firmas de nosotros en una hoja separada, que no sabemos de dónde salió”. Según dijo, “eso es imposible que ocurra en el TSJ porque cuando queda una hoja en blanco y dice el presidente, como sucedió en este caso en el margen izquierdo de la página 13, queda mucho espacio para escribir y, sin embargo, no aparece mi firma, y luego aparece una hoja aparte con la de los cinco magistrados. Eso no puede ser porque en todo caso se hubiese inutilizado el margen de esa página 13”. El de las rúbricas no fue el único “hecho curioso” detectado. Al respecto, explicó el presidente del TSJ que los

Pues bien, el 15 de junio del 2004, mediante la sentencia N° 1173, el TSJ-SC sentenció el expediente número 02-3215 al que se había hecho referencia en la polémica Aclaratoria del 2003. No obstante lo anunciado en dicha Aclaratoria, la sentencia N° 1173/2004 se limitó a decidir que el impedimento previsto por el artículo 198 de la Constitución no era aplicable a la revocatoria de mandato del Presidente de la República, por lo tanto, salvo disposición expresa de la ley, el Presidente Chávez tenía el derecho constitucional de postularse en la elección que se celebre para ese cargo “en el período siguiente”.

Inexplicablemente, nada resolvió la sentencia N° 1173/2004 con respecto al derecho del Presidente Chávez a postularse en la “nueva elección” que eventualmente tendría que realizarse para elegir al “nuevo Presidente” que completaría su período. Así lo advirtieron expresamente los magistrados Antonio García García y Pedro Rondón Haaz, quienes emitieron “votos concurrentes”²⁰ a la cuestionada decisión. Arguyó el primero de los nombrados que,

magistrados se percataron de que “en la sentencia se narraban unos hechos, se hablaba de algunos conceptos y de pronto aparecían dos párrafos que no tenían nada que ver con la declaratoria de la inadmisibilidad del recurso interpuesto”. Igualmente admitió que en otras oportunidades “detectaron a tiempo la publicación de una sentencia distinta a la aprobada, pero no se armó tanta alharaca, por lo delicado del caso. Así que lo que pasó tiene la intención de desacreditar al TSJ, al árbitro del país”.

²⁰ Conforme al artículo 53 del Reglamento de Reuniones del TSJ, cuando el magistrado ponente de una sentencia no admita las observaciones previamente expresadas por otro Magistrado, este podrá consignar una “opinión concurrente”. Se entiende por tal, la que converge con la misma conclusión del Ponente, pero sustentada sobre argumentos adicionales o distintos, por lo que ellas constituyen un voto a favor de la ponencia que se

... la mayoría sentenciadora aclara que el Presidente de la República podrá optar a cargos de elección popular en el siguiente período, esto es, que podrá participar como candidato en los comicios presidenciales para un nuevo período de seis años que se iniciaría al concluir el período anterior en el cual se haya cumplido la revocatoria de su mandato... No obstante, en el fallo que antecede, se silencia que la pretensión del solicitante de la interpretación constitucional se concreta fundamentalmente a determinar si, conforme con el artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en caso de que eventualmente se revocara el mandato al Presidente de la República, éste podría postularse como candidato en la elección que habría de efectuarse dentro de los treinta (30) días consecutivos siguientes a la revocatoria, para cubrir la falta absoluta del funcionario, según los términos del artículo 233 *eiusdem* o si, por el contrario, quedaría inhabilitado para ello. Reserva ésta que, por cierto, podría conducir, dada la negación a dar una solución definitiva a las incertidumbres planteadas, a la interposición de nuevas solicitudes de interpretación o de aclaratorias de tal sentencia, que evidenciaría la inconclusa labor de esta Sala,...

La Sala, en ejercicio de una interpretación sistemática de la Constitución, debió pronunciarse con claridad sobre cada uno de los supuestos que la solicitud de interpretación encierra. Particularmente, frente a la actual realidad política y electoral que vive el país, se estima importante la definitiva posición de la Sala respecto a la posibilidad de que el Presidente de la República que sea revocado por vía de referendo, intervenga pasivamente en el proceso electoral convocado tanto para proveer –por el resto del período– la vacante producida por la revocatoria del mandato, como para escoger a un nuevo Presidente por el período constitucional siguiente, pues, si bien expresamente se resolvió, como ya se indicó, el último escenario mencionado, quien suscribe observa que, aun cuando resultara obvia la consecuencia lógica de la revocatoria del mandato, nada se dice sobre el impedimento que tendría dicho funcionario para ser candidato en el otro escenario planteado, esto es, en las elecciones a realizarse dentro de los treinta (30) días consecutivos siguientes a la eventual remoción del Presidente por vía de referendo revocatorio...

denominará voto concurrente. De esa circunstancia debe dejarse constancia al final de la decisión.

En parecido sentido se pronunció el magistrado Rondón Haaz:

... la conclusión que antecede no da respuesta a la duda que expresó el solicitante de la interpretación de autos, en cuanto a la posibilidad de participación del Presidente de la República, a quien se le hubiere revocado el mandato, en la elección inmediata a que se refiere el artículo 233 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela como fórmula para la cobertura de falta absoluta que tal revocatoria produce...

En efecto, la duda del solicitante de la interpretación constitucional se planteó respecto a si, de conformidad con el artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el supuesto de que se revocara el mandato al Presidente de la República, éste podría postularse como candidato en la elección que habría de efectuarse “inmediatamente”, es decir, dentro de los treinta días consecutivos siguientes a la revocatoria, para cubrir su propia falta absoluta, según los términos del artículo 233 *eiusdem* o si, por el contrario, quedaría inhabilitado para ello. En criterio del concurrente, la omisión de resolución de este planteamiento podría conducir, no cabe duda, a la interposición de ulteriores solicitudes al respecto, con el consecuente dispendio de tiempo para la Sala e incertidumbre para el país.

Más allá del error del solicitante respecto a la posibilidad, que la Sala descartó, de extensión de la inhabilitación a que se contrae el artículo 198 de la Constitución a funcionarios distintos a los que éste se refiere, la Sala ha debido agotar la interpretación que se le requirió para la resolución, de una vez y en forma integral, de las dudas interpretativas que han generado las disposiciones constitucionales en cuestión y que se reflejan en un grueso número de solicitudes de interpretación de las mismas que cursan en sus archivos...

A pesar de la incertidumbre que dejó la Sala en torno al asunto *in commento*, los prenombrados magistrados aprovecharon sus opiniones concurrentes para asentar por escrito lo que presuntamente propusieron decidir a la mayoría con respecto a ese asunto, y que fueron sus observaciones a la ponencia, que la mayoría obviamente desechó. Ambos magistrados promovieron la tesis de que el Presidente de la República cuyo

mandato sea revocado, no puede postularse en la elección que inmediatamente se realiza para completar su período.

A juicio de García García,

... Siendo, pues, el revocatorio una facultad conferida al pueblo para promover o lograr la remoción de un funcionario cuando éste se conduzca en sus funciones en forma contraria a los intereses populares o del Estado en general, una interpretación armónica de la Constitución y de la institución de la figura del revocatorio, nos permitiría decir que el constituyente exige la elección de un nuevo Presidente, sin la posibilidad de que el funcionario revocado pueda medirse en ese proceso electoral convocado para suplir la falta absoluta,...

Resultaría un contrasentido que un funcionario al que se le revocó el mandato pueda presentarse como candidato en la elección que se convoque para proveer la vacante causada por la sanción que los electores le propinaron, improbando su gestión, dado que la propia Constitución, en su artículo 233, determina que “*el nuevo Presidente*” asumirá sus funciones para completar el período, lo que indica claramente que se trata de otro Presidente, pues cualquier falta absoluta implica la separación categórica del funcionario y la consiguiente sustitución personal del mismo. Pretender un efecto contrario significaría una amenaza de fraude a la soberanía de la voluntad popular que, expresada por vía de referendo revocatorio, ha interrumpido el desempeño de un cargo de elección popular, bien por motivos de legitimidad, cuando ha dejado de merecerles su confianza, o bien por resultar inconveniente o inoportuna para los intereses del país la gestión que en el ejercicio del mismo realiza su titular.

Siendo ello así, la inhabilitación natural producida por la revocatoria popular que excluye la aspiración del Presidente removido para culminar el período correspondiente, no podría asimilarse a la inhabilitación a que se refiere el artículo 198 de la Constitución,...

Con base a los argumentos precedentes, concluyó lo siguiente el magistrado García García:

... aunque correctamente la mayoría sentenciadora haya declarado que la Constitución no prohíbe explícitamente la

posibilidad de que un funcionario electo popularmente –con excepción de los diputados de la Asamblea Nacional– pueda presentarse a una elección para optar al mismo cargo en el período siguiente, dicho criterio no se aplica, de acuerdo con los argumentos aquí esgrimidos, en el caso de las postulaciones para elegir un nuevo Presidente que concluya el período dentro del cual se produjo la revocación del mandato, dado que la consecuencia lógica de la sanción impuesta por los electores se extiende solamente hasta la expiración de ese período constitucional y no más allá del mismo.

A juicio de quien concurre, una interpretación integrada de las normas constitucionales lleva a concluir que, independientemente de la falta de prohibición expresa que inhabilite al Presidente de la República removido, para optar a cargos de elección popular, el efecto práctico del referendo revocatorio no puede ser otro que una nueva elección para completar el período presidencial, en la cual no puede participar quien ha sido revocado. Sostener un criterio distinto, bajo el argumento del derecho a ser elegido y el consecuente derecho a postularse que tiene toda persona en cabeza del revocado, dejaría completamente sin efecto la finalidad esencial de todo proceso revocatorio, cual es la sanción política de separarlo del ejercicio del cargo e inhabilitarlo para ello por el período por el cual fue elegido. En definitiva, se irrespetaría con ello la voluntad popular manifestada en el referendo correspondiente...

En igual sentido concurrió el magistrado Rondón Haaz, quien expuso:

... el fallo con cuyo dispositivo se concurre determinó en forma acertada que, después de la revocatoria de su mandato, el Presidente de la República podrá optar a cargos de elección popular en el siguiente período, de modo que podría participar como candidato en los comicios que se celebraren para el período de seis años que iniciará al término de aquel en el cual se hubiere producido la revocatoria de su mandato;... Ahora bien, tal afirmación implica, por otra parte, la separación definitiva del cargo de aquel funcionario por el resto de dicho período, precisión ésta que la Sala omitió, a pesar de los términos de la solicitud...

En este sentido, concuerda quien rinde esta opinión concurrente con el Magistrado Antonio García García en cuanto a que la Sala no despejó la duda sobre el impedimento que tendría el Presidente de la República para ser candidato en las elecciones a realizarse dentro de los treinta días consecutivos siguientes a su remoción por vía de referendo revocatorio y en que, aunque

podría considerarse que tal conclusión, por obvia, se deduce del señalamiento de la mayoría sentenciadora en el sentido de que *“la revocatoria popular del mandato del Presidente de la República, de conformidad con los artículos 72 y 233 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, acarrea su falta absoluta en el cargo y, por ende, su separación definitiva del mismo por el período correspondiente”* convenía que se expresara de la manera más diáfana...

A este respecto, la interpretación armónica del referendo revocatorio, como medio de participación política directa del pueblo –propio de una democracia protagónica y participativa–, en el marco de la Constitución, conduce a la ineludible conclusión de que, cuando la Carta Magna exige la elección de un nuevo Presidente, impide la posibilidad de que el funcionario cuyo mandato hubiere sido revocado pueda participar como candidato en el proceso electoral que se convoque para que supla su propia falta absoluta. Y es que, además de que la simple lógica repudia que un funcionario al que se le hubiere revocado el mandato pudiera presentarse como candidato en la elección que se convocase para la provisión de la vacante que habría causado la improbación de su gestión por el electorado, la propia norma constitucional determina que, en esta oportunidad (elección inmediata) deberá elegirse a un nuevo Presidente que completará el período del Presidente saliente.

Por otra parte, la pretensión de lo contrario, con cualquier fundamento (como podría ser el derecho al sufragio pasivo y a postulación de aquel cuyo mandato hubiere sido revocado), enervaría la finalidad de todo proceso revocatorio, cual es, como apuntó el Magistrado García García, la sanción política al funcionario en cuestión, que comporta, además de la separación del ejercicio del cargo, la inhabilitación para su ejercicio por el período por el cual fue elegido, en abierto fraude a la voluntad popular...

Lo curioso es que ambos magistrados emitieron “voto concurrente”, y no “voto salvado”, pues interpretaron que el impedimento al Presidente de la República para ser candidato en las elecciones a realizarse dentro de los 30 días consecutivos siguientes a su revocación es una conclusión que por obvia, se deduce del señalamiento de la sentencia en el sentido de que “la

revocatoria popular del mandato del Presidente de la República,... acarrea su falta absoluta en el cargo y, por ende, su separación definitiva del mismo por el período correspondiente”, pero que en todo caso convenía expresar de manera más diáfana.

Este ambiguo fallo fue ratificado por el TSJ-SC mediante sentencia N° 3026/2004, en la cual se declaró inadmisibles otros recursos de interpretación a través del cual se le pidió resolver, una vez más, si puede el Presidente cuyo mandato haya sido revocado, “participar como candidato en la nueva elección que de inmediato debe convocarse para elegir la persona quien concluirá el período constitucional inconcluso correspondiente”. La Sala estimó que dicha petición debía ser declarada inadmisibles dado que el asunto ya había sido resuelto mediante el fallo N° 1173/2004.

Igualmente fue ratificado mediante sentencia N° 2609/2005, sólo que en este último fallo la Sala Constitucional distinguió explícitamente entre el supuesto del “período siguiente” y el de “completar el mismo período”, pero resolviendo este último a través del mismo argumento con que se resolvió el primero para permitir la postulación del Presidente de la República. Efectivamente, puede leerse en dicha sentencia lo siguiente:

... la Sala concluyó que *“la restricción contenida en el artículo 198 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, según la cual los Diputados a la Asamblea Nacional, cuyo mandato fuere revocado de conformidad con el mecanismo previsto en el artículo 72 eiusdem, no podrán optar a cargos de elección popular en el siguiente período, no es aplicable al Presidente de la República”*, toda vez que la revocatoria del mandato de éste no es

óbice para que puede ser candidato a la Presidencia en los comicios para un nuevo período de seis años.

Por otra parte, y en relación al planteamiento concreto del recurrente, referido a que esta Sala se pronunciara “*en cuanto a que si el Presidente de la República puede postularse como candidato presidencial para las elecciones que se convoquen como consecuencia de la falta absoluta que se produce con la revocatoria de su mandato, toda vez que en dicha norma existe obscuridad en ese aspecto*” (sic), esta Sala, en sentencia N° 3.026 de fecha 14 de diciembre de 2004 (caso: Henry Pereira Gorrín), ante una solicitud idéntica a la presente reiteró fallo del 15 de junio de 2004 (caso: Esteban Gerbasi), con fundamento en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido de que “... las restricciones al derecho de participación política, derecho consagrado en el artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, así como en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deben ser expresas, y figurar en la Carta Magna o en leyes en sentido formal”, por lo cual la duda planteada en aquella solicitud, que es la misma a la de autos, quedaba resuelta, y así se decide... (Subrayado añadido)

Aparentemente, esta nueva Sala Constitucional²¹ no tuvo la misma apreciación que los magistrados concurrentes de la sentencia N° 1173/2004 –García García y Rondón Haaz– quienes interpretaron que el impedimento al Presidente de la República para ser candidato en las elecciones convocadas para llenar su falta absoluta es una conclusión que por obvia, estaba implícita en la referida sentencia cuando se señalaba que “la revocatoria popular del mandato del Presidente de la República,... acarrea su falta

²¹ Con posterioridad a la sentencia N° 1173/2004 y con ocasión de algunas jubilaciones y de la promulgación de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, la Sala Constitucional fue reconstituida. De los cinco magistrados que suscribieron aquella sentencia, sólo dos de ellos permanecían en la Sala para la fecha en que se aprobó la sentencia N° 2609/2005: Jesús E. Cabrera Romero y Pedro Rondón Haaz, uno de los magistrados concurrentes en la primera decisión. Adicionalmente, la integraban otros cinco magistrados: Luisa Estela Morales, Francisco Carrasquero, Luis Velásquez Alvaray, Marcos Dugarte y Arcadio Delgado, ponente de esta nueva decisión.

absoluta en el cargo y, por ende, su separación definitiva del mismo por el período correspondiente”.

Por el contrario, la sentencia resolvió este punto invocando otro señalamiento de la sentencia N° 1173/2004, el mismo que se utilizó para resolver sobre el derecho de postularse en el “período siguiente”. Según la Sala, el derecho del Presidente de la República a ser candidato en las elecciones convocadas para llenar su falta absoluta se resuelve con base al artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido que “las restricciones al derecho de participación política,... deben ser expresas, y figurar en la Carta Magna o en leyes en sentido formal”.

Una vez más, la Sala Constitucional omitió pronunciarse de modo claro e inteligible en torno a la duda planteada, pero la solución por ella ofrecida en esta última sentencia parece sugerir que –al contrario de lo que presumieron los magistrados García García y Rondón Haaz– por no existir una restricción expresa en la Constitución o en la ley, que le impida al Presidente de la República postularse en las elecciones convocadas para llenar su falta absoluta, debe entenderse que este puede ejercer a plenitud su derecho a postularse y a ser postulado en estos comicios.²²

En mi criterio, debo insistir en ello, la interpretación de la Constitución debe incluir aquella concepción jurídica que por sus consecuencias esté más

²² No obstante lo señalado, el magistrado Rondón Haaz no salvó el voto en la sentencia N° 2609/2005. O no se percató del cambio de jurisprudencia que sutilmente introdujo este último fallo; o no lo interpretó como un cambio de jurisprudencia; o habiéndose percatado de aquello, se retractó de lo expresado en su voto concurrente.

en consonancia con los valores jurídicos que ella trata de aplicar y que dé la máxima vigencia práctica a sus principios, sobre todo a los derechos fundamentales y al orden democrático y social del Estado. Como consecuencia de ello, la fuerza normativa de la Constitución debe establecer una base favorable a la interpretación dinámica del texto, que nos obliga a seleccionar entre varias interpretaciones posibles la solución que permite producir los máximos efectos jurídicos en las circunstancias históricas concretas (Grote, 2003).

Asimismo, debe recordarse que la interpretación de la Constitución no consiste simplemente en hacer exégesis de una determinada disposición, sino que involucra el sopesamiento de normas, valores, fines y principios, a través de lo cual pretende comprenderse la idea de Estado adoptada por la Constitución y del proyecto político que ella aspira realizar. Como acertadamente lo ha establecido el TSJ-SC, el juez constitucional debe perseguir el logro de los objetivos éticos y políticos de la norma constitucional, modulándolos con criterios de oportunidad o utilidad en sintonía con la realidad y las nuevas situaciones (Sentencia N° 037/2001).

En este sentido, la interpretación propuesta por el magistrado Rondón Haaz en su voto concurrente a la sentencia N° 1173/2004, para resolver la incertidumbre aquí planteada, contiene la concepción jurídica más acorde con los valores jurídicos que la revocatoria de mandato trata de aplicar, cuales son, el respeto al principio de soberanía y al ejercicio democrático de la voluntad popular; y a la vez es la solución que permite producir al

referéndum revocatorio el máximo efecto jurídico que él se propone: interrumpir anticipadamente el período del correspondiente funcionario, en este caso el Presidente de la República.

Evocando a dicho magistrado, puede afirmarse que el referéndum revocatorio es una facultad conferida al pueblo para alcanzar la remoción anticipada de un funcionario cuando éste se conduzca en sus funciones en forma contraria a los intereses populares o del Estado en general, por lo tanto, no puede admitirse que el Presidente revocado pueda postularse en el proceso electoral convocado para suplir su propia falta absoluta. Sería un contrasentido que pudiera postularse para llenar la vacante que él mismo dejó, producto de la sanción que el Soberano le propinó, improbando su gestión.

Es esa, y no otra, la razón por la que el artículo 233 Constitucional determina que “el nuevo Presidente” asumirá sus funciones para “completar” el período, lo que indica claramente que se trata de otro Presidente y no del mismo revocado. Pretender lo contrario implicaría una amenaza de fraude a la soberanía de la voluntad popular que, mediante referéndum revocatorio, interrumpió anticipadamente el desempeño del Presidente, bien por motivos de legitimidad, cuando dejó de merecerle su confianza, o bien por resultar inconveniente o inoportuna para los intereses del País la gestión que este realizaba.

Es correcto, y así lo dejamos escrito *ut supra* (Pág. 131), que el TSJ-SC haya declarado que la Constitución no prohíbe explícitamente la posibilidad de que un funcionario electo popularmente –con excepción de los diputados de la Asamblea Nacional– pueda presentarse a una elección para optar al mismo cargo “en el período siguiente”, pero el criterio que fundamenta esta conclusión no aplica, por las razones señaladas, al supuesto de los comicios para elegir un nuevo Presidente que concluya el período del funcionario revocado, dado que la consecuencia lógica de la sanción impuesta por los electores al Presidente saliente se extiende únicamente hasta la expiración de su período constitucional, y no más allá del mismo.

En síntesis, el efecto jurídico-práctico del referéndum revocatorio no puede ser otro que una nueva elección para completar el período presidencial, en la cual no puede participar quien ha sido revocado pues él no puede completar su propio período, objeto de revocatoria. Sostener lo contrario, con el argumento del derecho a postularse, a ser postulado y a ser elegido, que teóricamente tendría también el Presidente revocado, anularía la finalidad esencial de todo proceso revocatorio, que consiste en sancionarlo políticamente, separarlo del ejercicio del cargo e inhabilitarlo por el resto del período por el cual fue elegido. En fin, se irrespetaría la voluntad popular manifestada en el referéndum revocatorio correspondiente.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES

Desde el punto de vista conceptual, **podemos formular las siguientes conclusiones:**

- Con base a los artículos 62; 70 y 72 de la Constitución (1999), la *revocatoria de mandato* puede definirse como el medio de participación política a través del cual, una porción calificada del Cuerpo Electoral puede solicitar al Órgano Electoral la convocatoria de un referéndum para destituir al titular de un cargo de elección popular, antes de terminar su período, lo cual se llevará a cabo mediante un procedimiento especial denominado referéndum revocatorio, que permite a la totalidad del Cuerpo Electoral tomar la decisión con arreglo a una proporción mayoritaria calificada.
- Por vía de consecuencia, existe también un *derecho a la revocación del mandato*, es decir, el derecho político ejercido a través de un referéndum revocatorio vinculante y convocado por iniciativa de los electores, que le permite a estos revocar el mandato de uno o más

representantes electos, antes del plazo constitucionalmente previsto.

- Sobre su fundamento, la revocación del mandato es una consecuencia lógica que se deriva del principio de soberanía popular, pues, por ser soberano, el pueblo puede ejercer su poder con la finalidad de dejar sin efecto el mandato de sus representantes elegidos popularmente, que han dejado de merecerles confianza, por haberse desempeñado en el ejercicio de sus funciones de forma inconveniente o contraria a los intereses populares o del Estado en general.

En cuanto a las **fuentes de su régimen jurídico**, podemos propugnar las siguientes conclusiones:

- La revocatoria de mandato y el procedimiento de referéndum revocatorio tienen fundamento en la Constitución, por lo tanto, es esta su principal fuente de regulación. Son destacables especialmente los artículos 2; 3; 5; 6; 62; 70; 72; 197; 198; 233; 293; 294; 297; 298 y la Disposición Transitoria Octava.
- Sin embargo, en virtud del artículo 335 Constitucional y ante la carencia de una ley que regule la revocación de los mandatos, son fundamentalmente las sentencias de interpretación constitucional dictadas a partir del 2001 por el TSJ-SC, las que han ido bordando

el contenido y alcance de las diversas normas constitucionales, y en especial la contenida en el artículo 72.

- Adicionalmente, en razón de la omisión legislativa y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, corresponde al Poder Electoral dictar la normativa tendente a la reglamentación de los procesos electorales y los referendos, en desarrollo de la Ley Orgánica del Poder Electoral, en particular la que regula las peticiones sobre los procesos electorales y referendos, así como las condiciones para ellos, la autenticidad de los peticionarios, la propaganda electoral, etc., así como resolver las dudas y vacíos que susciten las leyes electorales.
- En virtud de esta atribución jurisprudencial de competencia, el CNE aprobó diversas normas que tienen por objeto establecer provisionalmente, hasta que se sancione y promulgue la Ley respectiva, el régimen jurídico del referéndum revocatorio. Hoy día están vigentes las Normas para la Constitución y Registro de las Agrupaciones de Ciudadanas o Ciudadanos que Participarán en los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular; Normas para Regular los Referendos Revocatorios; Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular; Normas para Regular el Funcionamiento del Punto de Recepción de Manifestaciones de Voluntad para Solicitar

Referendos Revocatorios; y Normas para Regular el Acto de Recepción de Manifestaciones de Voluntad para la Solicitud de Referendos Revocatorios, todas del año 2007.

- Sobre la aplicabilidad de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (1998), el TSJ-SC dejó establecido que es preconstitucional y que si bien contiene un conjunto de normas que se refieren a “referendos”, estas no se compadecen con los referendos contemplados en la Constitución de 1999, por lo tanto, no tiene aplicación dicha Ley en los procesos referendarios actuales.

Sin embargo, este criterio es, según mi criterio, erróneo y resultado de una lectura incorrecta de las normas contenidas en la Constitución y en la referida Ley Orgánica del Sufragio toda vez que, las normas en ella contenidas sobre el referéndum consultivo son aplicables *mutatis mutandi* a la tramitación del referéndum revocatorio previsto en la Constitución de 1999, naturalmente adaptadas a la Constitución y a las condiciones específicas de dicho referéndum, tarea esta que sin lugar a dudas correspondía efectuar al CNE mediante la “*reglamentación*” correspondiente.

Para ello, la propia Ley de Sufragio ofrece solución ya que, aparte de los artículos 33.29 de la Ley Orgánica del Poder Electoral y 293.1 de la Constitución, el artículo 192 *in fine* de la Ley *in*

commento habilita al CNE para reglamentar el procedimiento de los referendos, y así lo confirma el artículo 266 *eiusdem*, que confiere competencia al Consejo para dictar un Reglamento de Referendos que contenga todas las normas y procedimientos que regirían los referendos “dentro del marco de esta Ley”.

- Sobre la naturaleza de las normas dictadas por el CNE, el TSJ-SC dejó establecido que al dictar tales normas el Poder Electoral actuó en ejecución directa e inmediata del artículo 72 Constitucional, de lo cual se colegiría que tales normas tienen rango legal y no reglamentario, habilitado dicho Poder a tal efecto por sentencia del propio Tribunal en fecha 25/08/2003.

No obstante y según mi criterio, nada hay en el mencionado artículo 72 que permita presumir la existencia en ella de una “*norma directiva*” de la actividad del Poder Electoral, que le atribuya a dicho Poder un “*mandato*” para elaborar un reglamento sobre referendos revocatorios, y ni siquiera una “*habilitación*” para dictarlo potestativamente. La regulación de la revocatoria de mandato y del referéndum revocatorio es una materia reservada a la Ley, es decir, al “*acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador*” (art. 202 Constitución), no pudiendo las normas del CNE tener ese rango.

La naturaleza jurídica de las normas aprobadas por el CNE para regular los procesos de referéndum revocatorio es, o ha debido ser, reglamentaria y variable de una norma a otra, en función de los presupuestos jurídicos que el propio Órgano Electoral invocó para dictar cada una de ellas. Específicamente, las normas dictadas por el CNE para garantizar la aplicación directa e inmediata del artículo 72 Constitucional han debido ser *reglamentos independientes*, como aparentemente lo fueron las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2003) y lo son las Normas dictadas en el 2007; y los instrumentos normativos dictados por el propio Órgano Electoral para complementar las normas anteriores, serían *reglamentos ejecutivos*.

- Como resultado del rango legal atribuido por el TSJ-SC a las normas del CNE, la competencia para juzgar la constitucionalidad de tales Normas le corresponde a la Sala Constitucional, y no a la Electoral, ello en razón de que según la jurisprudencia pacífica y reiterada de la Constitucional, a esa Sala le corresponde con exclusividad declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución y demás actos normativos que tengan rango de ley.

En cuanto a los **cargos que pueden ser objeto de la revocatoria de mandato**, podemos proponer las siguientes conclusiones:

- Los cargos y magistraturas de elección popular a los que se refiere el artículo 72 de la Constitución son los cargos públicos cuyos titulares, por su carácter político, son elegidos por la población mediante una elección directa o de primer grado, incluso los cargos de juez cuando sean elegidos en la forma antedicha. Según esto y conforme a la Constitución, son revocables los mandatos de los gobernadores de estado (Art. 160); de los integrantes de los consejos legislativos estatales (Art. 162); de los alcaldes municipales (Art. 174); de los concejales municipales (Art. 175); de los diputados a la Asamblea Nacional (Art. 186); del Presidente de la República (Art. 228) y de los jueces de paz (Art. 258).
- En el caso de la hipótesis excepcional prevista por el artículo 279 *in fine* de la Constitución, no considero revocable el mandato supuestamente conferido a un integrante del Poder Ciudadano toda vez que, lo convocado en ese caso por el CNE no sería una elección popular y directa de primer grado, que es lo que permite configurar una relación de mandato, sino una “*consulta popular*”, que al decir del TSJ-SC “es un mecanismo de participación sin efectos vinculantes”.

- Cuando la Constitución o la ley impongan la elección directa o de primer grado para conformar la directiva de una organización, estatal o no-estatal, debe entenderse que el Cuerpo Electoral correspondiente, titular del derecho de sufragio, la retiene a todo evento y por ello puede revocar el mandato previamente conferido. En consecuencia, los cargos de elección previstos en la Ley de Universidades y en las leyes sobre los colegios profesionales o sobre los partidos políticos, por ejemplo, quedan sometidos a la revocatoria de mandato.

Lo anterior no quiere decir que el Poder Electoral sea el competente para organizar y celebrar estos referendos revocatorios pues el ámbito del poder electoral es la esfera constitucional. Por lo tanto, en los cargos electivos previstos por la ley, el órgano competente para preparar y celebrar el correspondiente referéndum revocatorio será el mismo que preparó y celebró los comicios que permitieron la elección de la autoridad en cuestión, es decir, la Comisión Electoral o el órgano equivalente que exista en el seno de cada organización.

En cuanto a los **requisitos para promover y convocar un referéndum revocatorio**, podemos postular las siguientes conclusiones:

- Sobre los requisitos temporales, el artículo 72 de la Constitución señala que puede solicitarse la revocatoria del mandato sólo cuando haya transcurrido la mitad del período para el cual fue elegido el

funcionario correspondiente. Según el TSJ-SC, este lapso representa un plazo prudencial que permite a los electores tener una visión del desempeño del representante.

- No obstante la ambigüedad de las sentencias números 137 y 2663 del 2003, el TSJ-SC distinguió entre la *“oportunidad a partir de la cual puede efectuarse la solicitud de referéndum revocatorio ante el CNE”*, que ocurre al transcurrir la mitad del período del funcionario, y la *“oportunidad para recolectar las firmas”*, sobre lo cual nada señala la Constitución pero que *“lógicamente deben preceder a la solicitud”*, de lo cual podía inferirse que la oportunidad para recolectar las firmas debía ser anterior a la oportunidad de la solicitud, por lo tanto, la oportunidad para recolectar las firmas podía ocurrir antes de transcurrir la mitad del período.

Sin embargo, conforme a la normativa vigente del CNE, sólo a partir del momento en que se cumpla la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario, es que los partidos políticos o las agrupaciones de ciudadanos inscritas en el Consejo pueden promover el inicio de la solicitud de procedimiento de referéndum revocatorio del mandato.

Esta normativa del CNE conduce, según mi criterio, a la modificación tácita del artículo 72 Constitucional ya que, por obra de dicha normativa, al transcurrir la mitad del período no puede

solicitarse la convocatoria del referéndum, como lo estipula dicho artículo 72, sino simplemente “*promover... el inicio de la solicitud de procedimiento*”.

- Sobre la iniciativa, conforme al artículo 72 de la Constitución y a la jurisprudencia del TSJ-SC, la solicitud de convocatoria de un referéndum revocatorio puede tener su origen sólo en una iniciativa popular y no en la iniciativa de órganos públicos, dado que esta última posibilidad no se corresponde con la *ratio* de la institución, cual es que el cuerpo electoral que eligió considere conveniente someter a revisión la actuación de sus representantes
- No obstante lo anterior, la normativa del CNE dispone que sólo “*las organizaciones con fines políticos o las agrupaciones de ciudadanos o ciudadanas debidamente inscritas en el CNE*” pueden promover el inicio del procedimiento de referéndum revocatorio, lo que a mi juicio es una restricción injustificada y por ello inconstitucional del derecho de los electores.
- Tienen derecho de firmar las planillas de solicitud de convocatoria, tanto los electores residentes en el exterior (si fuere el caso) como los militares en servicio activo, no obstante las restricciones de facto y de Derecho que el CNE impuso a los primeros, y las que aparentemente derivan del TSJ en Sala Electoral respecto de los segundos.

- Sobre el quórum de convocatoria, la iniciativa popular debe estar constituida por una cantidad no menor del 20% de los electores inscritos en el Registro Electoral en la correspondiente circunscripción, en el entendido que la frase “electores inscritos” tiene relación con el *momento de la solicitud del referéndum revocatorio*, por lo que es en esa oportunidad que el CNE verificará la inscripción de los electores que solicitan la revocación del mandato.
- Sobre los requisitos formales, el procedimiento de referéndum revocatorio está regulado principalmente en las normas del CNE precedentemente citadas. Del conjunto de ellas se desprende un procedimiento que consta de al menos nueve etapas: (i) Participación para la apertura del procedimiento; (ii) Recepción de la participación para la apertura del procedimiento; (iii) Resolución de procedencia o improcedencia de la participación para la apertura del procedimiento; (iv) Recepción de las manifestaciones de voluntad; (v) Verificación y cuantificación de las manifestaciones de voluntad; (vi) Convocatoria a la celebración del referéndum, de ser el caso; (vii) Celebración del referéndum; (viii) Totalización de las actas de escrutinio; y, (ix) Proclamación de los resultados.
- La normativa del CNE no exige motivación alguna en el escrito de participación, en consecuencia, no es necesario explicar las razones por las cuales se solicita la convocatoria. Sin embargo, es preciso

recordar que la Constitución de 1999 establece el derecho de los electores a que sus representantes rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, “*de acuerdo con el programa presentado*” (Art. 66), de lo cual podría colegirse una suerte de voto programático que conduciría, por vía de consecuencia, a que la revocatoria de mandato se vincule con el incumplimiento de dicho programa. Si esto fuere así, sería razonable que el CNE exigiera a los interesados una breve exposición de motivos de la pretensión revocatoria, referida al incumplimiento del programa originalmente presentado, sólo que el único con la facultad para juzgar la veracidad de tales argumentos es el Cuerpo Electoral llamado a sufragar, y en ningún caso el CNE o la jurisdicción electoral.

En relación con ello, el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Justicia de Paz (1994) establece que para la convocatoria de un referéndum revocatorio es necesario que el juez de paz se halle incurso en determinadas causales. Corresponde al TSJ-SC esclarecer la compatibilidad entre dicho artículo 27 y la Constitución de 1999 ya que, si fuere cierto que no es necesario motivar la solicitud de convocatoria del referéndum revocatorio, el artículo 27 *in commento* inevitablemente debe considerarse derogado sobrevenidamente por el Texto Constitucional.

- Sobre el carácter inédito de la solicitud, el artículo 72 de la Constitución establece que durante el período para el cual fue elegido el funcionario no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato. En atención a la jurisprudencia del TSJ-SC, dicha solicitud debe haberse efectuado en cumplimiento de los requerimientos que la norma constitucional exige y declarada su procedencia por el órgano electoral, dado que la solicitud que no reúna esos requisitos, no produce efectos ni puede considerarse válida, menos aún como impedimento o límite para la recepción y tramitación de una nueva solicitud de convocatoria a referéndum revocatorio.
- Sobre los efectos o consecuencias de cumplirse los requisitos para la convocatoria, el TSJ-SC dejó establecido que el ejercicio de las facultades por parte del CNE se encuentra sometido a las reglas previstas en el artículo 72 de la Constitución, sin que deje ningún margen de discrecionalidad que autorice al Consejo a emitir pronunciamiento alguno sobre el mérito o conveniencia de la solicitud formulada, ni a establecer, en las normativas de carácter sub legal que dicte, nuevas condiciones para la procedencia de la revocación del mandato, no contempladas en el marco constitucional vigente.

En cuanto a las **condiciones para revocar un mandato**, podemos proponer las siguientes conclusiones:

- Son dos las condiciones exigidas por el artículo 72 de la Constitución para considerar revocado el mandato: (i) Un quórum de participación del 25% de los electores inscritos; y, (ii) Un quórum de votación revocatoria igual o superior a la cantidad de electores que votaron por el funcionario objeto de la revocación.
- Sobre el quórum de participación, el TSJ-SC dejó establecido que el mismo debe estar representado al menos por el 25% de los electores inscritos en el Registro Electoral de la circunscripción correspondiente para el momento de la celebración del referéndum.
- Sobre el quórum de votación requerido para la revocatoria, el TSJ-SC dejó establecido, y así lo ratifica la normativa del CNE, que el Constituyente no quiso que se produjese la revocatoria de un mandato a menos que fuera evidente no sólo una mayoría en contra del funcionario electo, sino una mayoría superior a la que le permitió llegar a ocupar su cargo. Se trata de una especie de relegitimación del funcionario, de allí que la votación favorable a la revocación debe ser igual o mayor que la que el funcionario obtuvo cuando fue electo, sin que puedan someterse tales condiciones numéricas a procesos de ajuste o de proporción alguno.
- Sobre la consecuencia jurídica que debe seguirse al hecho de que los votos en contra de la revocatoria del mandato sean superiores a los votos a favor de dicha revocatoria, aun cuando éstos resultasen

ser más que los obtenidos por el funcionario al momento de ser elegido mediante el sufragio, el TSJ-SC dejó establecido, y así lo confirma la normativa del CNE, que la consecuencia es la confirmación o relegitimación del funcionario por los electores en el cargo cuyo mandato pretendió ser revocado por otro sector de la población con derecho al sufragio, por ser la misma cónsona con la regla de la mayoría, inherente al principio democrático consagrado en el artículo 2 de la Constitución, y congruente con la propia norma del artículo 72 constitucional.

En cuanto a las **consecuencias de revocar el mandato**, podemos postular las siguientes conclusiones:

- La revocatoria de mandato puede plantear hasta tres consecuencias: (1) Falta absoluta del funcionario cuyo mandato ha sido revocado; (2) Inhabilitación política del funcionario saliente para completar su propio período; y, (3) Inhabilitación política del funcionario saliente para postularse en el período siguiente.
- Sobre la falta absoluta, el TSJ-SC dejó señalado que la revocatoria de mandato es un mecanismo de remoción o separación categórica del funcionario, por lo que si el referéndum arroja un resultado favorable a la revocación, se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en la Constitución y las Leyes.

- Con respecto a la revocatoria del mandato del Presidente de la República, su falta absoluta será cubierta de inmediato conforme al artículo 233 de la Constitución, en consecuencia: (i) Si la falta absoluta se produce durante el cuarto año del período presidencial, se procederá a una nueva elección universal y directa dentro de los 30 días consecutivos siguientes, entretanto, se encargará de la Presidencia de la República el Vicepresidente Ejecutivo. El Presidente que seguidamente resulte electo no inicia un nuevo período sino que completa el período faltante del revocado; y (ii) Si la falta absoluta se produce durante el transcurso del quinto o sexto año del período presidencial, el Vicepresidente Ejecutivo asumirá la Presidencia de la República hasta completar el resto del período del revocado.

En este segundo supuesto, se desencadenaría a mi juicio una crisis de legitimidad en el Gobierno que obliga, yendo más allá de la interpretación literal de los artículos 72 y 233 y aplicando los métodos de interpretación constitucional, a postular que la revocatoria de mandato del Presidente de la República debe implicar *en todos los casos* la convocatoria de elecciones para elegir a la persona que completará el resto del período constitucional. No siendo así, la única solución política a la crisis de legitimidad planteada por la aplicación del artículo 233 Constitucional es que, revocado el mandato del Presidente, el Vicepresidente Ejecutivo y

los ministros pongan sus cargos a la orden a fin de facilitar la transición al período constitucional siguiente. O en otro caso, que el Vicepresidente, ya convertido en Presidente interino, designe un Vicepresidente Ejecutivo de amplia aceptación por las fuerzas políticas y la sociedad en general, y delegue en él buena parte de las funciones de gobierno, tal como lo permite la Constitución.

En este sentido y a modo *de lege ferenda*, considero que una futura modificación constitucional debería establecer que, revocado el mandato del Presidente de la República, en todos los casos se convocarán elecciones de modo inmediato. Si se quiere prevenir una repetición sucesiva de elecciones, podría establecerse además que el Presidente electo inicie su propio período y no que sea un Presidente interino; o que en vez de elecciones, sea la Asamblea Nacional, por mayoría calificada, la que haga la designación del Presidente interino.

- Con respecto a los gobernadores, el TSJ-SC dejó establecido que se procederá a llenar las vacantes de conformidad con lo dispuesto en las leyes sobre la materia. Ergo, por aplicación de la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, la falta debe ser suplida por el funcionario que corresponda, de acuerdo con el procedimiento y con las formalidades previstas en la correspondiente Constitución del Estado, que por lo general, establecen que de producirse la falta absoluta después de la mitad

del período, se procederá a nombrar, en el seno del Consejo Legislativo, quién se encargará de completar el período constitucional.

Si la respectiva Constitución estatal no regula la forma de suplir la falta absoluta de los Gobernadores electos, cuando esta se produzca durante la segunda mitad del período, por aplicación de la mencionada Ley correspondería al Consejo Legislativo, dentro de los 30 días siguientes a la revocatoria, designar por votación secreta un nuevo Gobernador para el resto del período.

A modo *de lege ferenda*, consideramos que una futura modificación constitucional debería establecer que cuando se revoque el mandato de un gobernador, se convocarán elecciones de modo inmediato, en cuyo caso, el gobernador electo iniciaría su propio período; y en su defecto, incorporar a la Constitución de la República la solución contenida en la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado.

- Con respecto a los alcaldes, también el TSJ-SC dejó establecido que se procederá a llenar las vacantes de conformidad con lo dispuesto en las leyes sobre la materia. En ese sentido, por aplicación de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, debe resolverse de la manera que establezca la ley nacional que desarrolle el derecho a la revocación de mandato. Como no existe esa ley, el Concejo

Municipal debe designar a uno de sus integrantes para que ejerza el cargo vacante de alcalde por lo que reste del período municipal.

Ratifico aquí, a modo *de lege ferenda*, la conveniencia de que una futura modificación constitucional, o la ley nacional a que se refiere la mencionada Ley Orgánica del Poder Público Municipal, establezca que cuando se revoque el mandato de un alcalde, se convocarán elecciones de modo inmediato, en cuyo caso, el alcalde electo iniciaría su propio período.

- Con respecto al Alcalde Metropolitano de Caracas, igualmente el TSJ-SC dejó establecido que se procederá a llenar las vacantes de conformidad con lo dispuesto en las leyes sobre la materia. En ese orden de ideas, la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas (2000) nada dispone respecto de cómo se llenan sus faltas temporales y absolutas. Pero, por ser ese Distrito una instancia de rango municipal en el diseño constitucional y por aplicación de los artículos 6 y 28 de dicha Ley especial, considero que debe aplicarse la misma solución de los alcaldes municipales, esto es, el Cabildo Metropolitano debe designar a uno de sus integrantes para que ejerza el cargo vacante de alcalde por lo que reste del período metropolitano.
- Con respecto a los diputados de la Asamblea Nacional, el TSJ-SC dejó establecido que en caso de revocatoria de su mandato, la

vacante será llenada por el suplente respectivo por el resto del período.

- Con relación a los legisladores estatales, municipales y metropolitanos, el TSJ-SC dejó establecido que se procederá a llenar las vacantes de conformidad con lo dispuesto en las leyes sobre la materia. En ese sentido, ni la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados (2001), ni la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005) ni la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas (2000) disponen algo en torno a las faltas absolutas de dichos legisladores por lo que resultaría aplicable, *mutatis mutandi*, lo establecido por el TSJ-SC con respecto a los diputados nacionales, esto es, la vacante sería llenada por el suplente respectivo por el resto del período.
- En lo atinente a la revocatoria del mandato de un juez de paz, por aplicación de la Ley Orgánica de la Justicia de Paz (1994), es obligatoria la convocatoria de nuevas elecciones.
- Por lo que se refiere a la inhabilitación política parcial, debe distinguirse entre la inhabilitación del funcionario saliente para completar *su propio período*, por una parte; y por la otra, la inhabilitación para postularse en el *período siguiente* al suyo originario.

- Sobre la posibilidad de que el funcionario revocado se postule en el “período siguiente”, el TSJ-SC dejó establecido que, con excepción de los diputados a la Asamblea Nacional –a quienes se les aplica el artículo 198 de la Constitución y en consecuencia, quedan inhabilitados para ejercer cualquier cargo de elección popular durante el siguiente período– y salvo disposición expresa de la ley, los funcionarios de elección popular cuyo mandato sea revocado tienen el derecho constitucional de postularse en la elección de cualquier cargo de elección popular, incluso en la del mismo cargo del que fueron revocados, “en el período siguiente”.
- Acerca de la posibilidad de que el funcionario revocado, y específicamente el Presidente de la República, pueda postularse a la elección que se celebra inmediatamente después de la revocatoria de su mandato para elegir a quien completará su período, el Texto Constitucional no lo resuelve explícitamente.

En un primer momento, pudo entenderse que el impedimento al Presidente saliente para ser candidato en las elecciones convocadas que permitirán llenar su falta absoluta era una conclusión que por obvia, estaba implícita en la jurisprudencia del TSJ-SC cuando se señalaba que “la revocatoria popular del mandato del Presidente de la República,... acarrea su falta absoluta en el cargo y, por ende, su separación definitiva del mismo por el período correspondiente”.

Sin embargo, el precedente jurisprudencial más reciente sugiere que el derecho del Presidente de la República a ser candidato en las elecciones convocadas para llenar su falta absoluta se resuelve con base al artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido que “las restricciones al derecho de participación política,... deben ser expresas, y figurar en la Carta Magna o en leyes en sentido formal”. Por lo tanto, al no existir una restricción expresa en la Constitución o en la ley, que le impida al Presidente de la República postularse en las elecciones convocadas para llenar su falta absoluta, debe entenderse que este puede ejercer a plenitud su derecho a postularse y a ser postulado en estos comicios.

En mi criterio, la tesis que postula el impedimento del Presidente revocado para postularse en las elecciones que permitirán escoger a quien completará su período, contiene la concepción jurídica más acorde con los valores jurídicos que la revocatoria de mandato trata de aplicar, cuales son, el respeto al principio de soberanía y al ejercicio democrático de la voluntad popular; y a la vez es la solución que permite producir al referéndum revocatorio el máximo efecto jurídico que él se propone: interrumpir anticipadamente el período del correspondiente funcionario, en este caso el Presidente de la República.

El efecto jurídico-práctico del referéndum revocatorio no puede ser otro que una nueva elección para completar el período presidencial, en la cual no puede participar quien ha sido revocado pues él no puede completar su propio período, objeto de revocatoria. Sostener lo contrario, con el argumento del derecho a postularse, a ser postulado y a ser elegido, que teóricamente tendría también el Presidente revocado, anularía la finalidad esencial de todo proceso revocatorio, que consiste en sancionarlo políticamente, separarlo del ejercicio del cargo e inhabilitarlo por el resto del período por el cual fue elegido. En fin, se irrespetaría la voluntad popular manifestada en el referéndum revocatorio correspondiente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso D. S., J. (2002). O sistema representativo e a democracia semi-direta. **Sistema representativo y democracia semidirecta: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional**. (Coord.: H. Concha), 3-31. México: IIJ/UNAM. Serie Doctrina Jurídica N° 100.
- Alfonso, I. (1999). **Técnicas de investigación bibliográfica** (8ª ed.). Caracas: Contexto.
- Alonso, I. (2003, Septiembre 03). Fallo sobre revocatorio conmociona al TSJ. **El Universal**. Caracas: El Universal. [Artículo en línea]. Consultado el 23 de febrero del 2009 en: http://www.eluniversal.com/2003/09/02/pol_art_02102A.shtml.
- Álvarez, A. E. (2003). De la hegemonía partidista a la democracia sin partidos. **Politeia**, 30, 75-93. Caracas: UCV.
- Álvarez, I. (2003, Septiembre 02). Para Rincón lo que sucedió fue “un forjamiento vulgar”. **El Universal**. Caracas: El Universal. [Artículo en línea]. Consultado el 23 de febrero del 2009 en: http://www.eluniversal.com/2003/09/03/pol_art_03104A.shtml.
- Álvarez B. De Bozo, Miriam. (2000). El control popular del poder político: El referéndum revocatorio del mandato del Alcalde. **Cuestiones Políticas**, 25, 133-153. Maracaibo: LUZ.
- Alzaga V., O. y otros. (2007). **Derecho político según la Constitución española de 1978, Vol. I**. Madrid: CERA.
- Aragón, M. y López, J. L. (1999b). Revocatoria de mandato. **Diccionario electoral**. San José: IIDH/CAPEL. [Libro en línea]. Consultado el 04 de mayo del 2005 en: <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/>.
- Aruj, R. (1997). **Métodos de investigación**. Buenos Aires: UBA.

- Ayala C., C. (2004). **El referendo revocatorio: Una herramienta ciudadana de la democracia**. Caracas: Los Libros de El Nacional. Colección Minerva N° 21.
- Balestrini, M. (2002). **Cómo se elabora el proyecto de investigación** (6ª Ed.) Caracas: BL Consultores Asociados.
- Brewer-Carías, A. R. (2004a). El secuestro de la Sala Electoral por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. **La guerra entre las Salas del TSJ frente al referéndum revocatorio**. 13-58. Caracas: Aequitas.
- Brewer-Carías, Allan R. (2004b). El secuestro del Poder Electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política. **Ius et Praxis, Año 10, N° 1**. 215-308. Santiago: Universidad del Talca.
- Brewer-Carías, A. R. (2004c). **La Sala Constitucional versus el Estado Democrático de Derecho**. Caracas: Los Libros de El Nacional. Colección Ares N° 48.
- Brewer-Carías, A. R. (2005). **La Sala Constitucional vs. El derecho ciudadano a la revocatoria de mandatos populares**. [Artículo en línea]. Consultado el 23 de febrero del 2009 en: <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I,%201,%20958.%20LA%20SALA%20CONSTITUCIONAL%20vs.%20EL%20DERECHO%20CIUDADANO%20A%20REVOCAR%20MANDATOS%2022-09-2004.pdf>
- Cabanellas, G. (2003c). **Diccionario enciclopédico de Derecho usual** (T. VII) (28ª ed.). Buenos Aires: Heliasta.
- Casal H., J. M. (2004). **Constitución y justicia constitucional** (2ª ed.). Caracas: UCAB.
- Chavero G., R. J. (2004). Justicia politizada, un pecado imperdonable: Comentarios a la actuación del TSJ ante la convocatoria de un referendo revocatorio presidencial. **La guerra entre las Salas del TSJ frente al referéndum revocatorio**. 111-153. Caracas: Aequitas.

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, 5.453 (Extraordinario), Marzo 3 del 2000.
- Constitución de la República de Venezuela. (1961). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela**, 3.251 (Extraordinario), Septiembre 12 de 1983.
- Cuevas G., M. G. (2004). Derecho a revocar y derecho al ejercicio del cargo: Conflicto entre derechos. **Revista SIC**, 663, 103-105. Caracas: Centro Gumilla.
- Delgado, F. J. (2008). **La idea de Derecho en la Constitución de 1999**. Caracas: UCV.
- Estatuto Electoral del Poder Público. (1999). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, 36.859, Diciembre 29 de 1999.
- García de E., E. y Fernández, T. R. (1983). **Curso de Derecho administrativo** (Vol. I). (4^a ed.). Madrid: Civitas.
- García M., J. (2002). **Entre enmiendas, revocatorias y formalidades constitucionales**. Barquisimeto: UFT.
- García-Pelayo, M. (2002). **Derecho constitucional comparado** (Reimp.). Caracas: Fundación Manuel García-Pelayo.
- Giraud T., A. A. (1994). Contribución al estudio de la figura del referendo en el Derecho venezolano. **Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas**, 91, 33-111. Caracas: UCV.
- Grote, R. (2003). El desarrollo dinámico de la preceptiva constitucional por el juez constitucional en Alemania. **Ius et Praxis, Año 9, N° 2**. 201-216. Santiago: Universidad del Talca. [Artículo en línea]. Consultado el 06 de julio del 2005 en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122003000200007&lng=es&nrm=iso.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2003). **Metodología de la investigación** (3^a ed.). México: McGraw-Hill.

- Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas. (2000). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela***, 36.900, Marzo 08 del 2000.
- Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital. (2009). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela***, 39.156, Abril 13 del 2009.
- Ley Orgánica de la Justicia de Paz. (1994). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***, 4.817 (Extraordinario), Diciembre 21 del 1994.
- Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados (2001). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela***, 37.282, Septiembre 13 del 2001.
- Ley Orgánica de Régimen Municipal. (1989). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***, 4.109 (Extraordinario), Junio 15 del 1989.
- Ley Orgánica del Poder Electoral (2002). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela***, 35.573, Noviembre 19 del 2002.
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal. (2005). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***, 38.204, Junio 8 del 2005.
- Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política. (1998). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***, 5.233 (Extraordinario), Mayo 28 del 1998.
- Ley para el Control de los Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles. (1997). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***, 36.254, Julio 23 del 1997.
- Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado. (1989). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***, 4.086 Extraordinario, Abril 14 de 1989.
- Molina V., J. E. (1999). Voz “Cargos de elección popular”. ***Diccionario electoral***. San José: IIDH/CAPEL. [Libro en línea]. Consultado el 04 de mayo del 2005 en: <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/>.
- Njaim, H. (2007). ***Democracia participativa***. Caracas: UNIMET.

Nohlen, D. (1999). Voz "Quórum". **Diccionario electoral**. San José: IIDH/CAPEL. [Libro en línea]. Consultado el 04 de mayo del 2005 en: <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/>.

Normas para la constitución y registro de las agrupaciones de ciudadanas o ciudadanos que participarán en los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular. (Resolución N° 070207-047, Consejo Nacional Electoral). (2007, Febrero 07). **Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela**, 358. Febrero 14 del 2007.

Normas para la constitución y registro de las organizaciones que participarán en los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular. (Resolución N° 031007-516, Consejo Nacional Electoral). (Año, Mes día). **Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela**, 176. Octubre 13 del 2003.

Normas para regular el acto de recepción de manifestaciones de voluntad para la solicitud de referendos revocatorios. (Resolución N° 070516-659, Consejo Nacional Electoral). (2007, Mayo 16). **Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela**, 376. Mayo 28 del 2007.

Normas para regular el funcionamiento del punto de recepción de manifestaciones de voluntad para solicitar referendos revocatorios. (Resolución N° 070516-658, Consejo Nacional Electoral). (2007, Mayo 16). **Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela**, 376. Mayo 28 del 2007.

Normas para regular el procedimiento de promoción y solicitud de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular. (Resolución N° 070207-036, Consejo Nacional Electoral). (2007, Febrero 07). **Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela**, 356. Febrero 12 del 2007.

Normas para regular el procedimiento de promoción y solicitud de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular. (Resolución N° 070413-347, Consejo Nacional Electoral). (2007, Abril 13). **Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela**, 373. Mayo 07 del 2007.

Normas para regular las actividades de los observadores del Consejo Nacional Electoral en la recolección de firmas y de los Agentes de Recolección de Firmas de los presentantes de las solicitudes de convocatorias de referendos revocatorios de mandatos de cargos de

elección popular. (Resolución N° 031030-714, Consejo Nacional Electoral). (Año, Mes día). **Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela**, 179. Noviembre 13 del 2003.

Normas para regular los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular. (Resolución N° 031030-717 del Consejo Nacional Electoral). (2003, Octubre 30). **Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela**, 181. Noviembre 20 del 2003.

Normas para regular los referendos revocatorios. (Resolución N° 070327-341, Consejo Nacional Electoral). (2007, Marzo 27). **Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela**, 369. Abril 13 del 2007.

Normas sobre los observadores nacionales en la recolección de firmas para los procesos de referendo revocatorio de mandatos de cargos públicos de elección popular. (Resolución N° 031112-779, Consejo Nacional Electoral). (Año, Mes día). **Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela**, 180. Noviembre 17 del 2003.

Normas sobre publicidad y propaganda de los procesos de referendo revocatorio de mandatos de cargos públicos de elección popular. (Resolución N° 031114-775, Consejo Nacional Electoral). (Año, Mes día). **Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela**, 180. Noviembre 17 del 2003.

Normas sobre los criterios de validación de las firmas y de las planillas de recolección de firmas para los procesos de referendo revocatorio de mandatos de cargos de elección popular. (Resolución N° 031120-794, Consejo Nacional Electoral). (Año, Mes día). **Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela**, 181. Noviembre 20, 2003.

Ossorio, M. (2005) **Diccionario de ciencias jurídicas y políticas**. Guatemala: Datascan S.A.. [Libro en línea]. Consultado el 31 de julio del 2008 en: <http://66.240.239.19/4/1/1/41181.ZIP>.

Pellegrino P, C. G. (2003). Una introducción al estudio del referendo como mecanismo de participación ciudadana en la Constitución de 1999. **El Derecho público a comienzos del Siglo XXI: Estudios en homenaje al Profesor Allan R. Brewer Carías** (Vol. I), 441-483. Madrid: Civitas.

Peña S., J. (2004a). El “avocamiento judicial” como instrumento de abuso de poder en Venezuela, a propósito de la sentencia dictada por la Sala

Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia el 31 de marzo del 2004. **La guerra entre las Salas del TSJ frente al referéndum revocatorio.** 59-109. Caracas: Aequitas.

Peña S., J. (2004b). **Manual de Derecho administrativo** (4ª Reimp.). Caracas: TSJ.

Petzold-Pernía, H. (2004). Acerca del artículo 72 de la Constitución o el referéndum revocatorio. **Ensayos de Derecho administrativo: Libro homenaje a Nectario Andrade Labarca** (Vol. II). 447-459. Caracas: TSJ.

Resolución N° 030912-461 del 12 de septiembre del 2003. Consejo Nacional Electoral. [Documento en línea]. Consultado el 02 de agosto del 2008 en: http://www.cne.gov.ve/documentos/resol_rr01.php

Revette, A. (1998). **Metodología de la investigación**. Madrid: TEIDE.

Rivas Q., A. (2003). **El Estado: Estructura y valor de sus instituciones**. Valencia: Autor.

Rondón de S., H. (2004). **Cuatro temas álgidos de la Constitución venezolana de 1999**. Caracas: Autor.

Sabsay, D. A. y Vanossi, J. R. (1999). Mandato. **Diccionario electoral**. San José: IIDH/CAPEL. [Libro en línea]. Consultado el 04 de mayo del 2005 en: <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/>.

Santamaría P., J. A. (2000). **Principios de Derecho administrativo (Vol. I)**. Madrid: CERA.

Santana, A. (2004). **O Direito de Revogação do Mandato Político Representativo**. Curitiba: Autor. [Libro en línea]. Consultado el 21 de febrero del 2009 en:

http://books.google.com/books?id=23tBFmXLxAMC&pg=PP1&dq=inauthor:alexander+inauthor:santana&lr=&as_brr=1&as_pt=ALLTYPES&ei=OPlwScWeN4TkygShjsSgBA#PPP1,M1.

Serra R., A. (1998). **Diccionario de Ciencia Política** (2ª ed.). México: UNAM/FCE.

Socorro C., N. J. (2004). **Observaciones y comentarios sobre el conjunto de normas constitucionales, legales y reglamentarias que rigieron el proceso de recolección de firmas y la actividad del CNE en el ejercicio de sus competencias de administrar dicho proceso.** [Documento en línea]. Consultado el 04 de mayo del 2005 en:

<http://www.proveo.org/cne.pdf>.

Tribunal Supremo de Justicia: Sala Constitucional. (2001, Enero 25). N° 037. Caso: **Israel Fernández y otros**. Caracas. Ponente: José M. Delgado Ocando.

Tribunal Supremo de Justicia: Sala Constitucional. (2002, Marzo 22). N° 579. Caso: **Rafael Salazar**. Caracas. Ponente: José M. Delgado Ocando.

Tribunal Supremo de Justicia: Sala Constitucional. (2002, Junio 05). N° 1139. Caso: **Sergio Omar Calderón y Willian Dávila**. Caracas. Ponente: Antonio J. García García.

Tribunal Supremo de Justicia: Sala Constitucional. (2002, Noviembre 18). N° 2816. Caso: **Consejo Nacional Electoral**. Caracas. Ponente: Antonio J. García García.

Tribunal Supremo de Justicia: Sala Constitucional. (2002, Diciembre 09). N° 3167. Caso: **Fiscal General de la República**. Caracas. Ponente: José M. Delgado Ocando.

Tribunal Supremo de Justicia: Sala Constitucional. (2003, Enero 22). N° 22. Caso: **Desireé Santos y otros**. Caracas. Ponente: José M. Delgado Ocando.

Tribunal Supremo de Justicia: Sala Constitucional. (2003, Enero 22). N° 23. Caso: **Harry Gutiérrez y Johbing Álvarez**. Caracas. Ponente: José M. Delgado Ocando.

Tribunal Supremo de Justicia: Sala Constitucional. (2003, Enero 22). N° 24. Caso: **Elba Paredes y Agustín Hernández**. Caracas. Ponente: Iván Rincón.

Tribunal Supremo de Justicia: Sala Constitucional. (2003, Febrero 13). N° 137. Caso: **Freddy Lepage y otros**. Caracas. Ponente: José M. Delgado Ocando.

Tribunal Supremo de Justicia: Sala Constitucional. (2003, Mayo). N° 1177. Caso: **Aníbal Lairé**. Caracas. Ponente: Iván Rincón.

- Tribunal Supremo de Justicia: Sala Constitucional. (2003, Agosto 25). N° 2341. Caso: **Designación provisional del CNE**. Caracas. Ponente: Jesús E. Cabrera Romero.
- Tribunal Supremo de Justicia: Sala Constitucional. (2003, Agosto 28). N° 2404. Caso: **Exxsel Betancourt (Sentencia presuntamente fraudulenta)**. Caracas. Ponente: Rafael Rondón Haaz.
- Tribunal Supremo de Justicia: Sala Constitucional. (2003, Agosto 29). N° 2432. Caso: **Luis Franceschi y otros**. Caracas. Ponente: Rafael Rondón Haaz.
- Tribunal Supremo de Justicia: Sala Constitucional. (2003, Octubre 06). N° 2663. Caso: **Súmate**. Caracas. Ponente: José M. Delgado Ocando.
- Tribunal Supremo de Justicia: Sala Constitucional. (2003, Octubre 21). N° 2750. Caso: **Carlos Herrera**. Caracas. Ponente: Antonio J. García García.
- Tribunal Supremo de Justicia: Sala Constitucional. (2003, Diciembre 05). N° 3430. Caso: **Maxin Ross y otros**. Caracas. Ponente: José M. Delgado Ocando.
- Tribunal Supremo de Justicia: Sala Constitucional. (2004, Abril 12). N° 566. Caso: **Ismael García (avocamiento)**. Caracas. Ponente: Jesús E. Cabrera Romero.
- Tribunal Supremo de Justicia: Sala Constitucional. (2004, Abril 23). N° 628. Caso: **Ismael García (aclaratoria de avocamiento)**. Caracas. Ponente: Jesús E. Cabrera Romero.
- Tribunal Supremo de Justicia: Sala Constitucional. (2004, Junio 15). N° 1173. Caso: **Esteban Gerbasi**. Caracas. Ponente: José M. Delgado Ocando. Votos concurrentes: Antonio García García y Pedro Rondón Haaz.
- Tribunal Supremo de Justicia: Sala Constitucional. (2004, Agosto 10). N° 1528. Caso: **Jesús Petit Da Costa y otros**. Caracas. Ponente: José M. Delgado Ocando.
- Tribunal Supremo de Justicia: Sala Constitucional. (2004, Diciembre 14). N° 3026. Caso: **Henry Pereira**. Caracas. Ponente: Jesús E. Cabrera Romero.
- Tribunal Supremo de Justicia: Sala Constitucional. (2005, Julio 29). N° 2106. Caso: **Julián Santeliz y Francisco Rísquez**. Caracas. Ponente: Luisa E. Morales L.

- Tribunal Supremo de Justicia: Sala Constitucional. (2005, Agosto 12). N° 2609. Caso: **Luis Esculpi y Pablo Castro**. Caracas. Ponente: Arcadio Delgado R.
- Tribunal Supremo de Justicia: Sala Constitucional. (2007, Noviembre 29). N° 2211. Caso: **Claudia Nikken y Flavia Pesci Feltri**. Caracas. Ponente: Arcadio Delgado R.
- Tribunal Supremo de Justicia: Sala Electoral. (2004, Mayo 27). N° 77. Caso: **Julián Niño**. Caracas. Ponente: Luis Martínez.
- Tribunal Supremo de Justicia: Sala Electoral. (2007, Febrero 06). N° 14. Caso: **Antonio Ledezma**. Caracas. Ponente: Fernando Vegas.
- Tribunal Supremo de Justicia: Sala Político-Administrativa. (2002, Enero 23). N° 73. Caso: **José Luis Rodríguez**. Caracas. Ponente: Hadel Mostafá.
- Universidad Católica Andrés Bello. (1997). **Manual para la elaboración del trabajo especial de grado en el área de Derecho para optar al título de Especialista**. Caracas: Autor.
- Viciano P., R y Martínez D., R. (2005). El proceso constituyente venezolano en el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano. **Ágora: Revista de Ciencias Sociales**, 13, 55-68. Valencia: CEPS.