

REVOCATORIA DEL MANDATO PRESIDENCIAL EN VENEZUELA: DEFINICIÓN Y PUESTA EN PRÁCTICA¹

Miriam KORNBLITH

I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se examinan tres aspectos relacionados con la revocatoria de mandato en Venezuela: 1) el contexto en el cual surgió; 2) la activación de la revocatoria de mandato presidencial durante los años 2003 y 2004, que culminó con el referendo revocatorio del 15 de agosto de 2004; 3) los aspectos legales y reglas de juego de la revocatoria de mandato, y 4) evaluación y puesta en práctica. El objetivo es caracterizar y evaluar el uso de esta figura en el problemático contexto político venezolano.

II. EL CONTEXTO DE LA REVOCATORIA DE MANDATO EN VENEZUELA

La revocatoria de mandato está consagrada en la vigente Constitución venezolana promulgada en 1999. La constitucionalización de esta figura de democracia participativa fue una propuesta central de la primera campaña electoral de Hugo Chávez y de la coalición política que lo respaldó. Para ello, la campaña planteó

¹ Ponencia que se presenta al Foro Global de Democracia Directa 2012, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, 14-16 noviembre 2012. Versión modificada de la ponencia presentada en el 54 Congreso Internacional de Americanistas, Viena, 15-20 julio de 2012, y del *Working Paper* núm. 358 del Kellogg Institute de la Universidad de Notre Dame, Indiana, 2009. Las opiniones emitidas por la autora son personales, no comprometen a la NED.

la necesidad de convocar una asamblea constituyente que incorporara la revocatoria de mandato en la Constitución resultante.

La victoria de Chávez en las elecciones presidenciales de diciembre de 1998 posibilitó la realización de esta propuesta electoral. En abril de 1999, la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) fue convocada mediante un referendo consultivo y a través de otro referendo se aprobó el proyecto de Constitución en diciembre de 1999. Entre las innovaciones incorporadas al nuevo texto se incluyó la figura de la revocatoria del mandato de todos los cargos de elección popular.

La posibilidad de consagrar la revocatoria de mandato ya había sido planteada durante las deliberaciones que tuvieron lugar en la Comisión Bicameral de Revisión de la Constitución de 1961 entre 1989-1992. El proyecto de reforma constitucional presentado por dicha comisión al Congreso de la República en marzo 1992 incluía la revocatoria del mandato de todas las autoridades electas, mediante iniciativa y consulta popular, junto con otros mecanismos de democracia directa, tales como los referendos consultivos, aprobatorios y abrogatorios, diversas modalidades de iniciativa popular y la convocatoria de una asamblea constituyente. No obstante, este intento fracasó al ser suspendida la segunda discusión de la reforma constitucional en la Cámara del Senado a finales de 1992 (Kornblith, 1998).

Desde los tiempos de la fallida reforma constitucional, la incorporación de los diversos mecanismos de democracia directa en el orden jurídico y sociopolítico venezolanos formó parte de un movimiento crítico respecto del rendimiento de la democracia venezolana que, después de más de tres décadas de funcionamiento desde su instauración en 1958, mostraba signos de agotamiento y distorsiones importantes. Una crítica generalizada era la excesiva partidización de las decisiones colectivas y el monopolio de la participación y representación sociopolítica por parte de los partidos políticos. Frente a estos cuestionamientos surgieron propuestas variadas, muchas de ellas emanadas de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) creada en 1985.

Las formulaciones más exitosas fueron la puesta en marcha de la descentralización político-administrativa y la reforma de las reglas del juego electoral, como la incorporación de la personalización del sufragio y el sistema electoral mixto para cuerpos deliberantes. Ambas reformas se implantaron a partir de 1989. La vertiente que impulsaba la incorporación de los mecanismos de democracia directa para diversificar los canales de participación y de toma de decisiones ciudadanas tuvo una primera expresión significativa en la aprobación de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP) de diciembre de 1997, que consagró el referendo consultivo de alcance nacional.

En el tratamiento de la democracia directa en el contexto venezolano, se puede distinguir dos corrientes. De un lado, una corriente moderada, que concebía la inclusión de los instrumentos de la democracia directa, entre ellos la revocatoria de mandato, como una vía para enriquecer y profundizar la democracia representativa, facilitando y complementando los mecanismos de participación popular. Las deliberaciones y conclusiones de la COPRE, así como el proyecto de Constitución que resultó de las labores de la Comisión de Revisión de la Constitución, se ubican en esta perspectiva. Por otro lado, una corriente radical que, en cambio, entendía la democracia directa en oposición a la democracia representativa. Desde esta visión, la incorporación de los instrumentos de la democracia directa constituía una fórmula eficaz para desplazar a la democracia representativa. Ésta se consideraba intrínsecamente inadecuada para articular y representar los intereses colectivos, en particular aquellos de las poblaciones de menores recursos.

Los sectores más críticos respecto del desenvolvimiento del sistema político venezolano y la coalición que promovió el ascenso al poder del presidente Chávez lideraron la corriente radical que tuvo gran influencia en el diseño sociopolítico plasmado en la Constitución de 1999. La “democracia participativa y protagónica” fue la fórmula adoptada para caracterizar el énfasis en la democracia directa en los años iniciales del gobierno, luego susti-

tuida por el “socialismo del siglo 21” y más recientemente con el llamado “Estado comunal”.²

1. *Experiencia venezolana con los mecanismos de la democracia directa*

En Venezuela se había experimentado con algunos instrumentos aislados de democracia directa. Un caso paradigmático fue el plebiscito convocado por el dictador Marcos Pérez Jiménez en diciembre de 1957 para decidir su continuidad en el poder. El anuncio de los resultados oficiales fraudulentos, según los cuales la población había votado a favor de la continuidad del dictador, fue un detonante para su caída en enero de 1958 y la reinstalación de la democracia en el país. Por otro lado, durante los años noventa se activaron algunos referendos consultivos en el ámbito regional y local, referidos a la aprobación de las gestiones de autoridades electas y al establecimiento de bingos y casinos. Estos referendos generalmente presentaban índices de abstención cercanos al 90%. El uso sistemático de mecanismos de democracia directa en el ámbito nacional se inicia con el ascenso de Chávez al poder.

La primera vez que se activó el referendo consultivo de alcance nacional en Venezuela fue el 25 de abril de 1999, a propósito de la convocatoria de la ANC. La iniciativa surgió del presidente de la república apenas posesionado en el cargo en febrero de 1999, y fue aprobada por el Consejo Nacional Electoral (CNE). Esta convocatoria generó un gran número de consultas e impugnaciones ante la Corte Suprema de Justicia. El aspecto más problemático fue la intención del presidente de reservarse la definición de las reglas de juego electorales —las llamadas bases comiciales— para la selección de los representantes a la ANC (la segunda pregunta del texto del referendo). La Corte Suprema de Justicia ordenó la modificación de la propuesta original del presidente Chávez, al considerar que la segunda pregunta tenía un carácter plebiscitario

² “El Estado comunal”, en López Maya, 2011.

dada la pretensión del presidente de reservarse para sí la potestad de definir las reglas electorales para la selección de los miembros de la ANC, por lo tanto, era incompatible con la definición jurídica del referendo.

Superados los escollos legales, el referendo se sometió a la consideración del electorado. Éste constaba de dos preguntas. La primera fue: “¿Convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa?” La segunda se refería a la reglas para la elección de los representantes a la ANC, cuya redacción le fue encomendada al CNE por mandato del TSJ. El 87.8% de los votantes respondió afirmativamente a la primera pregunta y 81.74% a la segunda, y la abstención alcanzó 62.4 por ciento.³

La Constitución de 1961, en vigor en el momento de la convocatoria, no contemplaba la figura de una ANC y menos aún un referendo para convocarla. No obstante, se utilizó la figura del referendo consagrada en la Ley del Sufragio para consultar materias de alcance nacional. Las disposiciones de esta ley fueron adoptadas para su realización. La solución jurídica al desafío político planteado por la propuesta de convocar una ANC fue interpretar liberalmente el artículo 4 de la Constitución de 1961, que afirmaba: “La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público” combinado con el artículo 50, según el cual

La enunciación de los derechos y garantías contenida en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.

³ El tratamiento de estos referendos y de las experiencias electorales durante el periodo 1998-2003, en Kornblith, 2003b.

La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia concluyó que la soberanía también podía expresarse directamente para elegir una asamblea constituyente y no sólo para la elección de representantes en los poderes públicos. Decidió entonces que la convocatoria a una ANC estaba incluida de manera implícita en el derecho a la participación, aunque no hubiera sido expresamente enumerada en la Constitución de 1961 (TSJ, 2002: 19-36).⁴

Bajo estas premisas el proceso constituyente se activó en tres fases: en la primera, se realizó un referendo consultivo para convocar a la ANC el 25 de abril de 1999; en la segunda, se llevó a cabo la elección de los representantes de la ANC el 30 de julio de 1999 y, en la tercera, se activó un referendo consultivo para aprobar el proyecto de Constitución elaborado por la ANC el 15 de diciembre de 1999. Todo este proceso atravesó una ruta jurídico-institucional delicada, marcada por la confrontación entre los llamados “poderes constituidos” y el “Poder Constituyente”. Esta tensión se expresó en el autoatribuido carácter originario de la ANC y la “supraconstitucionalidad” que la Corte Suprema de Justicia le atribuyó a ésta (TSJ, 2002: 37-69),⁵ lo que supuso el abandono *de facto* de la legalidad emanada de la vigente pero supuestamente “moribunda” Constitución de 1961.⁶ La ANC fue

⁴ Las sentencias de la Corte Suprema de Justicia y luego del Tribunal Supremo de Justicia respecto de este polémico proceso y de los ocurridos en 2000 en: TSJ, 2002.

⁵ La “supraconstitucionalidad” de la ANC significaba que sus actos y decisiones, en tanto poder originario, no estaban sometidos a los mandatos del orden jurídico establecido, incluyendo la Constitución vigente. Este carácter fue consagrado por la Corte Suprema de Justicia en una polémica sentencia del 14 de octubre de 1999, en la cual legitimó la decisión de la ANC de decretar la reestructuración del Poder Legislativo.

⁶ En la ceremonia de toma de posesión (2 de febrero de 1999), el electo presidente Chávez respondió al juramento de rigor para asumir el cargo contraviniendo las convenciones establecidas. Él se expresó de la siguiente manera: “Juro delante de Dios, juro delante de la Patria, juro delante de mi pueblo que sobre esta *moribunda Constitución* [refiriéndose a la vigente Constitución de 1961] impulsaré las transformaciones democráticas necesarias para que la República nueva tenga una Carta Magna adecuada a los nuevos tiempos”. Tomado

concebida como “originaria” y, por tanto, no limitada ni subordinada a los llamados poderes constituidos. A partir de tal condición se convirtió en un instrumento para la reestructuración de los poderes públicos y de consolidación de los nuevos ocupantes del poder aun antes de promulgada la nueva Constitución (Kornblith, 2003b).

Luego de esta experiencia, la figura del referendo consultivo se utilizó nuevamente en diciembre de 2000 en el marco de la Constitución de 1999 recientemente promulgada. El referendo se activó para consultar al electorado sobre la cesación de todos los cargos directivos de la estructura sindical del país.⁷ Su utilización para este fin generó una amplia polémica puesto que existían serias dudas acerca de si trataba de una “materia de alcance nacional” o de ámbito restringido al sindical. Se debatió, a su vez, acerca de su naturaleza vinculante o no y acerca de otras cuestiones de carácter procedimental como el cumplimiento de los lapsos para su convocatoria. Todas estas materias fueron decididas por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), conforme con las aspiraciones de los parlamentarios de las bancadas pertenecientes a la coalición gubernamental, que en esta ocasión fungieron como los promotores de la consulta (TSJ, 2000: 145-157).

Entre estas experiencias y la realización del referendo revocatorio presidencial el 15 de agosto de 2004, hubo dos tentativas fallidas de utilizar los mecanismos de democracia directa por parte de sectores opuestos al presidente Chávez y a su proyecto político. La primera tentativa fue organizada por diversos partidos y grupos de la sociedad civil que se propusieron convocar varios

de Leal, 2004: 3 (énfasis MK). Para Leal, este acto marca el “proceso de des-institucionalización de la vida política venezolana” (*ibidem*: 2).

⁷ La pregunta sometida a la consideración del electorado fue: “¿Está usted de acuerdo con la renovación de la dirigencia sindical, en los próximos 180 días, bajo Estatuto Especial elaborado por el Poder Electoral, conforme a los principios de alternabilidad y elección universal, directa y secreta, consagrados en el artículo 95 de la Constitución de la república Bolivariana de Venezuela, y que se suspendan los directivos de centrales, federaciones y confederaciones sindicales establecidas en el país?”. La abstención alcanzó 76.5% y el “SÍ” obtuvo 62.02% de los votos (Kornblith, 2003b: 397).

referendos consultivos. Uno era, por ejemplo, sobre la enmienda a la Constitución para recortar el periodo presidencial de seis años y otro acerca de la renuncia presidencial. En noviembre de 2002, los promotores de estas iniciativas presentaron ante el CNE cerca de 2 millones de firmas para activar el referendo acerca de la renuncia presidencial. El órgano electoral aprobó luego la convocatoria de la consulta para el 3 de febrero de 2003. No obstante, el 22 de enero de 2003, a escasas semanas de su realización, una decisión de la Sala Electoral del TSJ anuló la convocatoria del referendo por encontrar vicios en la conformación de la junta directiva del organismo electoral.⁸

La segunda tentativa fallida consistió en el primer intento de convocar un referendo revocatorio presidencial. Con este propósito, 3.2 millones de solicitudes fueron reunidas en febrero de 2003 a través de una iniciativa articulada por diversos grupos opositores, denominada el “firmazo”, en sustitución del suspendido referendo. Las solicitudes fueron presentadas ante el CNE el 20 de agosto de 2003. En este caso la mayoría progubernamental del órgano comicial decidió en contra de la iniciativa. Los tres directivos pro-oficialistas alegaron el incumplimiento de “formalidades esenciales” por parte de los promotores de la consulta, como la extemporaneidad de la recolección de firmas y la falta de mención del organismo electoral en el encabezado de las planillas (CNE, 2003a).

Este examen del uso de los mecanismos de la democracia directa en Venezuela con anterioridad a la activación de la revocatoria del mandato presidencial revela que la puesta en marcha de los mecanismos de la democracia directa entre 1999 y 2003 fue intensa, que carecía del debido desarrollo legal e institucional y que requirió para cada caso decisiones que no fueron jurídicamente consistentes entre sí. Paradójicamente, la activación de los mecanismos de democracia directa se topó con mayores dificultades bajo el mandato de la Constitución de 1999 que en el marco de la Constitución de 1961, a excepción de la consulta

⁸ Véase la decisión de la Sala Electoral del TSJ, del 22 de enero de 2003.

acerca de la renovación de la dirigencia sindical promovida por el oficialismo. En cada oportunidad en que los instrumentos de la democracia directa fueron enarbolados por sectores opositores al gobierno, tropezaron con severos impedimentos para su activación. En cambio, su desarrollo fue facilitado cuando se trató de procesos cuya iniciativa correspondió y favoreció al oficialismo. Todos estos aspectos se acentuaron en ocasión de la promoción de la revocatoria del mandato presidencial.

Después del referendo revocatorio del 15 de agosto de 2004 tuvieron lugar dos consultas refrendarias de alcance nacional, vinculadas con la reforma de la Constitución de 1999. En la primera ocasión, el 4 de diciembre de 2007, se sometió a la consideración del electorado una ambiciosa propuesta de reforma de la Constitución. La iniciativa surgió del presidente Chávez, quien presentó a la Asamblea Nacional en agosto de 2007 una propuesta integral de reforma constitucional de 33 artículos. Luego de ser ampliada y modificada por la Asamblea Nacional, la propuesta final constaba de 69 artículos y abarcaba materias fundamentales como la reorganización político-administrativa del país, la redefinición del concepto de propiedad, el fortalecimiento de las competencias presidenciales y la reelección indefinida del presidente, la consagración de un Estado socialista, la constitucionalización de los concejos comunales del poder popular, de las misiones y de fondos extrapresupuestarios, entre otras.⁹ En el referendo la propuesta oficial fue derrotada por estrecho margen, el NO obtuvo 50.7% y el SÍ 49.29%.¹⁰ La segunda consulta tuvo lugar el 15 de febrero de 2009. En esta ocasión el presidente con el aval de la Asamblea Nacional, sometió a la consideración del electorado la enmienda de la constitución limitada a admitir la elección indefinida de los cargos de elección popular. La profusión de temas polémicos y la exclusión de otros cargos de elección popular a

⁹ Para un examen de la propuesta del presidente, consultar Rachadell (2007).

¹⁰ La consulta fue presentada en 2 bloques. Los resultados de cada bloque difirieron ligeramente; bloque A: SÍ: 49.29%, NO: 50.7%; bloque B: SÍ: 48.94%, NO: 51.05%; la abstención alcanzó 44%. Véase <http://www.cne.gov.ve>

la posibilidad de la reelección indefinida llevaron al fracaso del intento de 2007. Al concentrarse este segundo intento exclusivamente en la reelección y ampliarla a todos los cargos de elección popular, el resultado favoreció al presidente; el SÍ obtuvo 54.85% y el NO 45.14%. La abstención, por su parte, se ubicó en 29.67 por ciento.¹¹

Siguiendo el patrón antes señalado, en ambos procesos se verificó un exacerbado ventajismo pro gubernamental. Todas las controversias de fondo y de forma asociadas a las dos consultas fueron zanjadas expeditamente y a favor del oficialismo. Los aspectos legales, institucionales, organizativos y procedimentales de ambas consultas fueron ampliamente facilitados y acomodados para promover los objetivos gubernamentales.

2. La revocatoria de mandato y las soluciones institucionales a la crisis política en Venezuela (2002-2004)

La revocatoria de mandato surgió, como se dijo, de las deliberaciones de la ANC. Los representantes de la coalición gobernante tuvieron una presencia hegemónica en la Asamblea y ocuparon 95% de los cargos (a partir de aproximadamente 65% de los votos) de modo que en el diseño institucional resultante se impuso el proyecto sociopolítico de los nuevos ocupantes del poder. En el tratamiento de algunos temas polémicos hubo importantes divergencias entre el bloque mayoritario y la exigua representación opositora (por ejemplo en los temas del parlamento unicameral, el cambio de nombre de la república, la reelección presidencial) y

¹¹ La pregunta sometida a consulta fue: “¿Aprueba usted la enmienda de los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 de la Constitución de la República, tramitada por la Asamblea Nacional, que amplía los derechos políticos del pueblo, con el fin de permitir que cualquier ciudadano o ciudadana en ejercicio de un cargo de elección popular, pueda ser sujeto de postulación como candidato o candidata para el mismo cargo, por el tiempo establecido constitucionalmente, dependiendo su posible elección, exclusivamente, del voto popular?”. En <http://www.cne.gov.ve>

en otros temas incluso se expresaron diferencias relevantes dentro del bloque mayoritario (como la libertad de expresión y los derechos de los pueblos indígenas). Sin embargo, respecto de la revocatoria de mandato no hubo divergencias de relieve en las deliberaciones de la ANC.

No obstante, la dinámica sociopolítica subsiguiente llevó a colocar la figura de la revocatoria de mandato en el centro de la confrontación y del debate políticos, como expresión de la polarización y el antagonismo que caracterizaban las relaciones entre el gobierno y la oposición en aquellas circunstancias, y que siguieron marcando la larga permanencia de Chávez en la presidencia hasta su fallecimiento el 5 de marzo de 2013.

Los sectores de oposición intentaron desplazar del poder al presidente Chávez a través de diversas acciones institucionales y no institucionales; como fueron las masivas movilizaciones y marchas de protesta durante 2002 y 2003, la solicitud de renuncia, el breve desplazamiento del poder y el fallido golpe de Estado de abril 2002, el paro petrolero de diciembre 2002-febrero 2003 y las iniciativas de recolección de firmas para convocar un referendo consultivo acerca de la renuncia presidencial entre 2002 y 2003. El fracaso de todos estos intentos hizo que la revocatoria del mandato adquiriese especial relevancia y fuerza como mecanismo institucional y electoral dentro de la estrategia opositora para remover al mandatario. En la medida en que los sectores opositores fueron identificándose con el uso de la revocatoria del mandato presidencial y se aproximaba la fecha de su posible convocatoria (19 de agosto de 2003), la polémica en torno a dicha figura se acrecentó.

Las agudas tensiones de 2002 dieron lugar, entre otras cosas, a un complejo mecanismo de negociación entre representantes gubernamentales y las fuerzas opositoras, bajo la facilitación de actores internacionales. En el país se estableció la llamada *Mesa de Negociación y Acuerdos* desde septiembre 2002 hasta mayo 2003, que contó con la facilitación y presencia física durante largos meses del Secretario General de la OEA, César Gaviria, y su equipo,

así como de representantes del Centro Carter y del PNUD. Como resultado quedó establecida la pertinencia de la revocatoria de mandato como mecanismo para procurar una solución “constitucional, pacífica, democrática y electoral” a la crisis política. Así quedó plasmado en el acuerdo emanado de la Mesa de Negociación y Acuerdos:

12. Las partes, en cumplimiento del objetivo establecido en la *Síntesis Operativa* para buscar acuerdos con el fin de contribuir a la solución de la crisis del país por la vía electoral, coincidimos en que dicha solución se logra con la aplicación del Artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el que se prevé la eventual celebración de referendos revocatorios del mandato de todos los cargos y magistraturas de elección popular que han arribado a la mitad del período para el cual fueron elegidos (gobernadores, alcaldes, legisladores regionales y diputados a la Asamblea Nacional), o arribarán a dicha mitad en el transcurso de este año, como es el caso del Presidente de la República conforme a la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia del 13 de febrero del 2003. Tales referendos, incluyendo los ya solicitados y los que se solicitaren en adelante, serán posibles si son formalmente requeridos por el número exigido de electores y se aprueban por el nuevo Consejo Nacional Electoral, una vez que se establezca que se han cumplido los requisitos constitucionales y legales [Mesa de Negociación y Acuerdos, 2003].

Es así como esta figura pasó a ubicarse en el centro del debate y de la acción política en Venezuela y fue reconocida y promovida por la comunidad hemisférica (y más allá de la misma) como el canal institucional apropiado para la tramitación y canalización del conflicto político en el país (Martínez Meucci, 2012).¹²

¹² En esta obra se desarrollan de manera exhaustiva estos y otros aspectos políticos y procedimentales referidos al desarrollo del proceso revocatorio.

III. LA ACTIVACIÓN DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO PRESIDENCIAL Y DEL REFERENDO REVOCATORIO DEL 15 DE AGOSTO DE 2004

La revocatoria del mandato presidencial fue puesta en marcha luego de la designación de una nueva junta directiva del CNE en agosto de 2003 y de la aprobación de las primeras normas para regular esta figura en septiembre de 2003 (CNE, 2003b). Las normas establecieron las fases de recolección, verificación y reparo de solicitudes, convocatoria y realización del referendo revocatorio.¹³

En octubre de 2003 los partidos de oposición, promotores de la revocatoria del mandato presidencial, participaron formalmente al ente comicial su intención de activarla. La recolección de las firmas tuvo lugar en noviembre de 2003, producto de la cual se recogieron y entregaron 3.4 millones de solicitudes, cifra que excedía con creces las 2.4 millones necesarias.¹⁴ El organismo electoral puso en marcha una variedad de mecanismos destinados a impedir la convocatoria del referendo revocatorio. Estos procedimientos incluyeron el retraso y alargamiento artificial de todas las fases del proceso, la anulación discrecional de solicitudes y de firmas, la imposición de una fase de reparo de un millón de firmas consideradas dudosas por el CNE y la discriminación en contra de los solicitantes de la revocatoria del mandato presidencial, entre otros. La tenacidad de los solicitantes y las presiones internas e internacionales finalmente obligaron al ente comicial —y al gobierno— a reconocer la existencia de 2.4 millones de solicitudes válidas y a convocar formalmente el acto comicial en junio de 2004.

¹³ Inicialmente también se organizó el proceso revocatorio de diputados del oficialismo y de la oposición. El mismo estuvo plagado de múltiples irregularidades y careció de definiciones básicas como quién debía sustituir a los diputados que resultaran revocados. Finalmente, la iniciativa fue desestimada a pesar de contar con las solicitudes requeridas. Por ello que sólo nos referiremos al proceso presidencial.

¹⁴ El número exacto de solicitudes contabilizadas por la oposición y entregadas al CNE fue 3'448,747 y la cifra requerida, equivalente a 20% de los electores inscritos en el registro electoral, era 2'436,083 solicitudes. Véase Súmate, 2004a.

El referendo revocatorio tuvo lugar el 15 de agosto de 2004, aproximadamente un año después de la introducción de la primera solicitud y apenas una semana antes de la finalización del cuarto año de gobierno del presidente. La pregunta sometida al electorado fue: “¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual periodo presidencial?” Se evitó la mención al acto de revocar y se sugirió la ilegitimidad de interrumpir el mandato presidencial. Contrariando la práctica convencional y la experiencia venezolana previa, la respuesta “NO” ocupó el primer lugar en la boleta electoral. El resultado del referendo revocatorio favoreció al presidente y le garantizó su permanencia en el cargo. La opción “NO” obtuvo 5’800,629 votos (59%) y la opción “SÍ” logró 3’989,008 votos (40.6%). La abstención alcanzó 30.08% de los electores habilitados para sufragar (Kornblith, 2005; Súmate, 2004a, 2004b; CNE, 2004).¹⁵

IV. DEFINICIÓN Y ASPECTOS LEGALES DE LA REVOCATORIA DE MANDATO

La revocatoria de mandato forma parte de la institucionalidad asociada a la democracia directa o democracia participativa.

1. Consagración constitucional de la democracia directa y de la revocatoria de mandato

En continuidad con la pregunta aprobada en el referendo consultivo que dio lugar a la convocatoria de la ANC, en el “Preámbulo” de la Constitución de la República Bolivariana de Vene-

¹⁵ Curiosamente en esta publicación del CNE se invirtieron las cifras del resultado de la consulta y se le atribuye 59% a la opción del SÍ y 40.6% al NO (CNE, 2005:118). Estos son los resultados que algunos sectores de oposición consideraron los verdaderos, argumentando la existencia de un fraude electrónico en el evento comicial. El CNE recogió la publicación excusándose por la existencia de “errores de imprenta” y descuidos en la edición del libro.

zuela (CRBV) se afirma que el nuevo texto tiene como objetivo: “refundar la República para establecer una sociedad democrática, *participativa y protagónica...*” (énfasis añadido).

En el artículo 5 de la C RBV se marca la diferencia entre los mecanismos de participación directa (democracia participativa) e indirecta (democracia representativa):

La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce *directamente* en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e *indirectamente*, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público [énfasis añadido].

Al igual que en las Constituciones de Colombia (1991), Ecuador (1998) y Bolivia (reforma de 2004) la forma de gobierno se define como *participativa* en alusión a la presencia de mecanismos de democracia directa como son los referendos, la iniciativa popular y la revocatoria de mandato, entre otros. Pero a diferencia de esos países, en la C RBV la revocatoria de mandato moldea de manera sustantiva la forma de gobierno:

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* [C RBV, artículo 6, énfasis añadido].

Utilizando una redacción semejante a la del artículo 103 de la Constitución colombiana de 1991, se enumera una amplia gama de mecanismos de participación:

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*, la iniciativa 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 [CRBV, artículo 70, énfasis añadido].

La inclusión de la democracia directa o participativa en el entramado valorativo e institucional venezolano es compartida por otras naciones y textos constitucionales de América Latina, sin embargo en la Constitución venezolana vigente la democracia directa se presenta en oposición a la democracia representativa. Esta tensión queda plasmada en el texto vigente, entre otros aspectos, cuando se prescinde de la connotación representativa al referirse a la forma de gobierno (artículo 6), se excluye del texto la mención a los partidos políticos denominándolos “asociaciones con fines políticos” y se prohíbe el financiamiento público de sus actividades (artículo 67). Además, por la tendencia general a exacerbar el Poder Ejecutivo en detrimento del principio del equilibrio entre los poderes (Kornblith, 2004).¹⁶

Hasta antes de la promulgación de las recientes Constituciones de Ecuador (2008, artículos 61 y 105) y de Bolivia (2009, artículo 240), Venezuela era el único país de América Latina que consagraba la revocatoria de mandato para todos los cargos de elección popular, incluido el de presidente de la república. Otros países de América Latina contemplan la revocatoria de mandato para algunos cargos electivos. La Constitución ecuatoriana de 1998 incluía la revocatoria de mandatos de diputados, al igual que la legislación panameña. En Argentina está prevista en algunas provincias, en Colombia para gobernadores y alcaldes y en Perú para alcaldes y otras autoridades regionales (IDEA, 2008; Zovatto, 2008).

¹⁶ El desplazamiento de la democracia representativa trasciende el plano exclusivamente constitucional y forma parte de las tendencias autoritarias y contrarias al Estado de derecho que han caracterizado la dinámica sociopolítica del país desde la llegada de Chávez al poder. Véase Coppedge (2003); Kornblith (2009). Una visión más favorable en su momento del gobierno de Chávez y de la dinámica entre democracia representativa y participativa en Venezuela en: López Maya, M. (2005).

De los instrumentos de democracia directa existentes, esta figura es la menos difundida y menos utilizada no sólo en América Latina sino en el mundo. Existen dos grandes tipos de revocatoria de mandato: aquel que requiere la participación popular tanto para activarla como para aprobarla (*full recall*); y aquel que requiere la participación popular en una fase, bien sea para aprobarla o para activarla, correspondiéndole la fase complementaria a alguna autoridad legitimada para ello (*mixed recall*) (IDEA, 2008). La revocatoria de mandato contemplada en la Constitución venezolana corresponde al primer tipo, al igual que la consagrada en los demás países latinoamericanos mencionados anteriormente. Es también la fórmula que se aplica en otros países del mundo como Bielorrusia, Etiopía, Kiribati, Kyrgystan, Micronesia, Nigeria y Palau, para la revocatoria de mandato de autoridades nacionales; o Alemania, Estados Unidos, Rusia y Taiwán, para la revocatoria de autoridades regionales y locales. Austria, Alemania, Islandia, Palau, Rumania, Serbia, Taiwán y Turkmenistán utilizan la fórmula mixta, donde la iniciativa para revocar el mandato emana de autoridades tales como los parlamentos y se aplica a altas autoridades ejecutivas, mientras que la aprobación requiere del voto popular mediante un referendo. Finalmente, en Uganda la iniciativa para revocar el mandato de los miembros del parlamento surge de los electores, en tanto que la aprobación corresponde al jefe del parlamento en consulta con el órgano electoral (IDEA, 2008).¹⁷

En el caso venezolano, el diseño general de la revocatoria de mandato se consagra en la CRBV.

Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables.

Transcurrida la mitad del periodo 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

¹⁷ La información acerca de los diferentes tipos de revocatoria de mandato y los países en los cuales se aplica fue tomada de IDEA (2008: 109-123).

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 revocatoria del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el periodo para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato [cursivas añadidas, CRBV, artículo 72].

2. *Rasgos que definen la revocatoria de mandato en Venezuela*

De acuerdo con el artículo 70 de la CRBV los principales rasgos definitorios de la revocatoria de mandato en Venezuela son:

- Se aplica a todos los cargos de elección popular a nivel nacional, regional y local.
- No se aplica a funcionarios que ejercen cargos públicos por designación.
- Sólo puede ser activada luego de transcurrida la mitad del periodo de mandato del funcionario electo.
- No se requiere una justificación para ser activada.
- La iniciativa corresponde a los electores inscritos en la circunscripción electoral del funcionario electo sujeto a la revocatoria.
- Para ser activada se requiere la manifestación de voluntad de al menos 20% de los electores de la circunscripción electoral del funcionario.
- En el caso de no prosperar la revocatoria de mandato, no se puede convocar otro proceso durante el periodo de gobierno del funcionario sujeto a la revocatoria.
- La permanencia en el cargo del funcionario cuya revocatoria ha sido solicitada debe decidirse en un referendo popular en

el que pueden participar todos los electores de la circunscripción electoral en la que fue elegido el funcionario.

- Para que dicho referendo tenga validez debe concurrir al menos 25% de los electores inscritos en la circunscripción correspondiente.
- Para que prospere la revocatoria de mandato en el referendo correspondiente, debe pronunciarse a favor de la misma al menos el mismo número de electores que en su momento votaron a favor del funcionario electo.
- La sustitución del funcionario revocado tiene lugar en una votación separada del referendo revocatorio, en los casos en que las normas existentes establezcan que la misma deba hacerse mediante una elección.
- Los diputados cuyo mandato fue revocado quedan inhabilitados para optar a cargos de elección popular para el periodo siguiente (CRBV, artículo 198).
- Si se produce la revocatoria de mandato del presidente de la república después de cumplido el cuarto año de gobierno, el cargo vacante —la falta absoluta— es suplido por el vice-presidente ejecutivo (designado por el presidente) y no mediante elección popular (CRBV, artículo 233).

3. El desarrollo normativo de la revocatoria de mandato en Venezuela

La revocatoria de mandato, al igual que los demás medios de participación política enumerados en el artículo 70 de la CRBV, carecía en 2003 (año de activación de la revocatoria de mandato) de la ley específica exigida por el mencionado artículo. Sólo el referendo consultivo estaba contemplado en la LOSPP promulgada en diciembre de 1997, es decir, con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Constitución.

Ante la carencia de la ley que regule esta figura, se llenó el vacío legal de manera expedita y acomodaticia e incurriendo en

graves distorsiones. Bajo la presión de la inminente activación de la revocatoria del mandato presidencial se tomaron decisiones y se elaboraron interpretaciones en temas claves como la determinación de la mitad del periodo presidencial; la participación del presidente revocado como candidato en la elección del sustituto (materia que el TSJ nunca decidió aun cuando recibió diversas solicitudes de interpretación al respecto); la demarcación del lapso válido para recolectar las firmas para solicitar la revocatoria de mandato (esto es, antes o después de la mitad del periodo); la definición de los requisitos de los solicitantes y organizaciones autorizadas para promover la revocatoria de mandato; las condiciones de validez del resultado electoral, etcétera. En estas decisiones participaron los órganos jurisdiccionales, particularmente las salas Constitucional y Electoral del TSJ.

La activación de la revocatoria de mandato también se enfrentó con el delicado problema de la designación de las nuevas autoridades electorales. Le correspondió a la Sala Constitucional del TSJ nombrar de manera provisional y por vía excepcional a los miembros del CNE en agosto de 2003, ante la incapacidad política de la Asamblea Nacional de hacerlo debido a la falta de acuerdo de sus miembros, que debían escoger a los titulares del poder electoral con el voto de dos tercios de los diputados (Kornblith, 2003a).

Junto con su designación, la Sala Constitucional les confirió una amplia potestad normativa a las nuevas autoridades electorales para regular todos los aspectos de la puesta en marcha de la revocatoria de mandato, a fin de cubrir el antes mencionado vacío legal. El CNE adoptó como perspectiva que la revocatoria de mandato no podía asimilarse a la legislación existente sobre el referendo consultivo y que incluso podía alejarse de la materia estrictamente electoral ya que se trataba de un mecanismo de participación directa y no de una elección convencional, enfoque que avaló y propició el TSJ. También se autoatribuyó amplias facultades para intervenir en la conducción de todas las fases y aspectos del proceso revocatorio, con lo que tergiversó severamente

su naturaleza participativa y ciudadana, y le imprimió el sello de un proceso dominado por una entidad estatal.

La definición normativa y operacional de la revocatoria de mandato se convirtió en un ámbito de intensa confrontación y diatribas políticas. El enfoque adoptado y las reglas resultantes fueron intrínsecamente afectados por el ambiente de polarización y confrontación política, puesto que se definieron al calor de esas tensiones y durante el desarrollo de las diversas fases del proceso revocatorio. Esas reglas se delinearon teniendo en cuenta los intereses y las fortalezas y debilidades de los actores directamente involucrados, calibrando las ventajas y desventajas que cada decisión acarrea para cada una de las partes. Como los órganos habilitados para regular esta figura estaban dominados por representantes del gobierno, las normas fueron ideadas para asegurarles ventajas a los ocupantes del poder. En definitiva, la elaboración normativa estuvo sustantivamente marcada por la coyuntura, los antagonismos sociopolíticos y la hegemonía oficialista, por lo que careció de la necesaria imparcialidad, pluralismo y objetividad requeridos para definir instituciones sensibles y complejas. Ello generó normas y decisiones de dudosa legalidad o abiertamente ilegales (Peña Solís, 2003). A su vez, tales normas y su aplicación ventajista contribuyeron significativamente al resultado final de la consulta.

4. *Las reglas de juego de la revocatoria del mandato*

Las normas para regular los procesos de referendos revocatorios de cargos de elección popular (Normas) fueron sancionadas por el CNE en septiembre de 2003 (CNE, 2003b). Adicionalmente el órgano comicial dictó un amplio número de resoluciones para atender diversas materias asociadas a las fases de recolección, verificación y reparo de firmas, y convocatoria y realización del referendo revocatorio. Algunas de las materias controversiales no decididas con anterioridad por el TSJ fueron plasmadas en las Normas, entre las que destacan que la recolección de firmas sólo

podía tener lugar después de ocurrida la mitad del periodo y que la aprobación de la revocatoria del mandato de un funcionario electo requiere que los votos a favor superen los votos en contra, regla no establecida en la CRBV.

A través de las Normas mencionadas y la profusión de resoluciones y de decisiones *ad hoc* que siguieron se definió una compleja madeja de fases y subfases y de criterios de validación o impugnación de los diversos aspectos del proceso revocatorio que se apartaron sensiblemente de la experiencia previa, de la legislación existente y de la cultura comicial prevaleciente en el país para ese momento. Se produjeron dos reglamentos, 46 resoluciones, dos instructivos de procedimientos y tres solicitudes de créditos adicionales para activar la revocatoria del mandato presidencial (Martínez, 2004).

Entre los aspectos más polémicos destaca la excesiva intromisión del órgano estatal, el CNE, en todos los aspectos del proceso revocatorio. Se diseñó un intrincado cronograma según el cual debían transcurrir seis meses desde la aprobación de la recolección de firmas hasta la realización del referendo revocatorio, pero que en la práctica se extendió hasta 11 meses por retrasos deliberados atribuibles al CNE. Se impusieron condiciones excesivamente onerosas a los ciudadanos y las organizaciones para la recolección de las firmas de apoyo a la solicitud de la revocatoria de mandato, limitando el derecho a la participación. Se estigmatizó y discriminó a los ciudadanos que legítimamente solicitaron la revocatoria del mandato presidencial. Se consagró el ventajismo a favor del gobierno en las diversas etapas del proceso y en las diferentes instancias institucionales involucradas en la realización del mismo (Kornblith, 2005).

La fase más cuestionada fue la de la verificación de las solicitudes, que se extendió por más de 100 días aun cuando según las Normas sólo debía durar 30 días. Los criterios empleados para la validación y anulación de firmas se fueron definiendo y agregando acomodaticiamente a medida que avanzaba el proceso y se constataba que existía el número suficiente de solicitudes para activar

la revocatoria del mandato presidencial.¹⁸ Se fueron diseñando y aplicando artilugios para eliminar el mayor número de solicitudes a fin de evitar la convocatoria del referendo revocatorio. La imposición de criterios *ad hoc* de invalidación resultó en la eliminación caprichosa de más de un millón de solicitudes, utilizando, entre otros mecanismos, la aplicación retroactiva de normas que se definieron después de culminado el proceso de recolección, como en el deplorable caso de las planillas de recolección de firmas con caligrafía similar o las llamadas “planillas planas”.¹⁹

Al sustraerse la definición normativa de la legislación electoral existente y al no existir normas previamente acordadas, las reglas fueron definidas de manera *ad hoc* y acomodaticia, afectando la seguridad jurídica del proceso y los derechos de las partes, en particular los de los solicitantes de la revocatoria del mandato presidencial. Ello produjo, entre otras consecuencias, una severa confrontación institucional entre la sala electoral del TSJ y el CNE, y entre dicha sala y la sala constitucional, a propósito del

¹⁸ En el informe de observación del Centro Carter se afirma: “durante el proceso de verificación los trabajadores del CNE aplicaban los criterios de forma inconsistente... estas inconsistencias se repitieron en casi todas las fases de verificación, a medida que los trabajadores fueron aplicando arbitrariamente sus propias interpretaciones de las normas”. Véase Carter Center (2005:43) y McCoy (2005).

¹⁹ El CNE denominó “planillas planas” a los formularios en los que los nombres y otros datos de los solicitantes fueron plasmados por terceros pero sin la firma y huella del elector. Las normas iniciales no proscribían tal modalidad, la cual fue utilizada por los promotores de la revocatoria para evitar errores en la recolección de los datos de los electores. Retroactivamente el CNE pretendió invalidar esas solicitudes alegando que el acto de solicitar la revocatoria de mandato era “personalísimo”, calificativo que en las normas originales se refería a la firma, huella dactilar y a la presencia física del solicitante, pero no a la consignación de información como el nombre completo, cédula de identidad, dirección. Con el objetivo de anular el máximo número posible de solicitudes, los funcionarios del CNE no sólo descartaron aquellas solicitudes en las que la información (mas no la firma y huella) fue plasmada por terceros sino que caprichosamente anularon solicitudes en las que subjetivamente se detectaron “caligrafía similar”. De manera igualmente caprichosa y subjetiva procedieron con el examen de las huellas dactilares de los solicitantes. Una apreciación justificadora de este procedimiento en López Maya, 2005: 286-287.

espinoso tema de la anulación de solicitudes con caligrafía similar o “planillas planas”. Esta confrontación institucional puso en entredicho la separación de poderes, evidenció la fragilidad del Estado de derecho en el país y consagró precedentes restrictivos para el cabal ejercicio de la participación política (Brewer-Carías *et al.*, 2004).

Otro aspecto especialmente crítico y cuestionable fue la divulgación de los nombres y otros datos de los electores firmantes de las solicitudes de revocatoria de mandato, lo cual pervirtió la regla del secreto del voto y dio lugar a la represalia en contra de los firmantes opositores, disolviendo las virtudes de la llamada democracia participativa. En las Normas se estableció la controversial disposición de publicar el número de cédula de identidad de los solicitantes una vez finalizado el proceso de validación de firmas (artículo 31) con el propósito aparente de proteger al elector frente a la eventualidad de un tratamiento incorrecto de su solicitud.²⁰ No obstante antes de la finalización de dicha fase la información fue entregada por el CNE al comando de campaña del presidente Chávez, quien la utilizó en un sentido contrario al explicitado en la disposición, convirtiéndose la decisión del CNE en el soporte para urdir la intimidación, discriminación y represalia en contra del votante opositor.

De este modo, los nombres y demás datos personales de los 3.4 millones de electores solicitantes de la revocatoria de mandato presidencial fueron publicados en la página *web* del diputado Luis Tascón, del partido de gobierno Movimiento Quinta República

²⁰ El artículo 31 establece: “El Consejo Nacional Electoral publicará en al menos un medio impreso de circulación nacional los resultados del proceso de validación a que se refiere el numeral 3 del artículo 28 mediante la mención de los números de cédula de identidad de los solicitantes del referendo. En el plazo de cinco días continuos siguientes a la publicación, el elector firmante que fuera rechazado podrá acudir personalmente ante el Consejo Nacional Electoral, a los fines de subsanar cualquier error material en que haya incurrido la Administración Electoral durante la verificación de sus datos. En caso contrario, quedará firme su rechazo. Asimismo el elector que alegue que no firmó la planilla, podrá acudir al Consejo Nacional Electoral a los fines de solicitar su exclusión inmediata del cómputo de las firmas” (CNE, 2003b).

(MVR). Muchos de los que aparecieron en la llamada “lista de Tascón” fueron destituidos de cargos públicos; se les negó la documentación oficial y el acceso a servicios públicos; los contratistas con el sector público perdieron sus asignaciones; los firmantes fueron conminados a retirar sus nombres en la fase del reparo; etcétera.²¹ Ninguno de los órganos responsables de la defensa de los derechos del ciudadano, como el Defensor del Pueblo o la Fiscalía General, se pronunció en contra de esa práctica discriminatoria. Tampoco fue sancionado el diputado ni quienes utilizaron la información en contra de los electores. Ante el repudio y creciente cuestionamiento en la opinión pública por el uso de este dispositivo, a inicios de 2005 el presidente Chávez hizo un llamado tardío e ineficaz a “enterrar la lista de Tascón” —sin condenarla— pero el daño ya estaba consumado, y la lista siguió haciendo estragos mucho más allá de aquel evento comicial.²²

En definitiva, en el delicado balance que debe existir entre la preservación de los derechos de los electores que procuran la revocatoria de mandato de un funcionario electo y los derechos del funcionario cuyo mandato se pretende revocar, la balanza se inclinó ostensible y sistemáticamente a favor del funcionario, en particular del presidente de la república, y en contra de los ciudadanos. Este desequilibrio derivó de la combinación y mutuo refuerzo entre el sesgo intrínseco de las normas utilizadas para reglamentar el proceso, la aguda polarización política del país, la parcialización y falta de autonomía de las autoridades electorales y de los demás poderes y su sumisión ante el Poder Ejecutivo y el

²¹ El examen detallado de este episodio y sus consecuencias en Jatar, 2006.

²² Las palabras del presidente fueron: “Eso ya pasó. Entiérrese la lista de Tascón. Seguramente ya cumplió un papel importante, pero ahora debe ser enterrada” (tomado de *El Nacional*, 26 de febrero de 2006, p. A2). La “lista de Tascón” no sólo no fue enterrada, sino que fue perfeccionada y complementada con más información acerca de las preferencias electorales y otros datos personales de todos los votantes y fue divulgada y utilizada sistemáticamente en los siguientes comicios bajo el nuevo nombre de “lista Maisanta” o “*software* Maisanta”. La organización civil venezolana Ciudadanía Activa divulgó en febrero de 2006 un documental de denuncia, cuyo título es *La Lista: un pueblo bajo sospecha*. Véase <http://ciudadaniaactiva.org>

ventajismo generalizado en favor de la opción gubernamental. En síntesis, la fragilidad del Estado de derecho afectó negativamente la puesta en marcha de la revocatoria de mandato en el país. A su vez, las distorsiones de la aplicación de esa figura contribuyeron a acentuar la debilidad del Estado de derecho y, en consecuencia, la indefensión de la ciudadanía ante los abusos del poder.

V. BALANCE DE LA PUESTA EN MARCHA DE LA REVOCATORIA DE MANDATO PRESIDENCIAL EN VENEZUELA

La revocatoria de mandato es el instrumento de democracia directa que genera mayor polémica y, a su vez, es el de menor difusión en el mundo. Al hacer el balance de las ventajas y desventajas de esta figura, es conveniente diferenciar sus características y consecuencias intrínsecas respecto de aquellas vinculadas a la peculiar circunstancia venezolana. Adicionalmente, dada la escasa experiencia internacional con el uso de esta figura para cargos de alta investidura, es difícil apreciarla más allá de este caso.²³

Respecto de otras figuras de democracia directa como son los referendos y la iniciativa popular, la revocatoria de mandato es la más polémica y menos difundida y utilizada internacionalmente. Como ya se señaló, en muy pocos países se ha consagrado —y menos aún utilizado— para cargos de alta investidura. En los pocos países que la han adoptado, se contempla mayormente para el ámbito local o regional o para las autoridades parlamentarias en

²³ Una experiencia reciente en el uso de esta figura tuvo lugar en Bolivia. El 10 de agosto de 2008, se sometió a la consulta popular un referendo revocatorio del mandato del presidente Evo Morales y de los prefectos departamentales. Ese ejercicio difirió mucho del caso venezolano puesto que la convocatoria no surgió de una iniciativa ciudadana, sino del congreso que promulgó una ley específica en mayo de 2008, la cual fue luego aprobada por el presidente. Esta modalidad obvió toda la fase previa de recolección y de validación de firmas. Para el momento de su convocatoria, la revocatoria de mandato no estaba consagrada en la Constitución vigente. Al igual que en Venezuela, el presidente Morales resultó ratificado en su cargo con 60% de los votos. La recién aprobada Constitución boliviana de enero de 2009 incluyó la revocatoria de mandato para todos los cargos de elección popular.

el ámbito nacional. Por otro lado, en los pocos países en los que está consagrada dicha figura en el ámbito nacional, no ha sido utilizada con profusión. Dada esta escasa experiencia, no es fácil generalizar las conclusiones de los casos específicos.²⁴

La evaluación de la revocatoria de mandato forma parte de un debate amplio acerca de las relaciones entre la democracia representativa y la democracia directa, por un lado,²⁵ y acerca del impacto del diseño constitucional e institucional sobre la dinámica sociopolítica, por el otro.

Desde la óptica del diseño institucional, debe notarse que para activar las potencialidades virtuosas de esta figura la definición normativa y su uso efectivo deben estar adecuadamente protegidos por el buen funcionamiento de las instituciones de la democracia representativa, tales como la separación e independencia de poderes y la vigencia del Estado de derecho. Igualmente, el diseño de las condiciones y características de estas figuras debe ser consistente y viable, armonizándolo adecuadamente con el conjunto de las instituciones vigentes. Un diseño defectuoso o su uso irresponsable pueden generar versiones plebiscitarias y mayoritarias extremas de la democracia, en detrimento de los derechos de las minorías o, también, pueden generar frustraciones en quienes promueven estos mecanismos de manera fundamentada, sincera y entusiasta si se les imponen diseños extremadamente rígidos o restrictivos.

²⁴ Por ejemplo, en 18 estados de los Estados Unidos se contempla la revocatoria de mandato para diversas autoridades estatales, pero su uso en el ámbito estatal ha sido poco frecuente (Cronin, 1989: 127). Sólo ha habido dos experiencias exitosas de revocatoria de mandato de gobernadores de estado en Estados Unidos: En 1921 los electores de South Dakota revocaron el mandato del gobernador Lynn Frazier y, en octubre de 2003, tuvo lugar la revocatoria del mandato del gobernador Gray Davis del estado de California. Ver: Baldassare (2005) y Miller (2005). En 2012 se intentó sin éxito la revocatoria del mandato del gobernador Scott Walker de Wisconsin.

²⁵ Sobre democracia directa en América Latina consultar: Barczak (2001), Zovatto (2002, 2008), Lissidini y otros (2008). Democracia directa en Estados Unidos y Europa en: Butler y Ranney (1994); Cronin (1989); LeDuc (2003); Zimmerman (1986).

En el momento de considerar la conveniencia de consagrar en un orden institucional la figura de la revocatoria de mandato es importante evaluar su inserción en el conjunto del orden político-institucional a fin de armonizarla con los demás principios, reglas y procesos del mismo. Una perspectiva posible para ello es tomar en cuenta su impacto sobre los valores de la *participación* y de la *governabilidad*, propios del orden democrático, y evaluar los costos y beneficios asociados a su uso.

A la luz de ese criterio, se puede argumentar que en el caso venezolano la decisión original de constitucionalizar la revocatoria de mandato y los demás instrumentos de democracia directa se tomó privilegiando el valor de la participación a expensas del valor de la gobernabilidad. No obstante, al calor de la dinámica sociopolítica, los ocupantes del poder —interesados en la gobernabilidad del proyecto sociopolítico en marcha— pretendieron revertir el sesgo inicial, dificultando al máximo la activación y concreción de esta figura, para lo cual se diseñaron sobre la marcha y de manera acomodaticia un cúmulo de obstáculos operacionales y políticos. A su vez, estos impedimentos fueron reforzados con decisiones judiciales, administrativas e institucionales igualmente caprichosas y parcializadas que limitaron y distorsionaron el carácter participativo de la figura.

En la evolución del proceso político el valor de estabilidad fue nuevamente privilegiado por lo ocupantes del poder en Venezuela cuando en 2007 se intentó sin éxito reformar la Constitución. La versión de la reforma que elaboró la Asamblea Nacional, basada en la propuesta inicial del presidente Chávez, incluyó modificaciones a los artículos referidos a los mecanismos de “participación y protagonismo del pueblo”, del artículo 70 hasta el 74. En todos estos artículos se introdujeron cambios referidos al aumento del número de solicitantes requeridos para promover las consultas, así como al número de electores que debían participar en las mismas. En el caso de la revocatoria de mandato se propuso elevar de 20 a 30% el número de electores inscritos en el registro electoral necesarios para activar la consulta y de 25 a 40% el número de electores que debían concurrir al referendo revocatorio

para considerar revocado el mandato del funcionario sometido a la consulta.²⁶

Al considerar la inclusión de la revocatoria de mandato en el orden institucional también se debe tomar en cuenta su interacción con otros eventos comiciales. Aquí deben evaluarse al menos tres aspectos: el impacto de la proliferación de comicios sobre la dinámica fiscal y económica, sobre la eficacia de la gestión gubernamental y sobre la dinámica sociopolítica.

En la CRBV se consagró un cronograma electoral implícito exigente y recargado, que genera la multiplicación de procesos comiciales regulares. Así, las autoridades regionales se eligen cada cuatro años, las parlamentarias cada cinco y el presidente de la república cada seis años; adicionalmente, dada la complejidad de las elecciones regionales y locales las mismas se dividen en dos grupos. Si a ello se agrega la posibilidad de activar revocatorias de mandatos para cualquier cargo de elección popular a la mitad del respectivo período de gobierno y la eventualidad de activar referendos consultivos, abrogatorios y/o aprobatorios en cualquier momento, puede producirse una sobrecarga comicial y de las tensiones asociadas a dichos eventos. No obstante, debe aclararse que sólo en 2007 se volvió a utilizar la revocatoria de mandato en el país en el ámbito local. Se utilizó para desplazar de sus respectivos cargos a nueve alcaldes de diferentes entidades y un diputado a la Asamblea Legislativa del estado Amazonas; cinco funcionarios fueron revocados y cinco se mantuvieron en sus cargos.²⁷ Es posible que la compleja y traumática experiencia de 2004 haya influido para que no se utilizara esta figura con profusión.

La revocatoria de mandato debe armonizarse con otras fórmulas existentes para sustituir a gobernantes electos mediante vías institucionales. El primer gran recurso son las elecciones mediante las cuales se puede reelegir a un gobernante apreciado o desplazar del poder a un funcionario indeseado. Este mecanismo es

²⁶ Véase Asamblea Nacional (2007).

²⁷ Véase <http://www.cne.gov.ve>

el más institucional y el que genera mayor participación. No obstante, no puede ser utilizado como un instrumento para desplazar a un funcionario electo antes de la culminación de su periodo de gobierno, posibilidad que justifica la revocatoria de mandato. Sin embargo, la incorporación de la figura de la revocatoria de mandato en el ámbito presidencial (o de otro nivel) puede depender parcialmente de la manera en que esté definida la relación entre la duración de periodo de gobierno (periodos cortos o largos) y la posibilidad de reelección (inmediata o no, por tiempos indefinidos, por periodos limitados consecutivos o no). Los periodos largos podrían justificar en mayor medida la existencia de la revocatoria de mandato que los periodos cortos, ya que en el primer caso podrían hacerse menos tolerable la presencia de gobernantes indeseables.²⁸

Por ejemplo un periodo presidencial de cuatro años con reelección inmediata es una fórmula que dota al ciudadano de una capacidad eficaz para premiar o castigar oportunamente al gobernante de turno. Piénsese que el referendo revocatorio presidencial en Venezuela tuvo lugar a menos de una semana de cumplirse el cuarto año de gobierno. Si el periodo presidencial hubiese sido de cuatro años y no de seis, en dicha fecha se hubiera podido votar por la continuación o sustitución del presidente Chávez mediante unas elecciones regulares, pautadas en la Constitución y las leyes, que probablemente hubieran generado menor disrupción y polarización que la revocatoria de mandato.

En la democracia existe la posibilidad de suspender a los funcionarios electos por vías legales, que deben ser minuciosamente probadas y adelantadas por las instancias competentes. La suspensión del cargo se origina en justificaciones de carácter legal relacionadas con la comisión de delitos penales (como uso de dinero proveniente del narcotráfico para financiar campañas), o delitos asociados con el ejercicio del cargo (como corrupción, malversación o peculado de fondos públicos), o delitos de carác-

²⁸ La discusión de materias asociadas a estos temas para América Latina en: Carey (2003); Smith (2005: 156-162).

ter político (traición a la patria, violencia contra la población), o por incapacidad para el ejercicio del cargo (incapacidad física o mental).²⁹ A diferencia de la revocatoria de mandato, este procedimiento requiere de la presentación de argumentos legales y que la iniciativa proceda del parlamento o de otro poder público. No requiere del pronunciamiento directo de la ciudadanía para su activación o consumación.

Si esta figura se encuentra adecuadamente definida en el orden institucional y cuenta con las suficientes garantías como para proteger los derechos y deberes de la autoridad electa y de la ciudadanía, tanto de aquella porción de la población que prefiere la continuación del mandato del funcionario como de aquella que procura su desplazamiento, puede cumplir con las funciones propias de la revocatoria de mandato en lo que se refiere al desplazamiento oportuno de una autoridad indeseada, tal como muestra la experiencia reciente de América Latina, sin acarrear las perturbaciones que la revocatoria de mandato generó en Venezuela. No obstante, un orden institucional que no garantiza un juego electoral equitativo como es el caso venezolano, o una figura inadecuadamente definida, como es el caso del juicio político al presidente y a otros funcionarios públicos de envergadura en el Paraguay, pueden llevar a situaciones de dudosa calidad legal y política.³⁰

²⁹ Estas modalidades se han activado recientemente en América Latina en los casos de los presidentes Collor de Melo en Brasil (1992), Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1993), Ernesto Samper en Colombia (1996), Abdalá Bucaram en Ecuador (1997), Raúl Cubas en Paraguay (1999), Alemán en Nicaragua (2000). Véase Pérez-Liñán (2001) y Carey (2003: 22-26). Estos autores y Mainwaring (1999) destacan la contribución de estos y otros mecanismos en la estabilidad de la democracia latinoamericana durante la “tercera ola” de democratización ocurrida a partir de 1978.

³⁰ La destitución del presidente Fernando Lugo en el Paraguay el 22 de junio de 2012 utilizando la figura del juicio político consagrada en el artículo 225 de la Constitución paraguaya es un ejemplo del uso de otros mecanismos. Esa figura es tan expedita que deja escaso margen para la defensa de los derechos del funcionario y pareciera más concordante con un sistema de gobierno parlamentario que con el sistema presidencialista. Su uso y consecuente destitución del presidente Lugo generó gran polémica dentro y fuera del Paraguay.

La experiencia venezolana con la *incorporación, diseño y utilización* de la revocatoria de mandato desembocó en graves distorsiones. Su incorporación derivó de una perspectiva de desplazamiento y desvalorización de la democracia representativa. Su diseño constitucional desestimó su impacto en términos de gobernabilidad. Finalmente, su reglamentación y puesta en marcha estuvieron signados por el ventajismo gubernamental y el sesgo anti-ciudadano derivado de la intencionalidad de proteger al mandatario en su cargo. El abuso de poder por parte de las autoridades responsables de ponerla en práctica distorsionó la figura hasta tornarla irreconocible.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BALDASSARE, M., 2005. "The Role of Public Opinion on the Governor's Recall in 2003", *American Politics Research*, vol. 33, núm. 2.
- BARCZAK, M., 2001. "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America", *Latin American Politics and Society*, vol. 43, núm. 3.
- BREWER-CARÍAS, A. et al., 2004. *La guerra de las Salas en el TSJ frente al referéndum revocatorio*, Caracas, Editorial Aequitas.
- BUTLER, D. y RANNEY, A., 1994. *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Washington, American Enterprise Institute.
- CAREY, J., 2003. "Presidentialism and Representative Institutions", en DOMÍNGUEZ, J. y SHIFTER, M. (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, 2a ed., The John Hopkins University Press.
- CARTER CENTER, 2004. *Executive Summary of Comprehensive Report*, Carter Center, septiembre de 2004, <http://www.cartercenter.org>
- , 2005. *Observación del Referendo Revocatorio Presidencial en Venezuela. Informe Integral*, febrero de 2005, <http://www.cartercenter.org>

- CIUDADANÍA ACTIVA, 2006. *La Lista: un pueblo bajo sospecha*, <http://ciudadaniaactiva.org>
- COMBELLAS, R. 2001. *Derecho constitucional. Una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, McGraw-Hill Interamericana.
- Consejo Nacional Electoral, <http://www.cne.gov.ve>
- , 2003a. *Resolución núm. 030912, mediante la cual se declaró inadmisibile la solicitud de referendo revocatorio en contra del Presidente de la República, Hugo Chávez Frías*, 12 de septiembre de 2003. <http://www.cne.gov.ve>
- , 2003b. *Normas para regular los procesos de referendos revocatorios de cargos de elección popular*, CNE, <http://www.cne.gov.ve/leyes.php>
- , 2004. *Una experiencia democrática. Referendo revocatorio presidencial*, Caracas, CNE-SAIPE, 15 de agosto de 2004.
- COPPEDGE, M., 2003. “Venezuela: Popular Sovereignty versus Liberal Democracy”, en DOMÍNGUEZ, J. y SHIFTER, M. (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, 2a. ed., The John Hopkins University Press.
- CRONIN, Th., 1989. *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Diarios *El Nacional* y *El Universal*.
- International IDEA, 2008. *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, Stockholm, Sweden.
- JATAR, A. J., 2006. *Apartheid del Siglo XXI. La informática al servicio de la discriminación política en Venezuela*, Súmate, Imprenta Publicaciones Monfort, C. A.
- KORNBLITH, M., 1998, 2001. *Venezuela en los noventa. Las crisis de la democracia*, Caracas, Ediciones IESA-UCV.
- , 2003a. “La tortuosa designación de los miembros del CNE”, *Debates IESA*, vol. 8, núm. 4.
- , 2003b. “Elecciones y representación en tiempos turbulentos”, en MÁRQUEZ, P. y PIÑANGO, R. (eds.), *En esta Venezuela. Realidades y nuevos caminos*, Caracas, Ediciones IESA.

- , 2004. “Situación y perspectivas de los partidos en la Región Andina: caso Venezuela”, en IDEA (2004), *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, Lima, Perú, IDEA-Ágora Democrática.
- , 2005. “The Referendum in Venezuela: Elections versus Democracy”, *Journal of Democracy*, núm. 16, enero de 2005.
- , 2009. “Venezuela: de la democracia representativa al socialismo del siglo XXI”, en TANAKA, M. (ed.), *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*, Lima, Perú, IEP-IDEA.
- LEAL, C., 2004. *El lenguaje charlatán*, Caracas, Universidad Simón Bolívar, Departamento de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Históricas-Bolivarium (mimeo).
- LEDUC, L., 2003. *The Politics of Direct Democracy*, Canada, Broadview Press.
- LEVINE, D. y MOLINA, J. E., 2007. “La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada”, *América Latina Hoy*, núm. 45, abril de 2007.
- LISSIDINI, A. et al. (coords.), 2008. *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- LÓPEZ MAYA, M., 2005, *Del viernes negro al referendo revocatorio*, Caracas, Venezuela, Alfadil.
- , 2011. *Democracia participativa en Venezuela (1999-2010)*, Caracas, Venezuela, Centro Gumilla-Universidad Católica Andrés Bello.
- MAINWARING, S., 1999. “The Surprising Resilience of Elected Governments”, *Journal of Democracy*, vol. 10, núm 3.
- y WELNA, Ch. (eds.), 2003. *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Nueva York, Oxford University Press.
- MARTÍNEZ, E., 2004. “50 instructivos para un referendo”, *El Universal*, 24 de diciembre de 2004.
- MARTÍNEZ MEUCCI, M. A., 2012. *Apaciguamiento. El referendo revocatorio y la consolidación de la revolución bolivariana*, Caracas, Venezuela, Editorial Alfa.
- MCCOY, J., 2005. “The Referendum in Venezuela: One Act in an Unfinished Drama”, *Journal of Democracy*, núm. 16, enero de 2005.

- Mesa de Negociación y de Acuerdos, 2003. *Acuerdo entre la representación del gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y los factores políticos y sociales que lo apoyan y la Coordinadora Democrática y las organizaciones políticas y de la sociedad civil que la conforman*, Caracas (mimeo).
- MILLER, K., 2005. "The Davis Recall and the Courts", en: *American Political Research*, vol. 33, núm. 2.
- OEA, 2004. *Informe del Secretario general de la OEA sobre la labor de facilitación en Venezuela*, OEA, <http://www.oemas.org>
- PEÑA SOLÍS, J., 2003. *La incertidumbre e inseguridad derivadas de la normativa que regirá las elecciones estatales y municipales, y la inconstitucionalidad de la que regula los referendos revocatorios*, ponencia presentada en las Jornadas de Derecho Electoral y Procesos Democráticos de Participación, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello (mimeo).
- PÉREZ-LIÑÁN, A., 2001. *Crisis without Breakdown: Presidential Impeachment in Latin America*, PhD Dissertation, Department of Government and International Studies, University of Notre Dame.
- RACHADELL, M., 2007. *Socialismo del siglo XXI. Análisis de la Reforma Constitucional propuesta por el presidente Chávez en agosto de 2007*, Caracas, Venezuela, Ediciones Funeda-Editorial Jurídica Venezolana.
- RONDÓN DE SANSÓ, H., 2000. *Análisis de la Constitución venezolana de 1999. Parte orgánica y sistemas*, Caracas, Exlibris.
- SMITH, P., 2005. *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*, Oxford University Press, USA.
- SÚMATE, 2004a. *El informe Súmate. La verdad sobre "El reafirmazo"*, Caracas, Ediciones *El Nacional*.
- , 2004b. *Informe de avance. "El referendo revocatorio presidencial"*, Caracas, Súmate, <http://www.sumate.org>
- Tribunal Supremo de Justicia, 2002. *Bases jurisprudenciales de la supraconstitucionalidad*, 2a. ed., Caracas, Colección Estudios Jurídicos-TSJ.

- Tribunal Supremo de Justicia-Sala Electoral, 2003. *Decisión del 22 de enero de 2003*, Caracas, Venezuela, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/>
- ZIMMERMAN, J., 1986. *Participatory Democracy. Populism Revived*, Nueva York, Praeger.
- ZOVATTO, D., 2002. “Direct Democracy Institutions in Latin America”, en PAYNE J. *et al.*, 2002. *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*, Washington, IDB-IDEA.
- , 2008. “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978–2007”, en LISSIDINI, A. *et al.* (coords.), 2008. *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo Libros.