



Comisión de Participación Política y Financiamiento

Ensayo ganador del Concurso Nacional de Ensayo
PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y VALORES DEMOCRÁTICOS

Tema:

PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y PODER ELECTORAL

<http://www.diariolaregion.net/seccion.asp?pid=29&sid=1557¬id=41440>

La Potestad del Poder Electoral para Normar la Participación Política

Autor

Abgo. Ricardo Antela G.

Sumario

INTRODUCCIÓN

- I. CONCEPTO DE LA REVOCATORIA DE MANDATO
- II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN VENEZUELA
- III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REVOCATORIA DE MANDATO
- IV. FUENTES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA REVOCATORIA DE MANDATO. 1. Fuentes de orden constitucional. A. *Las normas constitucionales*. B. *Las sentencias del Tribunal Supremo de Justicia*. 2. Fuentes de orden legal.
- V. NATURALEZA JURÍDICA DE LA POTESTAD NORMATIVA EJERCIDA POR EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. 1. Naturaleza de las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2003). 2. Naturaleza de las demás normas dictadas en 2003 y 2004. 3. Naturaleza de las Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular y de las Normas para Regular los Referendos Revocatorios (2007).

CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

Según Rondón de Sansó (2004, 6), *“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 instituir 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 Sansó, 2004, 4), que informa a la estructura y actuación del Estado y sirve al objetivo de legitimar al poder (Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional. Sentencia N° 023/2003).

A tal efecto, los artículos 5 y 62 de la Constitución trasegaron la tradición constitucional venezolana al establecer, por una parte, que la soberanía popular, además de ejercerse mediante el sufragio (como era la tradición), puede ejercerse 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 el orden de las ideas anteriores, el artículo 6 Constitucional atribuye a los gobiernos de la República y de las demás entidades políticas que la componen (estados y municipios), la característica de ser "*de mandatos revocables*", disposición que se confirma por los artículos 70 y 72 *eiusdem*, el primero de los cuales erige como uno de los "*medios de participación y protagonismo del pueblo*" en lo político, la llamada "**revocación de mandato**", que se hace efectiva a través del dispositivo instituido en el segundo de los artículos citados: el **referendo revocatorio**.

En criterio de Álvarez (2003, 84), la revocatoria de mandato es una institución que permite alcanzar dos (2) resultados, uno de ellos, "*propiciar salidas [pacíficas] a situaciones de crisis extremas de gobernabilidad o de legitimidad*", empero, la experiencia reciente de Venezuela (años 2003 y 2004) enseña 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 referendo

revocatorio contra el presidente Hugo Chávez Frías, fueron sumamente conflictivos, dadas 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 diferentes 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, seguramente, el clima de extrema polarización política reinante en Venezuela desde enero del 2002 hasta finales del 2004, pero también, la colosal incertidumbre que ha caracterizado al régimen jurídico del referendo revocatorio.

Esta última condición pudiera atribuirse a diversas causas. La primera de ellas, indudable, la carencia de una ley que regule de manera precisa la revocación de los mandatos, en razón de la omisión de la Asamblea Nacional en sancionar la ley sobre el referendo revocatorio o sobre los mecanismos de participación política en general.

“Ha sido entonces fundamentalmente a través de las sentencias de interpretación constitucional dictadas a partir del año 2001 por la SC/TSJ [Tribunal Supremo de Justicia 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 referendo revocatorio de mandatos de elección popular” dictadas por el CNE [Consejo Nacional Electoral], 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 referendo 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 referendo para aprobar reformas constitucionales, previsto en el artículo 246, ordinal 4º de la Constitución derogada (1961), pero nunca ejecutado, hasta 1999 existían en Venezuela, solamente los referendos previstos en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), incluso el referendo revocatorio de alcaldes; el referendo 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 referendo revocatorio de alcaldes, 16 de las cuales se materializaron en votaciones, y sólo 10 con resultados revocatorios (Ayala, 2004, 34). Con relación al referendo 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 referendo que dio origen al proceso constituyente, el 25 de abril de 1999, cuya realización requirió el tenaz impulso del Presidente de la República, Hugo Chávez, y debió soportar la resistencia parlamentaria, variadas impugnaciones y diversas y controvertidas decisiones de la extinta Corte Suprema de Justicia.

Y una última probable causa de la referida incertidumbre en torno al régimen jurídico del referendo revocatorio, la constituye la dudosa legitimidad

política de las Normas aprobadas por el Consejo Nacional Electoral (CNE) para regular –provisionalmente– los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular (2003), en el sentido de no obtener el consenso aspirado 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, según los doctrinarios consultados, aquellas 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, 2004b, 49); de complicar la activación del referendo 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 referendo; 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 llevó a un estado de cosas en el que, por una parte, el referendo revocatorio, a pesar de ser uno de los medios de participación en lo político, 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 Consejo Nacional Electoral (CNE) fue muy cuestionada por su origen, de naturaleza jurisprudencial; por su contenido; por su rango supuestamente legal, según el decir del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional (Sentencia N° 628/2004); y hasta por su indefinición, dada la multitud de normas, resoluciones e instructivos que fueron dictados durante el 2003 y 2004, subsanada –al menos parcialmente– en el 2007, gracias a las resoluciones aprobadas por el CNE.

Lo anterior me motivó a examinar y analizar la Potestad Normativa ejercida por el Poder Electoral para regular los procedimientos de referendo revocatorio, y en particular, el fundamento y rango de las Normas dictadas por el CNE sobre esta materia, con miras a formular críticas útiles que permitan ofrecerle al legislador, al TSJ y/o al CNE, algunas recomendaciones, si es que fueren necesarias.

I. CONCEPTO DE LA REVOCATORIA DE MANDATO

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, 2003, 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”.

Son diversas, pero parecidas, las definiciones ofrecidas por la doctrina especializada. García-Pelayo (2002, 183) afirma que la revocatoria de mandato es 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.

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”. Y en criterio de Afonso (2002, 19), la revocatoria de mandato le permite a los electores retomar el mandato de un funcionario electo, lo que significa retirar el poder de alguien que había sido electo para una función pública.

Basados en 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 referendo para destituir al titular de un cargo de elección popular, antes de terminar su período, y se llevará a cabo mediante un procedimiento especial, denominado referendo revocatorio, que permite a la totalidad del Cuerpo Electoral tomar la decisión, con arreglo a una proporción mayoritaria calificada.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL

Los primeros antecedentes históricos que parecen existir en Venezuela sobre un Poder Electoral o sobre una Organización Electoral se remontan a ciertas ideas contenidas en la Doctrina Bolivariana. En efecto, Salcedo B. (1999, 250) señala que tal vez los antecedentes más remotos del Poder Electoral sean algunos implícitamente contenidos en la Constitución de Angostura de 1819, en el título sobre las Asambleas Parroquiales y Departamentales.

Sin embargo, Torrealba (2004) asegura que es en la Constitución boliviana de 1826 donde se plasma realmente la idea bolivariana del Poder Electoral, al proponerse la separación del Poder Público en cuatro "*secciones*", una de ellas la sección Electoral, que no obstante, más que una rama autónoma e institucionalizada del Poder Público (o sea, un órgano estatal que ejerce sus funciones mediante una burocracia y unos medios materiales determinados), es una suerte de *Cuerpo Electoral* integrado por delegados escogidos a razón de uno (1) por cada 10 electores, con tres funciones fundamentales: (i) La calificación de los ciudadanos que podían ejercer derechos políticos; (ii) La proposición de ternas a los integrantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para escoger a los funcionarios de otras ramas del Poder Público; y, (iii)

La presentación de recursos ante conductas ilegales o malos funcionamientos de otras ramas del Poder Público (págs. 48-51).

Lo anterior permite concluir al mencionado Torrealba que el "Poder Electoral" bolivariano *"no puede considerarse realmente como un 'Poder' bajo los postulados teóricos y conceptuales de la moderna doctrina constitucional"* pues, en efecto,

"... ni se trata de un mecanismo de inserto en el sistema de frenos y contrapesos ideado por Montesquieu y desarrollado a través del principio constitucional de colaboración de los Poderes Públicos..., ni tampoco se vincula con la distribución del Poder a los fines de su mayor acercamiento al ciudadano y de su más eficaz instrumentación..." (Págs. 51-52).

En la Constitución derogada (1961) ni siquiera fue creado algún órgano de la Administración Electoral. Apenas el artículo 113° señalaba que *"[l]os organismos electorales estarán integrados de manera que no predomine en ellos ningún partido o agrupación política..."*, quedando deferida a la Ley la creación y organización de los organismos electorales mencionados por aquella norma constitucional.

Fue así como en la Ley Orgánica del Sufragio se creó al extinto Consejo Supremo Electoral (CSE), a cuyo cargo quedó la suprema dirección, organización y vigilancia de los procesos electorales y de los referendos, y del Registro Electoral Permanente. De acuerdo con el mencionado instrumento legal, el CSE debía ejercer sus funciones con autonomía de los demás órganos del Poder Público, lo que permitió a la doctrina afirmar que se trataba de un *"Órgano con Autonomía Funcional"*, y con la reforma de 1993, incluso se le dotó de personalidad jurídica, pudiendo afirmarse entonces que el CSE era un

“ente descentralizado funcionalmente, pero sin ningún tipo de control de tutela” (Brewer, 1993, 50).

Con la reforma legislativa de 1998, se suprime el CSE y se crea el actual Consejo Nacional Electoral (CNE), concebido como *“órgano superior de la Administración Electoral”*, a su vez pensada como *“un instrumento para que el pueblo ejerza su soberanía mediante el sufragio”*, teniendo a su cargo el CNE la dirección, organización y supervisión de los procesos electorales y referendos contemplados en la Ley, y ejerciendo sus funciones con plena autonomía de los demás órganos del poder público. En síntesis, un órgano al que se le privó de personalidad jurídica propia, no obstante su autonomía, que por esa razón permitía calificarlo como un *Órgano de la Administración Central con Autonomía Funcional* (Hernández y Urosa, 1998, 41).

Finalmente, en la Constitución de 1999 no sólo se le da rango constitucional al Órgano Superior Electoral, sino que incluso se le configura como el órgano superior o supremo de una rama novedosa y autónoma del Poder Público: el Poder Electoral. Entre las razones esgrimidas por quienes promovieron la propuesta de crear ese Poder, Torrealba reseña las siguientes: (i) La nueva concepción de la democracia participativa y la ampliación de los derechos políticos requiere asignar la función de control y de garantía de la voluntad de los electores a una rama autónoma del Poder Público; (ii) Se ratificaba la autonomía funcional que históricamente había caracterizado a la Administración Electoral; (iii) Se enfatizaba la noción de autonomía del órgano electoral; y, (iv) Más que un nuevo Poder, se reconocía la existencia de una nueva función del Estado: la función electoral, atribuida a una rama autónoma

del Poder Público tal como se atribuyen las funciones legislativa, ejecutiva y judicial (Págs. 58-59).

Lo cierto es que, conforme a la Constitución vigente, las dos atribuciones más relevantes que tiene el Poder Electoral, cuyo órgano rector es el CNE, son la Potestad Normativa para reglamentar las leyes electorales, y la Potestad Administrativa para organizar, dirigir y controlar los procesos electorales y referendarios.

III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REVOCATORIA DE MANDATO

El referendo revocatorio previsto en el artículo 72 de la Constitución de 1999 no es, como pudiera pensarse, un medio inédito de participación popular en el mundo, ni tampoco en Venezuela.

Por lo que se refiere al Derecho comparado, Ayala (2004) reseña: i) El *recall* en los Estados Unidos de América, que permite la revocatoria del mandato de gobernadores, alcaldes, congresistas, jueces y otros funcionarios de Estado; ii) El referendo revocatorio de mandato de autoridades legislativas y ejecutivas en algunos Cantones suizos; iii) Los referendos revocatorios regionales y municipales en Argentina, Colombia y Ecuador; iv) El referendo revocatorio en la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas; y, v) La revocatoria de mandato popular de Presidentes de la República en Austria y en Islandia (pp. 43-50).

Como puede observarse, ni siquiera es inédita la revocatoria de mandato de Jefes de Estado o de Gobierno pues dicha figura existe en al menos dos países europeos, uno de ellos Austria, en cuya Ley Constitucional Federal (1929),

el artículo 60.6 dispone: "*Antes de que termine su mandato, podrá el Presidente Federal ser depuesto mediante referéndum,...*", a petición de la Asamblea Federal y por iniciativa del Consejo Nacional, equivalente a la Cámara Baja del Parlamento austríaco (Consultado en Rubio LL. y Daranas P., 1997, 69).

Por lo que se refiere a Venezuela, el mencionado Ayala ha señalado que "*[l]os antecedentes de la figura del Referendo Revocatorio en Venezuela se remontan en el Siglo XIX al momento mismo de nuestra independencia como nación y de nuestra primera Constitución*", dado que, según el nombrado autor, el primer antecedente de esta figura fue la revocatoria popular del mandato del Capitán General Vicente Emparan en 1810 (p. 31).

Agrega ese autor que el siguiente antecedente fue la revocatoria del mandato de los Delegados de las Provincias ante el Congreso en 1811 (p. 32), y en efecto, éste podría ser catalogado como el primer antecedente jurídico-formal de revocatoria de mandato en Venezuela pues, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución venezolana de 1811,

"El pueblo de cada provincia tendrá facultad para revocar la nominación de sus Delegados en el Congreso, o alguno de ellos en cualquier tiempo del año, y para enviar otros en lugar de los primeros, por el que a estos faltare al tiempo de la revocación." (Consultado en Brewer-Carías, 1984, 202).

Extinguida la Constitución de 1811, pasarían muchos años antes de que Venezuela volviese a conocer de un medio revocatorio de mandato instituido en alguna legislación. En efecto, de acuerdo con la evolución histórica narrada por Fernández (2003), "*el régimen político-institucional con que se inicia el siglo XX fue centralizado y autoritario*" (p. 215), bajo los designios despóticos, primero

de Cipriano Castro, y de Juan Vicente Gómez a partir de 1908, quien gobernó a lo largo de 28 años.

La Constitución de 1936 "*preveía un esquema de democracia representativa indirecta, de segundo grado y con discriminación del género femenino*" (p. 216), poco propicio –en mi criterio– para la creación y desarrollo de la revocación de mandatos, y si bien este período (1936-1945) fue de transición y de apertura política, "*el sufragio universal, sin restricciones de género, y las elecciones directas del Presidente de la República, así como la inclusión de formas modernas de organización política,... fueron aspiraciones desatendidas por el liderazgo político-institucional*" (Fernández, 2003, 217).

Desde 1945 y hasta 1948, el régimen surgido de la llamada Revolución de Octubre (un golpe de estado cívico-militar promovido por Acción Democrática) impulsó gran parte de los cambios democráticos que reclamaba la sociedad venezolana de entonces, plasmados en la Constitución de 1947, tales como, el voto universal, directo y secreto, pero "*inserto en un esquema de democracia representativa y de partidos*", que "*no contempló ningún mecanismo de participación directa o semidirecta de la población*" (p. 218).

Durante el régimen autoritario que va de 1948 a 1958, conducido por el general Marcos Pérez Jiménez, el único precedente –fallido– de revocatoria de mandato puede referirse, salvando las diferencias conceptuales, al plebiscito celebrado el 15 de diciembre de 1957, a instancias del dictador y de forma fraudulenta y amañada, según explica Ayala (2004, 33).

Derrocado el dictador en enero de 1958, el Congreso de la República se abocó a la redacción de una Constitución. Explica Fernández (2003) que, precavidos los actores políticos contra el comportamiento sectario de los partidos políticos durante la experiencia democrática del período 1945-1947, aquellos se propusieron crear un sistema político plural que permitiera la resolución concertada de los conflictos políticos y sociales, a cuyo efecto, la solución plasmada en la Constitución de 1961 fue, "*el establecimiento de una democracia representativa dominada por la representación proporcional y de las minorías*", por una parte, y "*la imposición de un Estado de partidos en el que éstos son los exclusivos instrumentos de la democracia representativa*". El resultado fue un "*Estado rígidamente representativo*", que para apuntalar el proceso democrático, fomentó la distribución de cuotas del poder público entre los partidos predominantes, y la solución por consenso de los asuntos públicos fundamentales (p. 220).

Como lo explica Martínez (2004, 75), este acuerdo político fue expresado en el llamado "*Pacto de Punto Fijo*", que como lo reconoció la extinta Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (sentencia del 19/01/1999), dominó durante todo el lapso de desarrollo histórico de la Constitución de 1961. Según lo explica el nombrado Martínez, dicho Pacto aseguró la estabilidad del juego político-electoral en el que los partidos políticos destacaron como los principales cauces de agregación y representación de intereses sociales, y como agentes de mediación entre el Estado y la sociedad (p. 75), que aunados a otros elementos, hizo posible la conciliación entre intereses diversos y originó

un estilo decisorio basado en un sistema complejo de negociación y arreglo de intereses (p. 76).

Es lo que Oropeza (1988) calificó como "*una forma muy sui generis de democracia política, que bien podríamos llamar **Pluralismo Tutelar***" (p. 54), "*con cierta inclinación a buscar soluciones concertadas a nivel de las élites*" (p. 52), que sintetizó ingeniosamente dos tradiciones históricamente incompatibles: las culturales de origen hispánico que unificaban y monopolizaban el poder, y las culturales de la democracia que lo pluralizan, logrando con ello,

"... una suerte de despluralización modernizante, auspiciadora del cambio social;... que propicia la participación pero que la controla en su forma e intensidad; que no permite concentrar el poder en alguien para que lo monopolice pero tampoco que la explosión participativa atomice una multiplicidad de fuerzas descontroladas que lo anarquicen y dispersen" (p. 54).

Asimismo, Rey (1991, citado por Rey, 2002) lo calificó como un "**sistema populista de conciliación de élites**", una gran asociación, sustentada en el reconocimiento de la legitimidad de los distintos intereses que comprendía, y la creación de un sistema de negociación, transacciones, compromisos y conciliaciones entre todos ellos, que les permitía satisfacerse mutuamente, así fuese parcialmente.

En un régimen así concebido, resultaba difícil insertar mecanismos de participación directa, al menos no la revocatoria de mandato, por el contrario,

*"El artículo 3 de la Constitución de 1961 definía al Gobierno de Venezuela como 'democrático, representativo, responsable y alternativo'. Seguidamente, el artículo 4 reforzaba el **carácter puramente representativo de la democracia** al restringir el ejercicio directo de la soberanía popular sólo al sufragio y reservar cualquier otro modo de ejercicio de la soberanía a los órganos del Poder*

Público. Es decir, salvo hacer uso del derecho al voto, toda la soberanía popular era ejercida de un modo indirecto, por intermediación del aparato del Estado....

Las oportunidades para la participación política por vías no partidistas eran escasas. La Constitución ofrecía pocas vías para la participación política directa. Tales vías eran esencialmente: la iniciativa legislativa; el derecho político a la manifestación pacífica y sin armas; la libertad de expresión sin censura previa y el derecho a dirigir peticiones y obtener oportuna respuesta de cualquier entidad o funcionario público" (Álvarez, 2003, 80-81. Negrilla añadida).

En criterio de Pellegrino (2003, 447), hasta 1999, el sistema constitucional venezolano era formalmente representativo, contemplándose solamente el referendo constitucional previsto en el artículo 246, ordinal 4º de la Constitución entonces vigente (1961). La caracterización que reseña la nombrada autora no impidió que, cobijados por esa Constitución, surgieran y se desarrollaran legislativamente diversas formas de referendo, tales como, los referendos revocatorios de mandato de los alcaldes y de los jueces de paz, así como los referendos consultivos previstos 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).

El primero de los referendos antes indicados, destinado a revocar el mandato popular de los alcaldes, fue creado en el artículo 69 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), tipificado en sentido impropio en cuanto su impulso estaba reservado al Órgano Legislativo Municipal, el cual debía suspender al Alcalde, mediante decisión razonada y expresa, aprobada por el voto de las tres cuartas partes de sus integrantes. Desde su aprobación en 1989, hubo apenas 30 solicitudes de referendo revocatorio de alcaldes, 16 de las cuales se materializaron en votaciones, y sólo 10 con resultados

revocatorios (Ayala, 2004, 34). Conviene precisar que la mencionada Ley Orgánica de Régimen Municipal, igualmente regulaba, en forma general, el referendo municipal a fin de consultar las ordenanzas u otros asuntos de interés colectivo (Pellegrino, 2003, 449).

El segundo de los referendos, dispuesto para revocar el mandato de los jueces de paz, fue creado en la Ley Orgánica de Justicia de Paz (1994), conforme a la cual, estos jueces son electos popularmente por tres años, pudiendo ser reelectos o removidos anticipadamente mediante referendo revocatorio de su mandato (art. 13), reservada su iniciativa al 25% de los electores de la correspondiente circunscripción intramunicipal (art. 26), siempre que el juez observe una conducta contraria a la ley, o censurable que comprometa la dignidad de su cargo, o que irrespete los derechos de los miembros de la comunidad o los derechos humanos (art. 27). Según Ayala, este medio referendario no ha sido puesto en práctica y, por tanto, no ha sido objeto de abusos y manipulaciones políticas, lo que dicho autor atribuye a la adecuada regulación de la iniciativa y de las causales expresas que permiten su activación (2004, 40).

Posteriormente y con motivo del Proyecto de Reforma General de la Constitución de 1961, presentado en marzo de 1992 por la Comisión Bicameral Especial presidida por el ex presidente Rafael Caldera, se plantearía la posibilidad de incorporar al Texto Constitucional diversos medios de participación directa del pueblo, entre otros, el llamado referendo revocatorio de mandato, con cobertura a todos los cargos de elección popular en los Poderes Ejecutivo y Legislativo nacional, estatales y municipales, el cual podría

solicitarse, transcurrida al menos la tercera parte del período del correspondiente funcionario, por un número no menor del 15% de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción, y con efectos revocatorios si al menos el 50% de los electores inscritos, evaluase negativamente la gestión.

“La propuesta de reforma general de la Constitución fue aprobada entre 1992 y 1993 por la Cámara de Diputados y fue pasada al Senado, pero finalmente allí se quedó, incluso tras un nuevo intento de aprobación iniciado en 1994. Sin embargo, es indudable la influencia que esta propuesta tuvo en la hecha por el presidente Chávez a la Asamblea Nacional Constituyente en 1999 y en la misma Constitución de ese año” (Ayala, 2004, 41).

Con posterioridad a los referendos revocatorios creados en 1989 y 1994, el artículo 25 de la mencionada Ley para el Control de los Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles, estableció que, previo a la autorización de instalaciones para el funcionamiento de negocios de esta índole, es necesario que el Ejecutivo Nacional solicite al Consejo Nacional Electoral, la realización de un referendo consultivo en la parroquia respectiva, a fin de que sus habitantes se pronuncien sobre si están de acuerdo o no, con la ubicación de tales instalaciones en su ámbito territorial.

Finalmente, el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política consagró la posibilidad de celebrar referendos para consultar a los electores sobre decisiones de especial trascendencia nacional. El único referendo consultivo celebrado con base a dicho artículo fue el que dio origen al proceso constituyente, celebrado el 25 de abril de 1999, cuya realización requirió –como se señaló *ut supra*– el tenaz impulso del presidente Hugo Chávez, y debió soportar la resistencia parlamentaria, variadas impugnaciones

y diversas y controvertidas decisiones de la extinta Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa.

En tal sentido, la Suprema Corte asentó que el referendo consultivo previsto en el citado artículo 181, es un "*mecanismo llamado a canalizar la participación popular en los asuntos públicos nacionales*", y además, "*un derecho inherente a la persona humana no enumerado [en la Constitución de 1961], cuyo ejercicio se fundamenta en el artículo 50 de la Constitución*"; y que las excepciones contempladas en el artículo 185 de la Ley electoral son de carácter taxativo pues, "*el principio general en materia de participación democrática radica en que la globalidad de los asuntos de especial trascendencia nacional puede ser consultada a través de este mecanismo*".

Con base a lo anterior, la Corte Suprema concluyó que a través del referendo consultivo, podía consultarse la opinión del Cuerpo Electoral sobre cualquier decisión de especial trascendencia nacional, distinta a las previstas en el mencionado artículo 185, incluso lo relativo a la convocatoria de una Asamblea Constituyente (sentencia del 19/01/1999).

Una vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente en 1999, el presidente Hugo Chávez presentó un proyecto de Constitución que contemplaba la figura del referendo revocatorio, cuyos quórum de convocatoria –10% de los electores– y de aprobación –mayoría simple de los sufragantes– eran menos exigentes que los finalmente aprobados en la Constitución de 1999 (Ayala, 2004, 42).

En efecto, los artículos 70 y 72 de la Constitución vigente acogieron esta propuesta, y definen las líneas básicas del régimen jurídico del referendo revocatorio, a tenor de los cuales,

*“**Artículo 70.** Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.*

La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.” (Subrayado añadido)

*“**Artículo 72.** Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables.*

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 referendo 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 referendo 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.”

IV. FUENTES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA REVOCATORIA DE MANDATO

Como se anticipó en la Introducción del presente ensayo, la ausencia de una Ley reguladora de los procesos electorales y/o referendarios ha ocasionado que, además de la Constitución, hayan surgido una diversidad de fuentes de origen distinto, tales como, sentencias del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional y Normas dictadas por el CNE.

1. Fuentes de orden constitucional

La revocatoria de mandato y el procedimiento a través del cual esta se materializa, el referendo revocatorio, tiene fundamento directo en la Constitución, cuyos valores, principios y preceptos constituyen su fuente principal de regulación. Pero no debe olvidarse que el artículo 335 Constitucional instituye al TSJ como "*el máximo y último intérprete de la Constitución*", debiendo velar en tal carácter, 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 referido artículo 335, y ante la carencia de una ley que regule de manera precisa la revocación de los mandatos, han sido fundamentalmente las sentencias de interpretación constitucional dictadas a partir del 2001 por el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, las que han ido bordando el contenido y alcance de las diversas normas constitucionales, y en especial la

contenida en el artículo 72, sin perjuicio de algunas resoluciones dictadas a partir del 2003 por el Consejo Nacional Electoral.

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 referendo revocatorio.

En el orden de los principios, encontramos múltiples normas, tales 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**, el **pluralismo político**, entre otros. 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. Y el artículo 6, una suerte de "*cláusula pétrea*" según la cual, el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre **democrático**, **participativo**, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y **de mandatos revocables**.

También en el orden de los principios, encontramos el artículo 5 de la Constitución, según el cual, **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. Pero en directa conexión con este se hallan los artículos 62; 70 y 72 de la Constitución.

El artículo 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 el artículo 72 de la Constitución confirma el principio ya establecido en los artículos 6 y 70 *eiusdem*, esto, es que "[t]odos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables", y en tal sentido, establece el procedimiento del referendo revocatorio, según el cual:

"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 referendo 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 referendo 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 artículo 198 prevé que el diputado cuyo mandato fuere revocado, no podrá optar a cargos de elección popular en el siguiente período. Por su 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 de la Constitución, 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 referendo (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 Tribunal Supremo de Justicia 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.

¹ La interpretación *literal* del artículo 298 sugiere que la modificación de las leyes relativas a procedimientos de referendos no está condicionada por el límite temporal previsto en esa disposición, sin embargo, *prima facie* asumimos que los valores que inspiraron esa norma

B. *Las sentencias del Tribunal Supremo de Justicia*

A partir del 16 de mayo del 2001, con motivo de la inexistencia de una ley en Venezuela que regule la institución de 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 hilvanando el régimen jurídico del referendo revocatorio.

La mayoría de las sentencias relevantes fueron proferidas por la Sala Constitucional del Supremo Tribunal, 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 alguna de la Sala Político-Administrativa.

Respecto de las sentencias emanadas de la Sala Constitucional, debe precisarse que el efecto vinculante que de ellas predica el artículo 335 de la Constitución no alcanza a toda decisión de la Sala, ni a todo lo que se afirme en esos fallos. Identificar cuál fallo y cuál contenido es sumamente relevante dado que, sólo lo que sea vinculante puede constituirse en fuente del régimen

(la seguridad jurídica y la estabilidad de la legislación sobre elecciones), aplican por igual a la legislación sobre referendos.

No obstante, ya el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional estableció la imposibilidad de aplicar la prohibición contenida en el referido artículo 298 Constitucional, a las Normas dictadas por el Consejo Nacional Electoral con la finalidad de establecer los pasos y requisitos que deben ser cumplidos por los electores para solicitar válidamente la convocatoria de un referendo revocatorio (sentencia N° 1528/2004).

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 **jurisdicción**, 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 **jurisdicción**, 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 *jurisdicción*), se coincide con el susodicho 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)

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 ensayo, la Asamblea Nacional no ha producido aún una Ley para regular la revocatoria de mandato. Para solucionar este *–aparente–* vacío de legislación, en el fallo que designó provisionalmente a los Rectores del Consejo Nacional Electoral (previa declaratoria de una omisión legislativa), el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional 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. Subrayado añadido)

Con base a esta atribución jurisprudencial de competencia –que en apariencia era una simple confirmación de la competencia reglamentaria atribuida al Consejo Nacional Electoral 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, al menos provisionalmente (mientras se sanciona y promulga la Ley respectiva), el régimen jurídico del referendo revocatorio, la primera y más importante de ellas, las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2003), recientemente 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 Órgano Electoral dictó las Normas sobre los Observadores Nacionales en la Recolección de Firmas para los Procesos de Referendo 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 Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2007, Febrero 07).

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.”

Igualmente 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 Referendo Revocatorio de Mandatos de Cargos de Elección Popular (2003), y las Normas sobre Publicidad y Propaganda de los Procesos de Referendo 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 llamativo es que ninguna de las Normas anteriormente referidas fue dictada por el Consejo Nacional Electoral como una reglamentación de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (1998), única legislación electoral entonces vigente (y aún vigente). Aparentemente, el Órgano Electoral consideró que las normas sobre referendos contenidas en dicha Ley no eran adecuadas para regular los referendos previstos en la Constitución de 1999, y por vía de consecuencia, igualmente se consideró que dicha Ley no tenía aplicación para ese fin. Criterio este que quedó posteriormente convalidado por el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, 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 (véase, Título VI “De los Referendos”) no se compadecen

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)

A mi juicio, el criterio del cual partieron tanto el Tribunal Supremo de Justicia 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 los referendos están previstas en la mencionada Ley, eran aplicables *mutatis mutandi* a la tramitación del referendo revocatorio previsto en la Constitución de 1999, naturalmente adaptadas a la Constitución y a las condiciones específicas de dicho referendo, tarea esta que sin lugar a dudas correspondía efectuar al CNE mediante la "reglamentación" correspondiente.

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" (Subrayado añadido). 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 referendo que deba realizarse por mandato de la Constitución de la República o la Ley." (Subrayado añadido)

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 –o ha debido ser– la legislación aplicable a la regulación de cualquier proceso electoral o de referendo que deba realizarse en Venezuela por mandato de la Constitución o de la Ley, por tanto, debió ser la legislación aplicable a la tramitación de los referendos revocatorios.

Mal podía invocarse, como aparentemente quiso hacerlo la Sala Constitucional en la referida 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 ese 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 referendos 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 en principio, tales normas se compadecen íntegramente con los referendos consultivos previstos en esa Constitución, y en segundo término, ya refiriéndome al referendo revocatorio, porque seguramente es verdad que dos normas no se compadecen (arts. 181 y 185), mas ninguna razón hay para sostener que el resto de las normas

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

contenidas en el Título VI de la Ley resultan incompatibles con el referendo revocatorio.

Al hacerse un ejercicio teórico de aplicación de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política al trámite del referendo revocatorio, se constata que su régimen jurídico pudo haber sido, con los ajustes y complementos introducidos por la reglamentación del Consejo Nacional Electoral, el siguiente:

- La solicitud de los electores –y también la convocatoria por el Órgano Electoral–, reuniría los siguientes requisitos: (i) Formulación de la pregunta en forma clara y precisa, en los términos exactos en que será objeto de la consulta, de tal manera que pueda contestarse “*si*” o “*no*”; y (ii) Exposición breve de los motivos, acerca de la justificación y propósito de la solicitud (Art. 182);
- La solicitud contendría, además, la identificación de los electores que la suscriben, con indicación de su 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);
- Correspondería al Consejo Nacional Electoral verificar la autenticidad de las firmas y expedir la constancia correspondiente (Art. 183, parágrafo único);
- El Consejo Nacional Electoral, dentro de los 30 días siguientes a la presentación de la solicitud, verificaría el cumplimiento de los requisitos, y luego se pronunciaría fijando el día para celebrarse el referendo (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 tendría una duración no-inferior a 15 días, ni superior a 30, y finalizaría a las doce de la noche del día anterior al señalado para el referendo (Art. 187);
- Los solicitantes del referendo (y naturalmente quienes estén en contra de la revocatoria), tendrían acceso en igualdad de condiciones, a los medios de comunicación social del Estado. El Consejo Nacional Electoral distribuiría los espacios, señalaría la duración de cada presentación y establecería 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, de acuerdo con la reglamentación que al efecto dictara el Consejo, el cual fijaría el límite máximo de recursos a ser gastado (Art. 188);
- Durante la campaña, la convocatoria se publicaría por el Consejo Nacional Electoral por lo menos en tres oportunidades en dos diarios de mayor circulación nacional, y también el Consejo realizaría una campaña divulgativa a través de los medios de comunicación social, para dar a conocer a la ciudadanía el contenido del referendo propuesto, para invitar a los ciudadanos a participar en el mismo y para ilustrarlo sobre su organización (Art. 189);
- En la organización de las Mesas Electorales y en las Juntas Regionales y Municipales Electorales, el Consejo Nacional Electoral garantizaría el acceso

de los representantes y testigos, tanto de grupos que apoyan la aprobación de la revocatoria, como de los que la oponen, a fin de presenciar y fiscalizar todos los actos del proceso (Art. 190);

- Las votaciones se realizarían 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).
- Serían hábiles para votar en el referendo, los electores inscritos en el Registro Electoral. A todo evento, el procedimiento electoral del Referendo se regiría por el régimen electoral general consagrado en la Ley y por los Reglamentos que aprobare el Consejo Nacional Electoral (Art. 192);
- Contra las actuaciones de los órganos electorales relativas al proceso de un referendo 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 referendo revocatorio serían cubiertos con el presupuesto del Consejo Nacional Electoral, de conformidad con la Ley (Art. 195).

Del ejercicio anterior queda claro que ninguna de las normas señaladas, contenidas en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, es absolutamente incompatible con las previsiones que sobre el referendo revocatorio trae la Constitución de 1999, todo lo contrario, las regulaciones contenidas en la Ley resultaban aplicables a dicho referendo. De hecho, buena parte de esas regulaciones fueron asumidas por las Normas del Consejo Nacional Electoral.

Lógicamente, algunas de las normas contenidas en la Ley requerían ajustes y adaptaciones al Texto Constitucional y a la naturaleza específica del referendo 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 Consejo Nacional Electoral 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 Consejo Nacional Electoral. No obstante, por razón del precedente establecido en la sentencia N° 628/2004 del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, las únicas fuentes de orden legal que temporalmente prevén ese régimen jurídico son las Normas y demás instrumentos aprobados por el Consejo Nacional Electoral. Se dice que son de “*orden legal*” pues, como se verá a continuación, este es el rango que también le atribuyó la citada Sala.

⁵ Ver notas de pie números 2 y 3.

V. NATURALEZA JURÍDICA DE LA POTESTAD NORMATIVA EJERCIDA POR EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Sobre la naturaleza de potestad normativa ejercida por el Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional estableció, mediante sentencia N° 566/2004, que al ejercer esa potestad el Poder Electoral actuó en ejecución directa e inmediata del artículo 72 Constitucional, de lo cual se colegiría que las normas así dictadas 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.

En efecto, 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 Solís (2004a), por su parte, sostuvo que las normas dictadas por el Consejo Nacional Electoral 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, caracterizó de "*grotesca*" la delegación normativa que el Tribunal se atribuyó pues, en criterio de ese autor, constituye una usurpación de la función legislativa atribuida al Parlamento (p. 89).

Chavero igualmente afirma que los actos del Consejo Nacional Electoral 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 mi criterio, siguiendo la tipología de normas constitucionales propuesta por Santamaría Pastor (2000, 200-201), puede afirmarse que el artículo 72 de la Constitución (1999) es, simultáneamente:

(i) 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;

(ii) 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,

(iii) 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 referendo revocatorio) es materia de la Ley, y no de un reglamento o norma aprobada por el Consejo Nacional Electoral.

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 referendo 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 Consejo Nacional Electoral 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 carecería de fundamento constitucional.

En todo caso, la naturaleza jurídica de Potestad Normativa ejercida por el Consejo Nacional Electoral para regular los procesos de referendo 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.

1. 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 Consejo Nacional Electoral 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...”* (Subrayado añadido)

Ninguna de las disposiciones invocadas por el Consejo Nacional Electoral 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 Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, pues si bien el Órgano Electoral dijo proceder a tenor del mencionado artículo, no se dijo ejercer alguna atribución allí contenida, que de hecho no existe. La invocación que de modo acertado hizo el Consejo Nacional Electoral del citado artículo 72 tuvo por finalidad, en mi criterio, recordarle a los destinatarios de las Normas el carácter normativo de dicho artículo 72, y por ello, el efecto de su aplicación **directa** e **inmediata**, aun cuando no haya Ley al respecto.

Igual de acertado fue que el Consejo Nacional Electoral invocara 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 Órgano Electoral para organizar, administrar, supervisar y vigilar los actos relativos a los procesos electorales y de referendo. Aparentemente, resultó claro para el Consejo Nacional Electoral la

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

En apariencia, le pareció más acertado al Consejo Nacional Electoral 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, en mi criterio, la naturaleza jurídica que debió atribuirle el Tribunal Supremo de Justicia 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 o integrar leyes, la cual consiste en regular materias, cuyo tratamiento el legislador ha

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.

olvidado, o sencillamente ha disciplinado fragmentariamente." (Peña Solís, 2004b, 535. Subrayado añadido)

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 Solís (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).

Obviado el escollo de la reserva legal, 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 referendo revocatorio, la misma materia no podrá ser normada en lo adelante sino por Ley o por actos de rango equivalente.

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

Posteriormente 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, y 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 Consejo Nacional Electoral para desarrollar y complementar una ley –o 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 referendo 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 de la Constitución, que como ya se escribió, confiere competencia al Consejo Nacional Electoral para reglamentar la legislación electoral.

Y cabían también respecto de las Normas sobre los Observadores Nacionales en la Recolección de Firmas para los Procesos de Referendo 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 Referendo 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 Referendo 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 Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional en fechas 04 y 25 de agosto del 2003, que según la jurisprudencia posterior de esa Sala, fueron los actos judiciales a través de los cuales el Tribunal Supremo de Justicia habría delegado en el Consejo Nacional Electoral la potestad legislativa electoral, esto es, la potestad del Consejo Nacional Electoral para dictar normas con rango legal.

3. **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 Consejo Nacional Electoral 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...**”*
(Subrayados añadidos)

Con excepción del artículo 33.39 de la Ley Orgánica del Poder Electoral –referido a la competencia del Consejo Nacional Electoral 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 Consejo Nacional Electoral 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 Tribunal Supremo de Justicia –erradamente en mi criterio– 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 Consejo Nacional Electoral 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 Nacional Electoral para organizar, administrar, supervisar y vigilar los actos relativos a los procesos electorales y de referendo.

Ninguna referencia hizo el Consejo Nacional Electoral a los artículos 293.1 de la Constitución⁸ y 33.29 de la Ley Orgánica del Poder Electoral⁹, omisión acertada por no haber una ley aplicable al procedimiento de referendo revocatorio, que permita dictar un reglamento ejecutivo o de aplicación.

Es posible presumir, a la luz de lo expuesto, que el Consejo Nacional Electoral 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 he allí, en mi criterio, que debe encontrarse la

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.

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

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 referendo revocatorio, la misma materia no podrá ser normada en lo adelante sino por Ley o por actos de rango equivalente.¹⁰

El acertado proceder del Consejo Nacional Electoral no invalida, empero, una objeción fundamental ya señalada: la aprobación por el Consejo Nacional Electoral de las Normas dictadas en el 2007 sigue siendo una invasión a materia de la reserva legal, *ex* artículos 70 *in fine* y 72 de la Constitución, pues como lo escribe Peña Solís (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).

CONCLUSIONES

En virtud de lo expuesto en el presente ensayo, puede concluirse que en defecto de una Ley post-constitucional relativa al referendo revocatorio, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política ha debido ser la legislación aplicable, con las adaptaciones introducidas por el Consejo Nacional Electoral mediante reglamentos ejecutivos o de aplicación, dictados en uso de la

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).

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 –indebidamente– que la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política no era aplicable a los procedimientos de referendo revocatorio, y que no existía otra ley aplicable, las normas dictadas por el Consejo Nacional Electoral 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**.

Lo anterior es relevante ya que, de haberse convenido en el rango reglamentario de la Potestad Normativa ejercida por el Consejo Nacional Electoral, la competencia para juzgar la constitucionalidad y/o legalidad de las Normas dictadas por ese Órgano Electoral hubiere correspondido al Tribunal Supremo de Justicia 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 Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional estableció que al ejercer su Potestad Normativa en el 2003 y 2004 para regular el procedimiento de referendo revocatorio, 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 Consejo Nacional Electoral le correspondió a la Sala Constitucional, y no a la Electoral, 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 de la Potestad Normativa por el Consejo Nacional Electoral, durante el 2007, es –y espero que así sea– una oportunidad para que la Sala Constitucional subsane los criterios precedentemente establecidos, y predique respecto de esa Potestad Normativa un rango estrictamente reglamentario, basada en las razones siguientes:

(i) Las sentencias previamente dictadas por la Sala Constitucional están referidas a las Normas dictadas por el Consejo Nacional Electoral 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 Consejo Nacional Electoral 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 sentencias de la Sala Constitucional y al artículo 72 de la Constitución, como fundamentos de competencia, siendo que fue de tales referencias que la Sala Constitucional coligió el rango legal de las Normas dictadas durante 2003 y 2004.

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.
- Álvarez, A. E. (2003). De la hegemonía partidista a la democracia sin partidos. *Politeia*, 30, 75-93. Caracas: UCV.
- Ayala C., C. (2004). *El referendo revocatorio: Una herramienta ciudadana de la democracia*. Caracas: Los Libros de El Nacional. Colección Minerva N° 21.
- Brewer-Carías, A. R. (1984). Las Constituciones de Venezuela. San Cristóbal: UCAT.
- 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, A. R. (2004b). *La Sala Constitucional versus el Estado Democrático de Derecho*. Caracas: Los Libros de El Nacional. Colección Ares N° 48.
- Cabanellas, G. (2003). *Diccionario enciclopédico de Derecho usual*. Buenos Aires.
- 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.
- Fernández T., J. C. (2003). Los problemas constitucionales de la institucionalización democrática en Venezuela: 1972-2002. *Politeia*, 30, 209-265. Caracas: UCV.
- García de E., E. y Fernández, T. R. (1983). *Curso de Derecho administrativo* (Vol. I). (4ª ed.). Madrid: Civitas.
- García-Pelayo, M. (2002). *Derecho constitucional comparado* (Reimp.). Caracas: Fundación Manuel García-Pelayo.
- 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 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 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.
- Martínez D., G.. (2004). Antecedentes sociohistóricos del actual proceso político venezolano. *Saber* (Vol. 16), 1, 75-81. Cumaná: UDO.
- 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 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.
- Oropeza, L. J. (1988). La democracia venezolana. *La democracia venezolana. Hipótesis de un plebiscito. Los derechos humanos y la paz*, 19-64. Caracas: Consejo Supremo Electoral.
- 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.
- Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid: RAE.
- Rey, J. C. (2002). Consideraciones políticas sobre un insólito golpe de estado. *Revista venezolana de Ciencia Política*, 21. Caracas. [Artículo en línea]. Consultado el 25 de mayo del 2005 en: http://150.185.136.100/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-98812002000100002&lng=es&nrm=iso.

- Rondón de S., H. (2004). *Cuatro temas álgidos de la Constitución venezolana de 1999*. Caracas: Autor.
- Rubio Ll., F. y Daranas P., M. [Comps.] (1997). Ley Constitucional Federal de Austria [1929]. *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, 43-111. Barcelona: Ariel.
- Salcedo B., J.L. (1999). *Visión y revisión de Bolívar* (4ª Ed.). Caracas: Monteávila.
- Santamaría P., J. A. (2000). *Principios de Derecho administrativo (Vol. I)*. Madrid: CERA.
- Serra R. (1999). *Diccionario de Ciencia Política*. México: 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 Consejo Nacional Electoral 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>.
- Torrealba S., M.A. (2004). *El ámbito de competencias de la jurisdicción contencioso electoral en la Constitución de 1999*. Caracas: TSJ.
- 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. (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.