

EL SECUESTRO DEL PODER ELECTORAL Y LA CONFISCACIÓN DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA MEDIANTE EL REFERENDO REVOCATORIO PRESIDENCIAL: VENEZUELA, 2000-2004

Allan R. BREWER-CARÍAS*

RESUMEN: La Constitución venezolana de 1999 divide el poder público nacional en cinco poderes: el Legislativo, el Ejecutivo, el Judicial, el Ciudadano y el Electoral. En el presente ensayo, el autor realiza un análisis de éste último y de lo que él denomina su *secuestro*, tratando de hacer visibles los problemas, restricciones y limitaciones relativas a la participación política y al sistema de elección de representantes. Se describe cómo es que en la práctica política resultó que la independencia del llamado Poder Electoral se neutralizó y minimizó, cuando la propia Asamblea Nacional Constituyente que aprobó la Constitución de 1999, sin tener competencia constitucional, dictó el Decreto de Régimen de Transición por el cual destituyó a todos los titulares del poder público, exceptuando al presidente de la república. Con esta situación se creó un vacío institucional porque la asamblea no respetó la normatividad de autonomía e independencia del poder electoral que ella misma había establecido.

Palabras clave: derecho electoral, democracia, participación política, representación política

ABSTRACT: *The Venezuelan Constitution of 1999 divides national power into five: legislative, executive, judicial, citizen's and electoral powers. In this essay, the author analyses the latter and studies what he calls its abduction, seeking to identify the problems, restrictions and limitations relative to political participation and the system for the election of political representatives. The author describes how it was that in political praxis the independence of the so-called electoral power was neutralized and minimized, when the National Constituent Assembly that approved the 1999 Constitution itself, issued the Decree of the Regime's Transition, by which top holders of public office, but the President of the Republic, were removed. Under this situation, an institutional vacuum was created, because the Constituent Assembly did not respect the rules that were created by the Assembly itself, concerning the autonomy and independence of the electoral power.*

Descriptors: *electoral law, democracy, political participation, political representation*

* Profesor de la Universidad Central de Venezuela.

SUMARIO: I. *El poder electoral y su secuestro*. II. *El derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio de mandatos y su confiscación*.

I. EL PODER ELECTORAL Y SU SECUESTRO

1. *Las previsiones constitucionales sobre la autonomía e independencia del poder electoral*

A. *La separación de poderes y el poder electoral*

La Constitución de 1999, en su artículo 136, además de organizar al Estado en Venezuela conforme al principio de la distribución vertical del poder público (nacional, estatal y municipal), establece el régimen del poder público nacional conforme al principio de la *separación orgánica de poderes*, rompiendo con la tradicional división tripartita del poder público (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y agregando dos más (ciudadano y electoral)¹ en la siguiente forma:

El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

Cada una de las ramas del poder público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

Por tanto, los órganos estatales encargados en Venezuela de garantizar la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personali-

¹ Véase, en general, sobre la organización del poder nacional: Sosa Gómez, Cecilia, "La organización política del estado venezolano: El Poder Público Nacional", *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, núm. 82, abril-junio de 2000, pp. 71-83; Kiriadis Ion-gui, C., "Notas sobre la estructura orgánica del Estado venezolano en la Constitución de 1999" y Rondón de Sansó, Hildegard, "Las transformaciones fundamentales en la organización y dinámica del Estado derivadas de la Constitución de 1999", en varios autores, *Temas de derecho administrativo: Libro homenaje a Gonzalo Pérez Luciani*, Caracas, Editorial Torino, 2002, vol. I, pp. 1031-1082 y pp. 619-643, respectivamente.

zación del sufragio y la representación proporcional,² conforme al artículo 293 de la Constitución, de 1999, son los que conforman el “poder electoral”. Esta fue, precisamente, una de las innovaciones de la Constitución de 1999, elevar a rango constitucional al órgano de control electoral, el Consejo Nacional Electoral, como órgano del poder electoral, el cual conforme a la Constitución de 1961 (artículo 113) sólo tenía rango legal. En 2002 se sancionó la Ley Orgánica del Poder Electoral³ que regula en detalle su organización y funcionamiento.

La consecuencia fundamental de la división pentapartita del poder público es que todos los poderes públicos gozan de la misma autonomía e independencia. Por esto, en cuanto al poder electoral, el artículo 294 de la Constitución establece que sus órganos se rigen por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana; descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinios.

B. *La autonomía del poder electoral*

La autonomía de los órganos del poder electoral persigue básicamente asegurar su sujeción exclusivamente a la Constitución y a la ley, y garantizar su no sujeción respecto de los partidos políticos o respecto de las mayorías parlamentarias. Para garantizar la autonomía de los órganos del poder electoral de los partidos políticos, como se dijo, la Constitución estableció el principio de la “despartidización” de los mismos. Esto llevó, por ejemplo, a la Sala Electoral del

² Véase Correa de Baumeister, María A., “El poder ciudadano y el poder electoral en la Constitución de 1999”, en varios autores, *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías*, Madrid, Civitas, 2003, t. I, pp. 982-995; Méndez García, Rafael, “Estudio del poder electoral (controles)”, en varios autores, *Bases y principios del sistema constitucional venezolano (Ponencias del VII Congreso Venezolano de Derecho Constitucional realizado en San Cristóbal del 21 al 23 de Noviembre de 2001)*, vol. II, pp. 355-383; Rivas Quintero, Alfonso, *Derecho constitucional*, Valencia-Venezuela, Paredes Editores, 2002, pp. 517 y ss.; Combellas, Ricardo, *Derecho constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, Mc-Graw Hill, 2001, pp. 203 y ss.; y Rondón de Sansó, Hildegard, *Análisis de la Constitución venezolana de 1999*, Caracas, Ex Libris, 2001, pp. 265 y ss.

³ G. O., núm. 37.573 del 19 de noviembre de 2002.

Tribunal Supremo de Justicia a considerar en sentencia número 71 de 23 de junio de 2000, que los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política habían quedado tácitamente derogados por la Constitución en lo que se refiere al derecho que tenían los partidos políticos para designar representantes ante el máximo organismo electoral.⁴ En esa misma sentencia y en otras anteriores y posteriores, la sala sin embargo, aclaró que esa despartidización “no comporta la necesaria exclusión de todo tipo de mecanismo de participación de los partidos políticos en los procesos electorales”.⁵

Para garantizar la autonomía de los órganos del poder electoral respecto de las mayorías parlamentarias y de los propios partidos políticos a través de ellas, la Constitución limitó el poder discrecional que había tenido el anterior congreso, quitándole entonces a la Asamblea Nacional toda discrecionalidad para efectuar los nombramientos de los titulares de dichos órganos del poder electoral.

En efecto, el artículo 296 de la Constitución exige que el Consejo Nacional Electoral debe estar integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos; exigiendo que tres de ellos sean postulados por la sociedad civil, uno por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales, y uno por el poder ciudadano. Los tres integrantes postulados por la sociedad civil deben tener seis suplentes en secuencia ordinal, y cada designado por las universidades y el poder ciudadano tendrá dos suplentes, respectivamente.

Se estableció así una primera limitación al poder de designación por parte de la Asamblea Nacional, al exigirse que la misma no pueda libremente escoger a los designados, sino que los mismos deben necesariamente ser postulados por los sectores e instituciones indicados. Pero la Constitución fue más limitante aún al crear en el artículo 295, un “Comité de Postulaciones Electorales de candidatos a integrantes del Consejo Nacional Electoral”, el cual debe estar “integra-

⁴ Véase *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 82, 2000, pp. 236 y ss.

⁵ Véase la sentencia de la Sala Electoral núm. 10 de 25-02-2000, *Revista de Derecho Público*, núm. 81, Caracas, 2000, pp. 170 y ss., y núm. 7 de 05-2-2001, *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 85-86, 2001, pp. 188 y ss. (en prensa).

do por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley”.

Es decir, que los candidatos postulados por la sociedad civil, las facultades de derecho y el poder ciudadano, tienen que ser presentados ante el Comité de Postulaciones Electorales, y es este comité el que debe hacer la selección y, en definitiva, hacer la propuesta a la asamblea. La Asamblea Nacional, por tanto, no puede designar persona alguna que no venga incluida en las propuestas del Comité de Postulaciones. En esta forma se quiso garantizar en el propio texto de la Constitución un mecanismo de participación de la sociedad civil en la designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral: primero, al indicar que necesariamente tres de los cinco miembros del órgano electoral deben ser postulados “por la sociedad civil” y, segundo, al exigir que todas las postulaciones se deban presentar necesariamente ante un Comité de Postulaciones Electorales, que tiene que estar integrado exclusivamente “por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley”.

C. La independencia del Poder Judicial y el germen de su limitación

En cuanto a la independencia del poder electoral, el principio tiene por objeto garantizar la no sujeción de los órganos del poder electoral respecto de los otros poderes del Estado, es decir, respecto de los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Ciudadano, en el sentido de que no pueden recibir órdenes ni presiones. El principio de la independencia incluso estaba garantizado en la legislación preconstitucional, al disponerse que una vez nombrados los integrantes del Consejo Nacional Electoral por el antiguo congreso, los mismos no podía ser removidos en forma alguna por dicho congreso. Lamentablemente, este principio fue gravemente minimizado en el propio texto constitucional al establecerse que los integrantes del Consejo Nacional Electoral pueden ser removidos por la Asamblea Nacional, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 296). Aún cuando se precise en la ley, como efectivamente ha ocurrido en la Ley Orgánica del Poder Electoral dictada en 2002, las posibles

causales de remoción; el sólo hecho de prever dicha posibilidad de remoción por la asamblea, sin límite alguno respecto de causales previstas en la propia Constitución pero conforme a una ley que dicte la propia asamblea, implica una sujeción del consejo a la Asamblea Nacional (y por tanto a las mayorías parlamentarias), y una grave contradicción con el principio de la independencia de los poderes del Estado.

Como se ha indicado, la independencia del poder electoral que garantiza la Constitución se encuentra neutralizada y minimizada en la propia Constitución. Por esto, en relación con la autonomía, puede decirse que el principio no encuentra limitación ni restricción alguna en el propio texto de la Constitución. Sin embargo, a pesar de estar garantizada en la Constitución, en la práctica política el principio de la autonomía, con todas sus implicaciones antes señaladas, ha sido minimizado, y además puede decirse que ha sido secuestrado por la Asamblea Nacional Constituyente, al dictar un régimen transitorio fuera de la Constitución, por la Asamblea Nacional al sancionar la Ley Orgánica del Poder Electoral de noviembre de 2002,⁶ desnaturizando el Comité de Postulaciones Electorales y, por tanto, violando el derecho a la participación política; y por las salas Electoral y Constitucional del Tribunal Supremo, al impedir el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral.

2. El secuestro del poder electoral perpetrado por la Asamblea Nacional Constituyente

El secuestro del poder electoral comenzó a ser ejecutado por la propia Asamblea Nacional Constituyente que había sancionado la Constitución de 1999, la cual había sido aprobada por el pueblo en referendo de 15 de diciembre de 1999. En las disposiciones transitorias de la Constitución nada se regulaba acerca de la posible designación inmediata de los titulares de los órganos del poder electoral, por lo cual los miembros del Consejo Supremo Electoral debían permanecer en sus cargos hasta que la nueva Asamblea Nacional Constituyente que se eligiese designara sus sustitutos conforme al procedimiento y

⁶ *Gaceta Oficial*, núm. 37573, 19-11-2002.

criterios de transparencia de postulación y selección previstos en la nueva Constitución. Nada en contrario se disponía en la Constitución aprobada por el pueblo. En realidad, la única previsión del texto constitucional sobre designación inmediata de algún funcionario público, fue la relativa al defensor del pueblo, cargo que era creación de la nueva Constitución. Por esto, fue la única solución constitucional que con razón se previó en las disposiciones transitorias (novena) aprobadas por el pueblo, atribuyéndole expresamente a la Asamblea Nacional Constituyente su nombramiento provisional, hasta tanto la nueva Asamblea Nacional que se eligiese designare definitivamente a dicho funcionario.

La primera manifestación de secuestro del poder electoral por el poder político, y la primera violación de la Constitución de 1999, luego de su aprobación por el pueblo en el referendo de 15 de diciembre de 1999, y antes de su publicación el 30 de diciembre de 1999, fue realizada por la propia Asamblea Nacional Constituyente en los días posteriores al referendo aprobatorio, mediante la emisión de un Decreto de “Régimen de Transición del Poder Público”, el 22 de diciembre de 1999,⁷ dos días después de la “proclamación” de la Constitución y como se dijo, antes de su entrada en vigencia, cuya publicación fue deliberadamente demorada hasta el 30-12-99.⁸ Así, ante la ausencia de alguna regulación en las disposiciones transitorias de la nueva Constitución que se refiriera a cesación en sus cargos de los titulares de los órganos del poder público y al nombramiento de nuevos funcionarios para ello, el afán sobrevenido de quienes controlaban el poder del Estado de asaltar todos los poderes mediante la sustitución de todos los titulares de los órganos del Estado sin esperar la elección de la nueva Asamblea Nacional; la Asamblea Nacional Constituyente, sin tener competencia constitucional alguna para ello y, por tanto, en forma ilegítima, dictó el mencionado Decreto de Régimen de Transición, destituyendo a todos los titulares del poder público constituido (excepto el presidente de la república), creando entonces un “vacío institucional” que la propia asamblea luego se

⁷ Véase en *Gaceta Oficial*, núm. 36.859 de 29-12-99.

⁸ Véase en *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, noviembre de 1999-enero de 2000. Sesión de 22-12-99, núm. 51, pp. 2 y ss. Véase *Gaceta Oficial*, núm. 36.859 de 29-12-99; y *Gaceta Oficial*, núm. 36.860 de 30-12-99.

encargaría de llenarla a su gusto y discreción. Así se nombró en el mismo decreto a los miembros del primer Consejo Nacional Electoral post-constitucional, pero por supuesto, sin que la Asamblea Constituyente respetara las precisas normas que ella misma había diseñado para garantizar la autonomía e independencia del poder electoral y las normas que regulaban el derecho a la participación política de la sociedad civil.

En esta forma, la Asamblea Nacional Constituyente, careciendo totalmente de competencia para esto, y en forma ilegítima, en el Decreto del 22-12-99 se atribuyó la competencia para designar a los integrantes del Consejo Nacional Electoral (artículo 40); designaciones que realizó días después, con carácter provisorio, al nombrar a personas, todas vinculadas al nuevo poder y a los partidos que apoyaban al gobierno, lo que incluso no garantizaba la imparcialidad electoral necesaria, burlándose del artículo 296 de la nueva Constitución. Así, el nuevo poder electoral inició sus funciones y dejó “sin efecto las elecciones efectuadas en los gremios profesionales a partir del 30 de diciembre de 1999”, y suspendió “todos los procesos electorales en curso en los gremios profesionales”, disponiendo que los mismos sólo podían realizarse a partir del segundo semestre de 2000.⁹

Pero además, la Asamblea Nacional Constituyente, en su Decreto de 22 de diciembre de 1999, se había atribuido competencia para fijar la oportunidad de las primeras elecciones para los cargos representativos previstos en la Constitución (artículo 39), y para dictar un Estatuto Electoral del Poder Público que debería regir en los primeros comicios para la elección de todos los cuerpos representativos legislativos y los órganos ejecutivos del poder público, que sancionó el 30 de enero de 2000,¹⁰ con el cual se derogó parcialmente la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política. En la misma fecha, la misma Asamblea Nacional Constituyente, sin autoridad alguna para esto, mediante otro decreto, fijó para el 28 de mayo de 2000 la realización de las primeras elecciones nacionales, estatales y municipales, y para representantes ante el Parlamento Andino y el Parlamento Latinoamericano. En el Estatuto Electoral con el fin de controlar sus

⁹ Resolución núm. 000204-25 de 04-02-2000, *G. O.* 36.892 de 15-02-2000.

¹⁰ Véase *Gaceta Oficial*, núm. 36.884 de 03-02-00.

decisiones, se dispuso que las relativas a “la organización de los comicios previstos en el presente Estatuto Electoral (los primeros procesos comiciales de 2000) requerirán del voto de una mayoría calificada de por lo menos cuatro (4) de sus integrantes” (artículo 29).

Dichas elecciones, ante el fracaso del Consejo Nacional Electoral nombrado por la propia Asamblea Constituyente, tuvieron que ser suspendidas con la intervención de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo (a la cual el Estatuto Electoral otorgaba la competencia exclusiva en materia de amparo contra las decisiones del Consejo Nacional Electoral, artículo 30, párrafo primero), mediante sentencia número 483 de 29 de mayo de 2000 (caso Queremos elegir y otros) en la cual se declaró lugar a un amparo constitucional con efectos *erga omnes*,¹¹ debiendo entonces realizarse varios meses después, en agosto de 2000. Este fracaso del Consejo Nacional Electoral obligó a la destitución-renuncia de sus integrantes, razón por la cual la Comisión Legislativa Nacional, órgano legislativo también transitorio no regulado en la Constitución y por tanto ilegítimo, que había sido también nombrado por “dedo” en la misma Asamblea Nacional Constituyente el 22 de diciembre de 1999, entonces designó un nuevo Consejo Nacional Electoral. Si bien para esto no respetó la estricta normativa constitucional sobre el Comité de Postulaciones y la participación de la sociedad civil, la Comisión Parlamentaria respectiva oyó a diversos sectores de la misma, de lo cual resultó el nombramiento de un grupo de personas, la mayoría independientes.¹² Este Consejo Nacional Electoral organizó las elecciones de agosto de 2000, y dada su composición, para fines de 2002 aparecía con una mayoría de miembros independientes del poder político.

3. *El secuestro del derecho a la participación de la sociedad civil realizado por la Asamblea Nacional*

La urgencia del poder político, para volver a controlar el poder electoral mediante el nombramiento definitivo de los integrantes del Consejo Nacional Electoral en sustitución de los transitoriamente

¹¹ Véase *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 82, 2000, pp. 332 y ss.

¹² Véase Decreto publicado en *G. O.*, 36.965 de 05-06-2000.

nombrados con anterioridad, llevó a la Asamblea Nacional, aún cuando bien tardíamente, a sancionar la Ley Orgánica del Poder Electoral, sancionada el 20 de septiembre de 2000 y promulgada el 19 de noviembre de 2002.¹³ Dicha Ley Orgánica, sin embargo, no respetó la exigencia constitucional respecto de la integración del Comité de Postulaciones Electorales con representantes de los diversos sectores de la sociedad, y en cambio lo que estableció fue una “comisión parlamentaria” ampliada con el nombre de Comité de Postulaciones. En efecto, el artículo 19 de la Ley Orgánica dispuso que el “Comité de Postulaciones Electorales está integrado por veintiún (21) miembros, de los cuales once (11) son diputadas o diputados designados por la plenaria de la Asamblea Nacional con las dos terceras (2/3) partes de los presentes, y diez (10) postuladas o postulados por los otros sectores de la sociedad”, con lo que se confiscó el derecho a la participación política de los diversos sectores de la sociedad civil de integrar en forma exclusiva el Comité de Postulaciones. Al contrario, violándose la norma constitucional, se conformó un “comité” con mayoría de diputados, los cuales por ser parte del Poder Legislativo, no son parte de la sociedad civil, tal y como la ha definido la propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo.

En todo caso, en la Ley Orgánica del Poder Electoral se dispuso expresamente el quórum de constitución y de decisión del Consejo Nacional Electoral, al establecerse que requería de un mínimo de tres rectores para su funcionamiento, y que “las decisiones del órgano se tomarán con el voto favorable de por lo menos tres (3) de sus miembros, salvo los casos en que la ley exija cuatro (4) votos” (artículo 15). El Estatuto Electoral de 2000, en todo caso, había cesado en su vigencia, una vez cumplido su objeto que había consistido en regir sólo en los *primeros comicios* para la elección de todos los cuerpos representativos legislativos y los órganos ejecutivos del poder público que se efectuaron en 2000. Además, la Ley Orgánica del Poder Electoral en su disposición final quinta había dispuesto: “quedan derogadas todas las normas legales que colindan con la presente Ley”, entre las cuales, por supuesto, estaba la que establecía el quorum de decisión de cuatro votos sobre cinco de los miembros del Consejo Nacional Elec-

¹³ Véase en *G. O.*, 37.573 de 19-11-2002.

toral que había establecido el mencionado Estatuto Electoral. La disposición transitoria séptima de la Ley Orgánica, además, precisó que “Los integrantes de la Junta Directiva del actual Consejo Nacional Electoral continuarán en el ejercicio de las funciones inherentes al cargo que desempeñan hasta tanto se designen y tomen posesión de sus cargos las nuevas autoridades de ese organismo, *y sus decisiones se harán de conformidad con esta Ley*”.

4. *El primer secuestro del poder electoral ejecutado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia*

Dada la material imposibilidad política, por la correlación de fuerzas entre los partidos que apoyaban al gobierno y a la oposición, de la Asamblea Nacional de poder reunir la mayoría requerida de las 2/3 partes de sus integrantes (artículo 296) para designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, y ante las manifestaciones de autonomía respecto del poder político que había evidenciado el viejo Consejo Nacional Electoral, le tocó el turno para secuestrar la autonomía del poder electoral a la Sala Constitucional creada en el Decreto sobre Régimen de Transición del Poder Público de la Asamblea Nacional Constituyente de 22 de diciembre de 1999, y cuyos magistrados, en su mayoría, también habían sido designados por dicha Asamblea Nacional Constituyente en el asalto al poder perpetrado con dicho decreto.

En efecto, con ocasión de conocer de una solicitud de pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad de la antes mencionada disposición transitoria séptima de la Ley Orgánica del Poder Electoral formulada por el presidente de la república con ocasión de la promulgación de la referida ley, la Sala Constitucional, mediante sentencia número 2747 de 7 de noviembre de 2002 (Exp. 02-2736), declaró sin lugar la solicitud presidencial, pero sentó el criterio de que si bien la Ley Orgánica, a la cual en definitiva se refiere el artículo 292 de la Constitución, es la Ley Orgánica del Poder Electoral, mientras se eligen los miembros del Consejo Nacional Electoral por la Asamblea Nacional:

El régimen transitorio sobre los organismos del poder electoral, creado por el Decreto emanado de la Asamblea Nacional Constituyente que contiene el Régimen de Transición del Poder Público (*Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* número 36.920 del 28 de marzo de 2000), sigue vigente y con él no colide la Disposición Transitoria Séptima de la Ley Orgánica del Poder Electoral, el cual más bien lo complementa, y así se declara.

Una vez en vigencia la Ley Orgánica del Poder Electoral, y mientras se designen los miembros del Consejo Nacional Electoral, quienes ostenten los cargos de dicho consejo, en razón de la Disposición Transitoria impugnada, aplicarán la Ley Orgánica del Poder Electoral.

A pesar de lo que se indica con toda claridad en el último párrafo de la sentencia antes citada (aplicación por el Consejo Nacional Electoral existente de la Ley Orgánica del Poder Electoral), a pesar de la posterior promulgación de la Ley Orgánica del Poder Electoral (19-11-2002) y de que ésta expresamente disponía que hasta tanto no se nombraran por la Asamblea Nacional los miembros del Consejo Nacional Electoral en sustitución de los anteriores que seguían teniendo carácter provisorio, la Sala Constitucional anunciaba que el Régimen de Transición del Poder Público que había dictado la Asamblea Nacional Constituyente en diciembre de 1999, seguía vigente. Había, sin duda, una abierta contradicción en el mismo texto de la sentencia.

Pero adicionalmente, en la mencionada sentencia número 2747, debe destacarse que la Sala Constitucional en respuesta a razones alegadas por el presidente de la república en su carácter de impugnante, ya presagiaba que pudiera llegarse a producir un “vacío” institucional en el poder electoral, anunciando que de producirse tal situación, la misma sala establecería los “correctivos” necesarios, así:

El impugnante señala razones de hecho sobre el actual funcionamiento del Consejo Nacional Electoral, con la indicación de la existencia de un posible vacío institucional. Ello no es materia que regule el artículo 214 constitucional, y no es objeto de esta decisión. La Sala ha tratado el punto en fallo del 23 de septiembre de 2002 (Exp. 02-2050, caso Fiscal General de la República), por lo que de darse efectivamente el vacío, una vez que las instituciones incumplan los mandatos legítimos

constitucionales, la Sala, a petición de cualquier interesado, tomará los correctivos necesarios.

Ahora bien, en cuanto a la contradicción que contenía la sentencia sobre la aplicabilidad de la Ley Orgánica del Poder Electoral, una vez que entrara en vigencia al Consejo Nacional Electoral existente, el sentido de la decisión sólo apareció clarificado 10 días después, cuando la misma Sala Constitucional, al decidir un recurso de interpretación que había sido introducido por el propio Consejo Nacional Electoral el 9 de julio de 2002, para “determinar la vigencia del artículo 29 del Estatuto Electoral del Poder Público, relativo al quórum para la toma de decisiones del Directorio del Consejo Nacional Electoral, en aquellos asuntos distintos al ámbito de aplicación de ese Decreto”, mediante la sentencia número 2816 de 18 de noviembre de 2002 (caso Consejo Nacional Electoral) concluyó que sí estaba vigente. Era evidente que no lo estaba, pues el Estatuto Electoral se había dictado para regir en las primeras elecciones posconstitucionales de 2000, por lo que una vez que éstas se realizaron, sus normas habrían decaído. La verdad es que dada la integración del Consejo Nacional Electoral que había designado la Comisión Legislativa Nacional, que por estar conformado por una mayoría de independientes (3/2) que no seguían la línea política del gobierno, en el seno del cuerpo se había planteado la duda sobre el quórum, pues si la mayoría necesaria para decidir era la calificada entonces no se podrían, por ejemplo, convocar referendos.

La Sala Constitucional, sin embargo, para llegar a su absurda conclusión, revivió el régimen transitorio que la Asamblea Nacional había expresamente sustituido con la Ley Orgánica del Poder Electoral “estratégicamente” publicada en *Gaceta Oficial* el 19 de noviembre de 2002. Para hacer esto, en la sentencia número 2816 del 18 de noviembre de 2002, caso Consejo Nacional Electoral), la sala, aparte de reconocer que el Estatuto Electoral del Poder Público había integrado el régimen constitucional nacido del proceso constituyente (“dado el carácter constitucional que esta Sala le ha reconocido... tienen un valor superior a cualquier normativa preconstitucional”), concluyó que sólo perdería “validez en tanto en cuanto los órganos transitorios se adapten, en su organización y funcionamiento, a las leyes que dicte la Asamblea Nacional, de tal forma que, mientras ello no suceda,

dicha transitoriedad sigue en vigor, en lo que no haya sido derogado”. Constatado esto, en virtud de que “uno de los aspectos regulados por el Estatuto Electoral del Poder Público se refiere al mínimo requerido (*quórum*) para la toma de decisiones por parte de la Junta Directa del Consejo Nacional Electoral” (artículo 29), la sala consideró que “resulta desatinado pretender que el *quórum* especial a que hace referencia la norma antes transcrita, solamente se refiera a los primeros procesos comiciales”. La sala consideró además que el artículo 25 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1998, al prever un *quórum* de mayoría simple para la toma de decisiones por parte del Directorio del Consejo Nacional Electoral, había quedado necesariamente derogada:

No sólo porque el Régimen de Transición del Poder Público y, particularmente, el Estatuto Electoral del Poder Público señaló una mayoría calificada y no una mayoría simple, sino que cuando dicha norma legal establece el último *quórum* mencionado, lo hace con fundamento en el artículo 50 de la misma Ley Orgánica, que prevé una conformación del Consejo Nacional Electoral (siete miembros) que no concuerda con la nueva estructura del referido ente comicial, prevista en el artículo 296 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En definitiva, luego de toda esta argumentación, la sala, a pesar de que ya tenía conocimiento de que la Ley Orgánica del Poder Electoral había sido sancionada (pues había dictado sobre ella, diez días antes, la sentencia número 2816 antes citada), concluyó que el Estatuto Electoral del Poder Público regiría:

Los venideros procesos comiciales, especialmente en cuanto al mínimo requerido (*quórum*) de, por lo menos, cuatro de los cinco integrantes del Consejo Nacional Electoral, para la decisiones relativas a su organización, hasta tanto finalice la transición una vez promulgada la Ley Orgánica del Poder Electoral, que regulará su organización y funcionamiento, y sean designados por la Asamblea Nacional, conforme a la Constitución vigente, los nuevos integrantes del Consejo Nacional Electoral.

Esto significaba, en definitiva, que a pesar de que al día siguiente (19-11-2002) entraría en vigencia la nueva Ley Orgánica del Poder

Electoral, en cuanto al quórum de decisión del Consejo Nacional Electoral, hasta tanto se nombrasen los nuevos miembros del cuerpo conforme a esta ley, no regiría el artículo 14 de dicha Ley Orgánica (que establecía una mayoría simple de 3/5) sino el artículo 29 del mencionado estatuto, que requería una mayoría calificada (4/5).

La razón política de esta decisión era clara: impedir que el Consejo Nacional Electoral pudiera funcionar con la mayoría simple de tres votos de cinco, pues los miembros afectos al gobierno eran minoría, y sólo eran dos. Pero con el correr del tiempo, y ante la imposibilidad de la Asamblea Nacional de poder designar a los nuevos miembros del Consejo Nacional Electoral, la correlación de fuerzas internas en el consejo existente habrían variado aún más, contando el gobierno sólo con uno de los cinco votos del cuerpo. La única forma de no dejar que el Consejo Nacional Electoral pudiera decidir, y por ejemplo, convocar referendos, era impedir que pudiera tomar decisiones mediante la eliminación de uno de los miembros del cuerpo no afecto al gobierno, de manera que sólo quedaran cuatro votos, en cuyo caso el consejo sólo podría funcionar con decisiones unánimes, lo cual equivalía a congelarlo.

5. *El secuestro del poder electoral ejecutado por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia*

El Consejo Nacional Electoral, en efecto, en fecha 3 de diciembre de 2002, en una votación 4/1, mediante Resolución número 021203-457 del 3 de diciembre de 2002¹⁴ había resuelto aceptar la solicitud que le habían formulado un grupo de más de dos millones de electores para la convocatoria de un referendo consultivo (artículo 71) con el objeto de preguntarle a los ciudadanos si estaban o no “de acuerdo con solicitar al presidente de la república, ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, la renuncia voluntaria a su cargo”; fijando la fecha de realización del referendo para el 2 de febrero de 2003.

Un grupo de diputados a la Asamblea Nacional impugnó por ilegalidad la referida Resolución así como los actos dictados por el Consejo Nacional Electoral “contenidos en el acta de la sesión del

¹⁴ *Gaceta Electoral*, núm. 168 del 5 de diciembre de 2002.

Directorio... de fecha 18 de noviembre de 2002, por el cual se acordó la incorporación del ciudadano Leonardo Pizani como miembro suplente”. Esta fue la excusa para congelar el funcionamiento del órgano del poder electoral.

El turno para secuestrar al poder electoral, esta vez correspondió a una Sala Electoral Accidental del Tribunal Supremo de Justicia. Al igual que la Sala Constitucional, la Sala Electoral había sido creada en el Decreto sobre Régimen de Transición del Poder Público de la Asamblea Nacional Constituyente de 22 de diciembre de 1999, y cuyos magistrados, en su mayoría, también habían sido designados con “dedo” por dicha Asamblea Nacional Constituyente en el asalto al poder perpetrado con dicho decreto.

Ahora bien, con ocasión del mencionado recurso de nulidad, se alegó que el 5 de junio de 2000, la Comisión Legislativa Nacional había designado a Leonardo Pizani como miembro suplente del Consejo Nacional Electoral, y que sin embargo, éste había renunciado a su cargo por escrito ante el presidente de la Asamblea Nacional en octubre del mismo año; renuncia que no había sido tramitada ni aceptada. No obstante, luego de transcurridos más de dos años de la consignación de la renuncia, el 11 de noviembre de 2002 el presidente de la Asamblea Nacional recibió comunicación mediante la cual Leonardo Pizani manifestó su voluntad de “retirar” su renuncia, bajo la justificación de la “necesidad imperiosa de conformar un Consejo Nacional Electoral”. El Directorio del Consejo Nacional Electoral, mediante la decisión impugnada del 18 de noviembre de 2002, procedió a admitir la incorporación del mencionado ciudadano en su condición de suplente, conformándose la mayoría de miembros y adoptando una serie de decisiones que los recurrentes también procedieron “a impugnar toda vez que no fueron dictadas por el órgano competente, al no estar debidamente integrado”, interponiendo además un amparo constitucional en representación de los intereses difusos y colectivos de los electores. La Sala Electoral Accidental, entonces, mediante sentencia número 3 de 22 de enero de 2003 (caso Darío Vivas y otros) luego de analizar los efectos de las renunciaciones de funcionarios públicos, concluyó que en el caso del señor Pizani no había razón que justificara “la exigencia adicional de la aceptación por parte del órgano competente, para que pueda considerarse válida

y eficaz la renuncia”, de lo cual, para acordar el amparo cautelar que se le había solicitado, la Sala Electoral consideró:

Procedente presumir que en la actualidad la integración del Directorio del Consejo Nacional Electoral no resulta apegada a la legalidad, al haberse procedido a incorporar como miembro Principal de éste a un ciudadano que no ostentaba el cargo de Suplente, condición *sine qua non* para que exista la posibilidad de su incorporación como Principal.

Por ello, la Sala Electoral Accidental decidió, entonces, ordenar “a la actual Directiva del Consejo Nacional Electoral abstenerse de sesionar con la presencia y participación como Miembro Principal, del ciudadano Leonardo Pizani”, suspendiendo a la vez “los efectos de la Resolución emanada del Consejo Nacional Electoral distinguida con el número 021203-457 del 3 de diciembre de 2002, publicada en la *Gaceta Electoral* número 168 del 5 de diciembre de 2002” mediante la cual se había convocado al referendo consultivo sobre la renuncia del presidente de la república. En esta forma, el poder electoral, con sólo cuatro miembros, fue compelido ilegítimamente a actuar con la mayoría calificada de cuatro miembros derivada de la interpretación del régimen constitucional transitorio que había hecho la Sala Constitucional en sentencia antes comentada, es decir, por unanimidad. Esto fue lo mismo que haber decretado el secuestro del poder electoral, el cual no pudo adoptar ninguna nueva decisión, dada la correlación de fuerzas en su seno.

Pero lo más destacado e insólito de esta decisión de la Sala Electoral Accidental, fue la parte en la cual:

1) Se ordena a la actual Junta Directiva del Consejo Nacional Electoral, abstenerse de realizar aquellos actos que no resulten indispensables para garantizar el normal funcionamiento administrativo del referido órgano, y especialmente, abstenerse de iniciar la organización de procesos electorales, referendarios, u otros mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos, así como suspender los ya iniciados de ser el caso, hasta tanto se resuelva la presente controversia.

En esta forma, de manera extra *petita* pero expedita, la Sala Electoral en una sentencia de carácter cautelar redujo al Consejo Nacional Electoral a ser un simple conserje o guardián de sus bienes. Dos me-

ses después, al dictar sentencia definitiva en el recurso de nulidad que había sido interpuesto, mediante sentencia número 32 de 19 de marzo de 2003 (caso Darío Vivas y otros) pero publicada el 26 de marzo de 2003, la Sala Electoral declaró la nulidad:

De los actos del Consejo Nacional Electoral atinentes a la realización del referendo consultivo cuya celebración estaba prevista para el 2 de febrero del presente año (2003)... actos en cuya formación intervino el ciudadano Leonardo Pizani como miembro principal de la Directiva del referido órgano rector del poder electoral.

Adicionalmente, la sala además de ordenar “la desincorporación del ciudadano Leonardo Pizani de la actual Junta Directiva del Consejo Nacional Electoral” estableció:

Que la aludida Junta Directiva podrá, a partir de la publicación del presente fallo, sesionar y adoptar válidamente decisiones vinculadas con el ejercicio de las competencias atribuidas por el artículo 293 constitucional, siempre y cuando cumpla con el quórum exigido por el contenido del artículo 29 del Estatuto Electoral del Poder Público conforme a lo establecido por las sentencia número 2816 del 18 de noviembre de 2003 emanada de la Sala Constitucional de este Tribunal Supremo de Justicia.

En consecuencia, las decisiones de la referida Directiva del Consejo Nacional Electoral deberán ser adoptadas de manera unánime por cuatro (4) de sus integrantes actuales, hasta tanto la Asamblea Nacional, de conformidad con lo establecido en la Constitución y desarrollado en la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica del Poder Electoral, designe a los nuevos integrantes, principales y suplentes, de la Junta Directiva del referido órgano rector del poder electoral. Así se decide.

Quedó así el Consejo Nacional Electoral completamente paralizado y secuestrado el poder electoral por la Sala Electoral del Tribunal Supremo.

Pero la situación de extrema polarización política del país impedía toda posibilidad de que los nuevos miembros del Consejo Nacional Electoral pudieran ser designados por la Asamblea Nacional. Lamentablemente, en dicho cuerpo representativo que es esencialmente polí-

tico, se había pretendido designar el Consejo Electoral en la más pura tradición de los acuerdos parlamentarios que la Constitución quiso superar. Se pretendía volver a los intentos del “comercio de caballos” o a pretender utilizar la precaria mayoría parlamentaria que tenían los partidos que apoyaban al presidente de la república, para designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, pero asegurando en él una mayoría controlada.

No era posible, por tanto, que se produjera la designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral; no había un Consejo Nacional Electoral que pudiera tomar decisiones y la crisis política sólo podía tener una solución electoral, particularmente mediante un referendo revocatorio del mandato del presidente de la república conforme a lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución. En efecto, con motivo del fallido intento de realizar un referendo consultivo para requerir la opinión del electorado sobre si estaba o no de acuerdo con solicitarle la renuncia al presidente de la república, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo se había encargado de descartar esa vía de participación política para tal efecto. Así, en sentencia dictada coincidentalmente el mismo 22 de enero de 2003 en el cual la Sala Electoral del Tribunal Supremo había dictado la medida cautelar (Sentencia número 3) en el juicio de nulidad contra la Resolución del Consejo Nacional Electoral, suspendiendo la realización del referendo consultivo convocado (caso Darío Vivas y otros), la Sala Constitucional del Tribunal Supremo dictó la sentencia número 23 (de 22 de enero de 2003) (caso Harry Gutiérrez Benavides y Johbing Richard Álvarez Andrade), en la cual interpretó el artículo 71 de la Constitución en relación con el referendo consultivo que había sido convocado por el Consejo Nacional Electoral, para señalar que el mismo no tiene carácter vinculante, así:

Ahora bien, el referendo consultivo es un mecanismo inspirado en el principio de participación, que otorga mayor legitimidad a las decisiones de especial trascendencia —las cuales competen a determinados órganos del Estado— y permite la realización —*a posteriori*— de una prueba de legitimidad a dichas decisiones asumidas por la élite política, de mandato revocable en nuestro ordenamiento constitucional, sea conforme a lo establecido en el artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, o mediante su no reelección y, en

ese sentido, el referendo consultivo legitima —directamente— la asunción de determinadas decisiones y, consecuentemente, a quienes ejercen las funciones de dirección política.

En consecuencia, con fundamento en los razonamientos precedentes, esta Sala considera que el resultado del referéndum consultivo previsto en el artículo 71 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela no tiene carácter vinculante en términos jurídicos, respecto de las autoridades legítima y legalmente constituidas, por ser éste un mecanismo de democracia participativa cuya finalidad no es la toma de decisiones por parte del electorado en materias de especial trascendencia nacional, sino su participación en el dictamen destinado a quienes han de decidir lo relacionado con tales materias.

Descartada la vía del referendo consultivo como una decisión que pudiera tener algún efecto en relación con la renuncia del presidente de la república, se planteó entonces la vía del referendo revocatorio de su mandato; y así quedó plasmado luego de arduas negociaciones en una Mesa de Negociación y Acuerdos que se estableció como consecuencia de la crisis del 12-13 de abril de 2002,¹⁵ en el Acuerdo suscrito entre el gobierno y la oposición que firmaron el 23 de mayo de 2003, denominado “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”, en el cual entre, otros asuntos, se expresó lo siguiente:

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 periodo para el cual fueron elegidos (Gobernadores, Alcaldes, Legisladores Regionales y Diputados a la Asamblea Nacional), o arribarán a dicha mi-

¹⁵ Véase Brewer-Carías, Allan R., *La crisis de la democracia en Venezuela*, Caracas, 2002.

tad 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.

6. *El nuevo secuestro del poder electoral realizado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia*

Quedaba entonces fijada la salida constitucional a la crisis política en la realización de un referendo revocatorio del mandato del presidente de la república. Era necesario, sin embargo, que se designara el nuevo Consejo Nacional Electoral, lo que también se había plasmado en el acuerdo antes mencionado suscrito en la Mesa de Negociación y Acuerdos entre el gobierno y la oposición, al declarar:

Coincidimos en que resulta indispensable contar a la brevedad posible con un árbitro electoral confiable, transparente e imparcial, a ser designado en la forma prevista en la Constitución. En este sentido, se considera muy importante el trabajo que se está adelantando en la Asamblea Nacional. Las dos partes manifestamos su disposición a coadyuvar como factor de entendimiento en todo lo referente a la conformación y operatividad del Árbitro Electoral, sin interferir en el proceso normal que se está llevando a cabo por el Poder Legislativo Nacional.

La Asamblea Nacional había cumplido los pasos previos para la designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral, mediante la recepción y selección de postulaciones conforme a lo que la Ley Orgánica del Poder Electoral establecía; sin embargo, dada la imposibilidad de lograr una decisión política de la Asamblea Nacional para la designación del nuevo Consejo Nacional Electoral que pudiera tomar decisiones, y dado que judicialmente se había prohibido al Consejo Nacional Electoral existente el poder tomar decisiones como la que se había acordado en la Mesa de Negociación y Acuerdos, ello condujo a que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, a tratar de remendar las consecuencias del secuestro anterior que junto

con la Sala Electoral había realizado del poder electoral, procediendo de nuevo, a un nuevo secuestro del poder electoral, esta vez con motivo de conocer de un recurso de inconstitucionalidad por omisión que se había intentado contra la Asamblea Nacional, por no haber designado a los miembros del Consejo Nacional Electoral.

En efecto, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en la sentencia número 2073 de 4 de agosto de 2003 (caso Hermánn Escarrá Malaver y oros) para resolver sobre la omisión del órgano legislativo, comenzó por reconocer la realidad del funcionamiento político de los cuerpos deliberantes, descartando toda inconstitucionalidad en la situación, al señalar que:

El régimen parlamentario, en muchas oportunidades, exige la toma de decisiones por mayorías calificadas y no por mayorías absolutas o simples; y cuando ello sucede (lo que incluso puede ocurrir en el caso de la mayoría simple), si los integrantes de la asamblea no logran el acuerdo necesario para llegar a la mayoría requerida, la elección no puede realizarse, sin que ello, en puridad de principios, pueda considerarse una omisión legislativa, ya que es de la naturaleza de este tipo de órganos y de sus votaciones, que puede existir disenso entre los miembros de los órganos legislativos nacionales, estatales o municipales, y que no puede lograrse el número de votos necesarios, sin que pueda obligarse a quienes disienten, a lograr un acuerdo que iría contra la conciencia de los votantes. Desde este ángulo no puede considerarse que existe una omisión constitucional que involucra la responsabilidad de los órganos aludidos en el artículo 336.7 constitucional.

Ahora bien, la falta de acuerdo parlamentario, si bien en algunas materias podría no producir efecto inmediato alguno, en lo concerniente a la designación del poder electoral respecto del cual la propia Constitución y la Ley Orgánica del Poder Electoral ordenan a la Asamblea Nacional su designación, la Sala Constitucional consideró que la omisión en esta materia —aun sin ser ilegítima— podía conducir a que la propia sala con base en el artículo 336.7 de la Constitución declarase la inconstitucionalidad de la omisión, y estableciera el plazo para corregirla y, de ser necesario, los lineamientos de esa concreción. Y eso fue lo que ocurrió, por lo que la Sala Constitucional le otorgó a la Asamblea Nacional omisa un plazo de 10 días para que cumpliera con su obligación, y si no lo hacía dentro de dicho

término, anunciaba que corregiría en lo que fuese posible la situación que naciera de la omisión concreta, es decir: “Si transcurrido el lapso aquí señalado, la Asamblea Nacional no ha procedido a nombrarlos, la Sala lo hará dentro de un término de diez (10) días continuos”. En la sentencia, a todo evento, la sala hizo los siguientes razonamientos y dejó sentado los siguientes criterios que enmarcaron la forma conforme a la cual se operaría el secuestro del poder electoral.

En *primer lugar*, que en caso de omisión de nombramientos, las designaciones que pudiera hacer la sala no podían ser sino provisorias, pero “acompañadas o no de los lineamientos que según este sentenciador se consideren necesarios para el cumplimiento de la función”. Siendo provisorios los nombramientos, los nombrados cesarían en sus funciones cuando el órgano competente asumiera su competencia e hiciera los nombramientos, “en el tiempo que lo crea conveniente; o cuando la propia sala —por motivos justificados— les revoca el cargo conferido”. La Sala Constitucional, así, anunciaba ya que como consecuencia de la omisión legislativa en hacer los nombramientos, para el caso de que la propia sala lo hiciera, se arrogaba la potestad también de revocarlos.

En *segundo lugar*, la sala consideró que para realizar los nombramientos provisorios, debía “adaptarse a las condiciones que la Ley exige al funcionario”, pero aclarando sin embargo, que “debido a la naturaleza provisorio y a la necesidad de que el órgano funcione”, la sala no requería “cumplir paso a paso las formalidades legales que exige la Ley al elector competente, ya que lo importante es llenar el vacío institucional, hasta cuando se formalice lo definitivo”. Así se desligaba la sala de las exigencias legales que en cambio sí debía cumplir el elector omiso para llenar el “vacío institucional” que ella misma había contribuido a crear. Para esto dejó sentado el criterio de que:

De corresponder a esta Sala llenar los vacíos, ella puede hacerlo con personas de la lista de postulados admitidos como aspirantes a rectores, o puede hacerlo con personas fuera de la lista, o combinando ambos grupos. Con respecto a las personas, a tomarse en cuenta, que no hayan sido presentadas por el Comité de Postulaciones, éstas deberán reunir los mismos requisitos legales que los postulados.

Insistió la sala sobre su desvinculación con la ley para hacer las designaciones provisorias señalando que al ser:

Urgente y necesario el funcionamiento del poder electoral y por ello, y por ser provisorio, no aplica en todo su alcance la Ley Orgánica del Poder Electoral, sino lo establecido en el artículo 296 constitucional en cuanto a la procedencia de los rectores electorales, los cuales no deben tener vinculación con organizaciones políticas, lo que significa que no tienen militancia política pública, ni se hayan manifestado públicamente a favor de partidos políticos o grupos electorales favorables al gobierno, a la oposición, o a cualquier otra tendencia política.

La Sala Constitucional, sin embargo, consideró que los rectores que pudiese nombrar debían cumplir los requisitos del artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Electoral.

En *tercer lugar*, la Sala Constitucional constató la existencia del “vacío institucional”, a pesar de que existiera un Consejo Nacional Electoral, el cual conforme al Decreto sobre Régimen de Transición del Poder Público, consideró que tenía “carácter provisorio”. Consideró la sala que “la falta de designación de los rectores, en el lapso legal, constituye un vacío que debe esta Sala llenar, si no lo hace la Asamblea Nacional”.

En *cuarto lugar*, la Sala Constitucional decidió que en virtud de que:

El nombramiento de los rectores —así sean provisorios— se trata de un hecho que trasciende lo jurídico... a partir de esta fecha, podrá oír a los Presidentes o Secretarios Generales de las organizaciones políticas representadas en la asamblea, así como a los representantes de la sociedad civil que ella escoja, utilizando para determinar quienes conforman a la sociedad civil, el criterio expuesto por la Sala en fallos del 23 de agosto de 2000 y 21 de noviembre de 2000 (casos: Ruth Capriles Méndez y William Dávila Barrios y otros); e, igualmente, podrá consultar al poder ciudadano y a los representantes de las facultades de Ciencias Jurídicas y Políticas que considere necesarios, a fin de cumplir con lo dispuesto en el artículo 296 constitucional.

En esta forma, la sala anunciaba que si suplía la omisión del Legislator, no sólo lo haría con criterio jurídico sino político. Se apartaba así, la sala, de lo que había expresado en sentencia número 457

de 5 de abril de 2001 (caso Francisco Encinas Verde y otros) en la cual había clarificado que si bien “la Jurisdicción Constitucional es *eo ipso*, jurisdicción sobre lo político... no es equiparable a jurisdicción política”. La sala, en la sentencia número 2073 que comentamos, al contrario, anunciaba que actuaría como jurisdicción política.

En *quinto lugar*, en forma congruente con el anuncio de ingerencia en lo político, la Sala Constitucional anunció no sólo que “si la asamblea no hace los nombramientos, los hará la sala”, sino que podía “señalar a los rectores algunas disposiciones que —sin alterar su independencia— sean por ellos cumplidas, y pudiendo, igualmente, proveer la integración de alguno o todos de los órganos subordinados, señalando quien los dirigirá, y decretando un cronograma de actuaciones para que el ente cumpla sus cometidos”. Es decir, la Sala Constitucional anunciaba que iría mucho más allá que a suplir la omisión legislativa, y prescribiría lineamientos que los nombrados debían cumplir y haría nombramientos adicionales, quitándole tal potestad a los miembros del Consejo Nacional Electoral que nombrara. La salvedad respecto de la independencia del poder electoral, por tanto, no era más que un simple saludo a la bandera.

En *sexto lugar*, la Sala Constitucional, al reconocer el derecho de los ciudadanos a solicitar referendos consultivos y revocatorios, y constatar que para la fecha no existía una legislación sobre los mismos que garantizaran su ejercicio, prescribió que:

A fin que no se haga nugatorio tal derecho, y para lograr la primacía de las normas constitucionales, la Sala estima que el Consejo Nacional Electoral puede dictar normas dirigidas al ejercicio de esos derechos políticos, los cuales perderán vigencia cuando se dicten las normas respectivas por la Asamblea Nacional; a objeto de garantizar el carácter normativo de la Constitución.

Es decir, la Sala Constitucional, al constatar ahora de oficio la omisión legislativa en dictar las leyes reguladoras de ese derecho ciudadano, también de oficio se pronunciaba sobre tal omisión, “autorizando” al Consejo Nacional Electoral nada menos que para suplir al Legislador y dictar “leyes orgánicas” que son las que pueden regular los derechos políticos conforme al artículo 203 de la Constitución, agregando en su decisión que:

Para lograr la consulta electoral, el Consejo Nacional Electoral provisorio, deberá regular los referendos, la autenticidad de quienes los solicitan, etcétera, a fin de dar cumplimiento a la Disposición Transitoria Tercera citada, que es del tenor siguiente: “Tercera: El Consejo Nacional Electoral dentro del primer año siguiente a su instalación elaborará el Proyecto de Ley de Registro del Estado Civil de las Personas, el Proyecto de Ley de los Procesos Electorales y de Referendos, y lo presentará ante la Asamblea Nacional”.

Una cosa ciertamente era la competencia del Consejo Nacional Electoral para elaborar los proyectos de ley, y otra cosa era “regular” esas materias como lo “autorizaba” la sala, al insistir que “La Sala estima que el Consejo Nacional Electoral puede dictar normas dirigidas al ejercicio de esos derechos políticos, los cuales perderán vigencia cuando se dicten las normas respectivas por la Asamblea Nacional”.

La Sala Constitucional, transcurridos los 10 días que le había otorgado a la Asamblea Nacional para cumplir su obligación, al no haber logrado la mayoría de la asamblea poder imponer su criterio y obtener el apoyo de las 3/4 partes de sus integrantes en el nombramiento de los miembros del Consejo Nacional Electoral, procedió a suplir la omisión de la Asamblea Nacional, pero no sólo desde el punto de vista jurídico sino político, por lo cual, lo que no pudo lograr la mayoría de la asamblea en su propio seno, lo lograría a través de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo: el control del Consejo Nacional Electoral. No en balde la propia Sala Constitucional había anunciado en su sentencia previa número 2073 de 4 de noviembre de 2003, que dichos nombramientos “trascienden lo jurídico”.

En la sentencia número 2341 del 25 de agosto de 2003 (caso Hermann Escarrá y otros), la Sala Constitucional, en efecto, para adoptar las decisiones respecto de la omisión constatada, señaló lo siguiente.

En *primer lugar*, reiteró el criterio de que como se trataba de un nombramiento provisional no previsto en la Ley Orgánica del Poder Electoral, pero, producto de la omisión del nombramiento de los rectores electorales, la sala, “en lo posible, aplicará la Ley Orgánica del Poder Electoral con las variables necesarias derivadas de la naturaleza de las medidas provisorias”. Es decir, la sala reiteraba que se des-

vinculaba de los términos de la Ley Orgánica, la cual aplicaría sólo “en lo posible”. Por ello precisó que “en las designaciones, la Sala nombrará rectores principales o suplentes a las personas que postuló la sociedad civil, el poder ciudadano y las universidades nacionales que podían hacerlo; ello sin menoscabo de su poder para la elección de personas fuera de los que fueron candidateados”. En tal sentido, la sala nombró a los miembros del Consejo Nacional Electoral y a sus suplentes “de acuerdo con el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Electoral”.

En *segundo lugar*, la sala declaró que garantizaría “al poder electoral que ella nombre en forma provisoria, la mayor autonomía, tal como corresponde a uno de los poderes públicos”; pero en la propia sentencia procedió “con el fin de facilitar la integración del Consejo Nacional Electoral y sus órganos subordinados”, a designarlos estableciendo:

Su composición, así como la del Consejo de Participación Política, el cual de manera provisoria y ante el vacío constitucional, funcionará como un ente consultivo del poder electoral. Para este último nombramiento, la Sala tomó en cuenta las consultas que se hicieron a los partidos políticos representados en la Asamblea Nacional y que se llevaron a cabo en el Tribunal.

En esta forma, en la sentencia, la Sala Constitucional procedió a limitar la autonomía del cuerpo que nombraba, designando ella misma quién sería su presidente y su vicepresidente, violando lo establecido en el artículo 296 de la Constitución que expresamente establece que: “Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral escogerán de su seno a su Presidente o Presidenta, de conformidad con la Ley”. La Sala Constitucional, además, volvió a secuestrar y violar la autonomía del poder electoral al cercenarle al Consejo Nacional Electoral su potestad conforme a la Ley Orgánica del Poder Electoral, para designar a los titulares de los órganos del poder electoral; designando en la propia sentencia al secretario y al consultor jurídico del Consejo Nacional Electoral; a los integrantes de los órganos subordinados (Junta Nacional Electoral; Comisión de Registro Civil y Electoral; Comisión de Participación Política y Financiamiento), integrándolos con miembros principales y suplentes del organismo, en la forma co-

mo la propia sala lo determinó; y a los miembros de un Consejo de Participación Política.

En *tercer lugar*, la sala reiteró el criterio de que “podrá desarrollar la normativa que le asigna la Ley Orgánica del Poder Electoral”. El Consejo Nacional Electoral debía “elaborar los proyectos de leyes que le corresponden con exclusividad conforme a la disposición transitoria tercera de la citada ley, y presentarlas ante la Asamblea Nacional”, así como dictar:

La normativa tendente a la reglamentación de los procesos electorales y los referendos, en desarrollo de la Ley Orgánica del Poder Electoral, en particular la que regula las peticiones sobre los procesos electorales y referendos, así como las condiciones para ellos, la autenticidad de los peticionarios, la propaganda electoral, etcétera, así como resolver las dudas y vacíos que susciten las leyes electorales.

Los miembros del Consejo Nacional Electoral y todos los otros funcionarios nombrados por la Sala Constitucional fueron juramentados por aquélla el 27 de agosto de 2003; y a partir de entonces, este Consejo Nacional Electoral secuestrado por la Sala Constitucional, comenzó a confiscarle a los ciudadanos el derecho a la participación política.

II. EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA MEDIANTE EL REFERENDO REVOCATORIO DE MANDATOS Y SU CONFISCACIÓN

1. *Las previsiones constitucionales sobre el referendo revocatorio*

El artículo 62 de la Constitución establece el derecho de los ciudadanos de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos; y el artículo 70 de la Constitución define como:

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 revocación del mandato, las iniciativas legislativa,

constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros.

Sobre estos mecanismos de participación, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia número 170 de 22 de diciembre de 2000 (caso Club Social Layalina) señaló que:

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela plantea un nuevo marco conceptual y teleológico en materia de participación política del ciudadano en los asuntos públicos. Es así que los artículos 5 y 6 de la Carta Fundamental consagran un nuevo modelo de democracia participativa, evolucionando de la clásica concepción de la democracia representativa, limitada al ejercicio de la soberanía popular únicamente por medio de la elección periódica de representantes. Por el contrario, la novel Carta Magna establece que la soberanía se ejerce directamente en la forma prevista en la Constitución y en las leyes, e indirectamente mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el poder público. En consonancia con tales principios, el texto constitucional dedica una serie de normas a la consagración y regulación de las pautas fundamentales de novedosos mecanismos en el ordenamiento jurídico venezolano que permiten la participación política del soberano en los asuntos que le conciernen, mecanismos que enumera el artículo 70 de la Constitución, entre los cuales se encuentra el referendo, en sus distintas modalidades: revocatorio, abrogatorio, consultivo y aprobatorio. De igual manera, se prevé la participación soberana en el ejercicio de los mecanismos de enmienda y reforma constitucional, así como en la iniciativa de convocatoria en la Asamblea Nacional Constituyente.

De tal manera que, a la luz de tal regulación, y de los principios constitucionales de participación ciudadana protagónica en los asuntos de interés público, es evidente que la figura del referendo, u otras modalidades de consultas populares, que en el ordenamiento jurídico preconstitucional constituía prácticamente un mecanismo excepcional de participación ciudadana, el cual se encontraba regulado (si se quiere de una manera tímida) en diversas materias (electoral, municipal, urbanística y de ordenación territorial, etc.) ha pasado a ser uno de los más variados que prevé la Carta Magna. Esta consideración resulta ser de importancia fundamental al momento de interpretar el ordenamiento jurídico, puesto que, en virtud del principio de supremacía constitucional (artículo 7 de la Constitución de la

República Bolivariana de Venezuela) el intérprete jurídico, mucho más el juez, está llamado a aprehender el sentido de las normas preconstitucionales, adaptándolas a los valores, principios y reglas que pauta el nuevo Texto Fundamental, que resulta ser la guía orientadora en toda labor hermenéutica progresiva y ajustada a los nuevos valores de nuestro ordenamiento.¹⁶

En coincidencia con el artículo 70 de la Constitución, que identifica como uno de los medios de participación en lo político, “la revocación del mandato”; de acuerdo con el artículo 72, todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables (artículo 6). A tal efecto, dispone dicha norma que transcurrida la mitad del periodo para el cual fue elegido un funcionario, un número no menor del 20% de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción en el momento de formular la solicitud, puede solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.¹⁷

Ahora bien, en ausencia de una normativa legal que desarrollara la norma del artículo 72 de la Constitución, el Consejo Supremo Electoral en septiembre de 2003, con motivo de rechazar una solicitud de referendo revocatorio del mandato del presidente de la repú-

¹⁶ Véase *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, núm. 84, octubre-diciembre de 2000, pp. 49 y ss.

¹⁷ La materia ha sido regulada en la Resolución núm. 030925-465, mediante la cual se dictan las “Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular”, en *G. O.* núm. 37.784 del 26 de septiembre de 2003. Estas normas, en nuestro criterio, vulneraron el derecho a la participación política consagrado en la Constitución, pues antes que facilitar su ejercicio, establecieron trabas y requisitos que afectaron su ejercicio y lo limitaron más allá de lo permitido en la Constitución. Estas limitaciones afectaron la formulación de la petición por los electores, pues sin fundamento constitucional alguno establecieron que las firmas en respaldo de la petición de los referendos sólo podía estamparse en un formulario preestablecido en papel especial diseñado por el Consejo Nacional Electoral, que las dichas firmas sólo se podían estampar en unos lugares precisos y en un plazo de sólo unos días preestablecidos, eliminándose además, el derecho de los ciudadanos que estuviesen fuera del país de poder respaldar con su firma la petición. Al contrario, la manifestación de voluntad de respaldo a una solicitud de referendo revocatorio es un derecho constitucional que todos los ciudadanos tienen a la participación política, el cual no puede restringirse ni siquiera por ley, por lo que menos aún puede restringirse mediante actos reglamentarios, como el contenido en la mencionada resolución. Así, por lo demás, lo ha afirmado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia núm. 321 de 22-02-2002, en la cual señaló que las limitaciones a los derechos constitucionales “derivan por sí mismas del texto constitucional, y si el legislador amplía el espectro de tales limitaciones, las mismas devienen en ilegítimas”. La condición de ciudadano y el ejercicio de los derechos políticos de los mismos, por tanto, no puede restringirse a sólo unos días; y esa condición no se pierde, en forma alguna, por encontrarse la persona fuera del país.

blica (el ‘Firmazo’), mediante Resolución número 030912-461 de fecha 12 de septiembre de 2003, resumió lo que consideró era la doctrina de la Sala Constitucional¹⁸ sobre los requisitos mínimos de orden formal que se requería para ejercer el derecho, los cuales a la vez pueden ser resumidos como sigue:

a) Está sujeto a un límite de naturaleza temporal como es, sin duda, que el derecho al referendo revocatorio sólo puede ejercerse una vez que haya transcurrido la mitad del periodo del funcionario cuya revocación se persigue;

b) Entre los requisitos formales de la solicitud, como formas esenciales que se deben cumplir inexorablemente, como “imprescindibles”, está la exigencia de que la petición o solicitud de revocación exprese con precisión “el nombre y apellido del funcionario cuestionado y el cargo para el cual fue elegido popularmente, con indicación de la fecha de toma de posesión efectiva del mismo”;

c) Teniendo el referendo revocatorio como único origen la *iniciativa popular*, el derecho al referendo revocatorio lo tiene como titulares a los ciudadanos integrantes del cuerpo electoral, por lo que la solicitud debe ir acompañada, “de los nombres y apellidos, números de cédula de identidad y las firmas respectivas”, para que sean verificadas por el Consejo Nacional Electoral, el cual debe constatar, a través de la Comisión de Registro Civil y Electoral, “la debida inscripción de los electores y electoral que figuran como solicitantes de la revocación del mandato en el registro Electoral de la correspondiente circunscripción, pues, es éste el único organismo autorizado para verificar tales datos”;

d) La solicitud debe formularse ante el Consejo Nacional Electoral;

e) La actividad del Consejo Nacional Electoral se ciñe a verificar las reglas del artículo 72 de la Constitución, con lo cual tiene prohibido cualquier “margen de discrecionalidad que autorice al Consejo Nacional Electoral a emitir pronunciamiento alguno sobre el mérito o conveniencia de la solicitud”; y

f) El Consejo Nacional Electoral no puede “establecer —en las normativas de carácter sub legal que dicte— nuevas condiciones para la procedencia de la revocación del mandato, no contempladas en el marco constitucional vigente”.

¹⁸ Sentada en la sentencia núm. 1139 de 05-06-2002 (caso Sergio Omar Calderón y William Dávila).

*A. Oportunidad en la cual se puede ejercer el derecho
a solicitar la revocación del mandato*

Ahora bien, de acuerdo con el mencionado artículo 72 de la Constitución, el derecho político para solicitar la revocación del mandato nace una vez que transcurra la mitad del periodo para el cual fue elegido el funcionario. En otras palabras, la revocación del mandato de un funcionario electo sólo puede solicitarse a partir del momento en el cual cumpla la mitad del periodo para el cual fue electo el funcionario.¹⁹ En el caso del presidente de la república, el mandato es de seis años (artículo 230); en el caso de los diputados a la Asamblea Nacional el mandato es de cinco años (artículo 192); y en el caso de los gobernadores de Estado (artículo 160), los diputados a los consejos legislativos estatales (artículo 162), los alcaldes (174) y los miembros de los consejos municipales (artículo 174) el mandato es de cuatro años.

B. La legitimación para formular la solicitud de iniciativa popular

La manifestación de voluntad de respaldo a la solicitud de revocación del mandato, por ejemplo, del presidente de la república, puede formularla cualquier ciudadano venezolano siempre que ello ocurra a partir del momento en el cual se puede formular, es decir, la mitad del periodo constitucional; solicitud que, incluso, podría formularse desde el exterior. Sin embargo, conforme al artículo 72 de la Consti-

¹⁹ En el caso del presidente de la república, al haberse juramentado el 18 de agosto de 2000 la mitad de su periodo fue el 18 de agosto de 2003. Era a partir de esa fecha cuando podía presentarse la solicitud de revocatoria de su mandato. La Sala Constitucional en sentencia núm. 457 de 05-04-2001 (caso Francisco Encinas Verde) resolvió que: “a) el inicio del actual periodo del Presidente es la fecha de su toma de posesión, previa juramentación ante la Asamblea Nacional, el día 19.08.99, de acuerdo con los artículos 3 y 31 del Estatuto Electoral del Poder Público, y la duración es la de un período completo, es decir, por seis años, a tenor de lo dispuesto en el citado artículo 3 *eiusdem*; si se admitiera el acortamiento del actual período se violaría este artículo; b) el próximo periodo constitucional comienza el 10.01.07, según lo dispone el artículo 231 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; c) el presidente de la república deberá continuar en el ejercicio de sus funciones de acuerdo a lo establecido en el artículo 231 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, es decir, hasta el 10.01.07”. Este criterio fue ratificado en sentencia de la misma Sala núm. 759 de 16-05-2001 (caso Asamblea Nacional). Este criterio fue ratificado por la Sala Constitucional en “Comunicado” de 04-02-2003 (véase la cita en sentencia núm. 137 de 13-02-2003 (caso Freddy Lepage y otros).

tución, no puede hacerse más de una solicitud de revocación del mandato, durante el periodo para el cual fue elegido el funcionario.

Ahora bien, la Sala Constitucional en sentencia número 1139 de 5 de junio de 2002 (caso Sergio Omar Calderón Duque y William Dávila Barrios) ha precisado sobre esto que:

La frase “electores inscritos” tiene relación con el momento de la solicitud del referendo revocatorio, por lo que es en esa oportunidad que la mencionada Comisión de Registro Civil y Electoral verificará la “inscripción de los electores y electoras que figuran como solicitantes de la revocación del mandato”.²⁰

Para los fines de la norma constitucional, por tanto, el derecho a formular la solicitud corresponde a todos los electores inscritos en ese momento en el cual se puede formular la solicitud, se encuentren o no en el país. Al respecto, la Sala Constitucional en sentencia número 2432 del 29 de agosto de 2003 (caso Luis Eduardo Franceschi y otros), precisó que quiénes pueden hacer la solicitud son los que estén inscritos para la fecha en la cual se puede formular, sin importar si estaban o no inscritos para el momento de la elección del funcionario cuyo mandato se pretende revocar. La sala expresó en esa decisión que: “se entienden legitimados para la solicitud de convocatoria a referendo revocatorio los electores que estuvieron inscritos al momento del ejercicio de ese derecho electoral, es decir, al momento de su iniciativa, en la circunscripción electoral correspondiente”.²¹

Este criterio fue ratificado por la misma Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia número 2750 de 21 de octubre de 2003 (caso Carlos E. Herrera Mendoza) al considerar que el derecho de los electores inscritos en el registro electoral para el momento de la solicitud, lo tienen “cualquiera que haya sido la razón para no estar inscrito en el registro electoral en el momento de la elección o sin importar si la persona que pudo votar no lo hubiera hecho —por el motivo que fuese—”; agregando que:

²⁰ Criterio adoptado en la sentencia núm. 1139 de 05-06-2002 (caso Sergio Omar Calderón Duque y William Dávila Barrios); y seguido en la sentencia núm. 137 de 13-02-2003 (caso Freddy Lepage y otros).

²¹ Criterio ratificado en la sentencia núm. 2750 (caso Carlos E. Herrera Mendoza) de 21-10-2003.

En realidad no importa si se votó o no, si se estaba inscrito o no. Ha sido el pueblo del momento el que confirió el mandato y es el pueblo de ese segundo momento el que puede revocarlo. La integración del pueblo puede haber variado, aumentando o disminuyendo en número, y el registro electoral de la fecha de que se trate debe ser la única referencia.²²

En todo caso, dada la doctrina jurisprudencial de la Sala Constitucional, en las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Elección Popular de septiembre de 2003 se estableció que la iniciativa para solicitar la convocatoria de un referendo revocatorio le corresponde a “un número no menor del veinte por ciento de los electores inscritos en el registro electoral para el momento de la solicitud, en la correspondiente circunscripción electoral”.

Por otra parte, debe destacarse que el derecho ciudadano a presentar la solicitud de revocatoria del mandato de un funcionario electo corresponde a los ciudadanos inscritos en el registro electoral para el momento en que se pueda formular, y tal derecho, por supuesto, como la ciudadanía misma, no se pierde por el hecho de que el ciudadano se encuentre en el exterior, es decir, no se encuentre físicamente en el territorio nacional. Es decir, al igual que el derecho de voto se puede ejercer en el exterior, la firma para la solicitud de la revocatoria del mandato de un funcionario también se puede formular en el exterior.

C. Los requisitos de la solicitud de convocatoria del referendo revocatorio

Como la legitimación para presentar la solicitud corresponde a los electores inscritos en el registro electoral para el momento de presentarla, los requisitos de la solicitud, como lo ha establecido la Sala Constitucional en la sentencia número 1139 de 5 de junio de 2002 (caso Sergio Omar Calderón y William Dávila Barrios), son que la

²² En sentido coincidente las sentencias de la Sala Constitucional núm. 1139 de 05-06-2002 (caso Sergio Omar Calderón Duque y William Dávila Barrios) y de 13-02-2003 (caso Freddy Le-page y otros).

misma “debe ir acompañada de los nombres y apellidos, números de cédulas de identidad y las firmas respectivas, para que sea verificada por el Consejo Nacional Electoral”.²³

Por tanto, la solicitud debe indicar el nombre y apellido, la cédula de identidad y la firma del elector solicitante, así como la manifestación de voluntad dirigida al Consejo Nacional Electoral de solicitud de convocatoria de un referendo de revocación del mandato del funcionario respectivo, el cual debe también ser identificado, indicando el cargo que ocupa y la fecha de inicio de su mandato. Así también lo estableció la Sala Constitucional en la citada sentencia número 1139 de 5 de junio de 2002, en el sentido de que resulta imprescindible:

Que la solicitud de revocación del mandato exprese con claridad el nombre y apellido del funcionario cuestionado y el cargo para el cual fue elegido popularmente, con indicación de la fecha de toma de posesión efectiva del mismo... tal solicitud debe ir acompañada de los nombres y apellidos, números de cédulas de identidad y las firmas respectivas, para que sea verificada por el Consejo Nacional Electoral... la solicitud de convocatoria a referéndum revocatorio que reúna las condiciones anteriores, se formula ante el Consejo Nacional Electoral.

D. La oportunidad para formular la solicitud

La solicitud de referendo revocatorio conforme a la Constitución sólo puede formularse una vez transcurrida la mitad del periodo para el cual fue electo el funcionario cuyo mandato se requiere revocar; límite temporal que, conforme lo indicó la Sala Constitucional en sentencia número 1139 de 5 de junio de 2002 (caso Sergio Omar Calderón Duque y William Dávila Barrios), se justifica porque “representa un plazo prudencial que permite a los electores tener una visión del desempeño del representante”.²⁴

²³ Criterio ratificado por sentencias de 13-02-2003 (Caso Freddy Lepage y otros); núm. 2432 de 29-08-2003 (Caso Luis Eduardo Franseschi y otros).

²⁴ Sentencia núm. 1139 de 05-06-2002 (Caso Sergio Omar Calderón Duque y William Dávila Barrios).

La recolección de firmas que respaldan la solicitud, por tanto, debe hacerse a partir del momento en que se puede formular la solicitud, es decir, después de transcurrida la mitad del periodo para el cual fue elegido el funcionario, y por supuesto, antes de que tal solicitud se presente, no autorizando la Constitución el establecimiento de un lapso único de tiempo durante el cual se puedan recoger las firmas. Tal como lo resolvió la Sala Constitucional en su sentencia número 137 de 13 de febrero de 2003 (caso Freddy Lepage y otros) al señalar que “establecer un requisito temporal para la recolección de las mencionadas firmas conllevaría menoscabar dicho principio fundamental” (reserva legal).²⁵

Por otra parte, una vez consignada la solicitud popular de revocatoria del mandato de un funcionario, el Consejo Nacional Electoral lo que debe verificar es que los solicitantes, identificados con su nombre y apellido, cédula de identidad y firma, estén inscritos en el Registro Electoral.²⁶

²⁵ En nuestro criterio, por tanto, conforme a esa doctrina de la Sala Constitucional, la exigencia establecida en las “Normas para regular los procesos de Referendos Revocatorias de mandatos de Elección Popular” dictadas por el Consejo Nacional Electoral mediante Resolución núm. 030925-465 de 25-09-2003 (*G. O.* núm. 37.784 de fecha 26-09-2003), en el sentido de que las firmas de respaldo a una solicitud de referendo revocatorio sólo pueden plasmarse o recogerse durante unos días precisos sería contraria a la Constitución.

²⁶ Así lo resolvió la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en su sentencia de 29-08-2003 (Caso Luis Franceschi y otros). Para ello, la solicitud, como se dijo, debe indicar el nombre y apellido del funcionario cuyo mandato se quiere revocar, el cargo que desempeña y la fecha de toma de posesión; y el nombre y apellido, cédula de identidad y firma del peticionario de la revocación; y nada autoriza para que, además, se exija la huella digital de los solicitantes, como se estableció en la mencionadas “Normas para regular los procesos de Referendos Revocatorias de mandatos de Elección Popular Normas”. Además, nada autoriza para que se pueda exigir que todos los datos antes indicados (nombre, apellido y número de cédula de identidad), con excepción de la firma por supuesto, tengan que ser manuscritos única y exclusivamente por los propios solicitantes, con su puño y letra, como lo anunció el Consejo Nacional Electoral el los días 28 y 29 de febrero de 2004 y lo decidió el día 3 de marzo de 2004 (Resolución núm. 040302-131 de 02-03-2004), al objetar 876.017 solicitudes para el referendo revocatorio del mandato del presidente de la república de 3.086.013 de solicitudes que admitía habían sido efectivamente firmadas entre el 28 de noviembre y el 1o. de diciembre de 2003, con el argumento, precisamente, de que los referidos datos (nombre, apellido y número de la cédula) habían sido estampados por la persona que gestionaba la firma en presencia del observador del Consejo Nacional Electoral y no de puño y letra del firmante. Véase *El Universal*, Caracas, 3 de marzo de 2004, p. A-1.

E. *Quórum para la revocación*

Como lo ha dicho la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia número 2750 de 21 de octubre de 2003 (caso Interpretación del artículo 72 de la Constitución):

En el referido artículo 72 del Texto Fundamental se prevé que al menos el: a) 20% de electores inscritos en la circunscripción de que se trate solicite la convocatoria a referendo; b) que al menos participe en el referendo un 25% de los electores inscritos para que pueda ser válido.

Se establecen, así, un porcentaje mínimo para solicitar el referendo y uno para que pueda tomarse en cuenta el resultado del mismo, con lo que aunque hubiera sido convocado correctamente, no tendrá valor alguno si existe escasa participación. Esto último, sin duda, es una forma de evitar que pueda ser revocado el mandato de un funcionario electo con base en el resultado de un referendo con alta abstención.

El artículo 72 también dispone que sólo se revocará el mandato del funcionario si votan a favor de ello al menos una cantidad de personas igual al número de quienes lo eligieron en su momento, como una manera de impedir que funcionarios que alcanzaron su puesto con altos porcentajes de apoyo popular puedan perderlo por simple mayoría.

En consecuencia, con el propósito de que se produzca la revocatoria del mandato, se requiere, en *primer lugar*, que se produzca un quórum de asistencia consistente en que concurran al referendo un número de electores igual o superior al 25% de los electores inscritos en el registro civil y electoral. Sobre esto, la Sala Constitucional en sentencia número 1139 de 5 de junio de 2002 (caso Sergio Omar Calderón Duque y William Dávila Barrios) ha interpretado:

Que el quórum mínimo de participación efectiva en el referéndum revocatorio, debe estar representado necesariamente —por lo menos— por el 25% de los electores inscritos en el Registro Electoral de la circunscripción correspondiente para el momento de la celebración de los comicios referendarios.²⁷

²⁷ Criterio adoptado en la sentencia núm. 1139 de 05-06-2002 (Caso Sergio Omar Calderón Duque y William Dávila Barrios); y seguido en la sentencia núm. 137 de 13-02-2003 (Caso Freddy Lepage y otros).

En *segundo lugar*, se requiere que voten a favor de tal revocatoria un número de electores inscritos en el Registro Electoral para el momento de la celebración del referendo, igual o mayor de los que eligieron al funcionario.²⁸ Sobre esto ha precisado la Sala Constitucional en la misma sentencia número 1139 de 5 de junio de 2002 (caso Sergio Omar Calderón y William Dávila) que:

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

Siendo así las cosas, considera la Sala que el requerimiento del constituyente de 1999, cuando estableció en el segundo aparte del artículo 72, determinadas condiciones cuantitativas para que se considere revocado el mandato del funcionario electo, tiene como propósito demostrar fehacientemente la veracidad de los resultados obtenidos en el referéndum revocatorio ejecutado, de manera que no haya duda sobre la pérdida tan grave de popularidad del funcionario que deviene en ilegítimo, y la desaprobación de su gestión, por lo que resulta lógico que se exija que su revocación se produzca en virtud de la misma cantidad de votos, e incluso uno más, de los que previamente lo favorecieron cuando quedó investido del cargo público que ejercía, siempre que un quórum mínimo considerable de electores inscritos en el Registro Electoral hayan concurrido a desaprobación la gestión del mandatario cuestionado.

Según los planteamientos anteriores, interpreta la Sala que el quórum mínimo de participación efectiva en el referéndum revocatorio, debe estar representado necesariamente —por lo menos—, por el 25% de los electores inscritos en el Registro Electoral de la circunscripción correspondiente para el momento de la celebración de los comicios referendarios, y además, que la votación favorable a la revocación debe ser igual o mayor que la que el funcionario obtuvo cuando fue

²⁸ En el caso del presidente de la república Hugo Chávez Frías, éste fue electo en agosto de 2000 con 3.757.774 votos.

electo, sin que puedan someterse tales condiciones numéricas a procesos de ajuste o de proporción algunos.

Nada indica la Constitución para el caso de que si bien voten a favor de la revocación un número de electores superior al número de votos que obtuvo el funcionario cuando fue electo, sin embargo, en la votación se pronuncien por su permanencia un número mayor de votos.²⁹

F. Efectos de la revocatoria del mandato

En cuanto la revocación del mandato de los diputados a la Asamblea Nacional, la Constitución es explícita al señalar expresamente que el diputado revocado “no podrá optar a cargos de elección popular en el siguiente periodo” (artículo 198). Nada indica la Constitución sobre los efectos de la revocación del mandato en el caso del presidente de la república y de los otros funcionarios electos. Sin embargo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en cuanto a la posibilidad de que un presidente revocado pueda ser candidato en la elección que pueda hacerse como consecuencia de la revocatoria, dado el silencio de la Constitución, estableció en su sentencia número 2404 de 28 de agosto de 2003 (caso Exssel Alí Betancourt Orozco, Interpretación del artículo 72 de la Constitución), que en la elección del nuevo presidente:

Evidentemente no podría participar dicho funcionario (revocado), pues cualquier falta absoluta del presidente implica la separación del cargo y

²⁹ En las referidas *Normas para regular los procesos de Referendos Revocatorias de mandatos de Elección Popular* dictadas por el Consejo Nacional Electoral en 25-09-2003 se estableció que se considerará revocado el mandato “si el número de votos a favor de la revocatoria es igual o superior al número de los electores que eligieron al funcionario, y no resulte inferior al número de electores que votaron en contra de la revocatoria” (artículo 60). Este criterio luego sería avalado por la Sala Constitucional en la sentencia núm. 2750 de 21 de octubre de 2003 (Caso Interpretación del artículo 72 de la Constitución), en la cual señaló que “Se trata de una especie de relegitimación del funcionario y en ese proceso democrático de mayorías, incluso, si en el referendo obtuviese más votos la opción de su permanencia, debería seguir en él, aunque voten en su contra el número suficiente de personas para revocarle el mandato”.

la consecuente sustitución del mismo. Lo contrario supondría una amenaza de fraude a la soberanía popular.³⁰

Ahora bien, en caso de que se produzca la revocatoria del mandato de un funcionario electo, debe procederse de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en la Constitución y en la ley. Si se trata de un diputado a la Asamblea Nacional, debería realizarse una nueva elección, pero la Sala Constitucional ha determinado que lo sustituye su suplente por el resto del periodo.³¹

En relación con el presidente de la república, la forma de proceder para cubrir la falta absoluta que se produciría con la revocación del mandato, conforme al artículo 233, varía según que ésta ocurra durante los primeros cuatro años de los seis de su mandato o durante los dos últimos: en el primer caso, debe procederse a una nueva elección presidencial para que quien resulte electo complete el periodo constitucional; y en el segundo caso, el vicepresidente ejecutivo es quien debe asumir la presidencia hasta completar dicho periodo.

2. La confiscación del derecho a la participación política mediante la solicitud de referendo revocatorio

Como se ha dicho, en el caso del presidente de la república, de acuerdo con el artículo 72 de la Constitución, los electores podían solicitar la convocatoria de la celebración de un referendo revocatorio de su mandato, una vez transcurrida la mitad del periodo para el cual fue elegido. Como se ha dicho, la Sala Constitucional ya había establecido desde 2001 que habiendo sido electo el presidente de la república el 19 de agosto de 2000, la mitad del periodo constitucio-

³⁰ La sentencia fue publicada en los medios de comunicación, pero no en la página *Web* del Tribunal Supremo. La Sala Constitucional, en una inusual “Aclaratoria”, emitida de oficio en fecha 01-09-2003, desconoció lo expresado en el fallo, considerando el tema como no decidido. La “Aclaratoria”, sin embargo, también fue eliminada de la página *Web* del Tribunal Supremo, y la única referencia relativa al asunto está en un “Auto” de la Sala Constitucional del mismo día 01-09-2003 ordenando abrir una averiguación para establecer responsabilidades sobre el contenido de la sentencia que supuestamente no se correspondía con el texto del fallo aprobado por los magistrados. Todo este incidente fue calificado, con razón, como una polémica “con características escandalosas”. Véase López, Edgar, *El Nacional*, Caracas, 04-01-2004, p. A-2.

³¹ Sentencia de 05-06-2003 (Caso Sergio Omar Calderón Duque y William Dávila).

nal se cumplía el 18 de agosto de 2003,³² pudiendo por tanto, a partir del 19 de agosto de 2003, presentarse la solicitud de revocatoria de su mandato; solicitud que siempre es de iniciativa popular.

A. La discusión sobre el momento para recolectar las firmas: el Firmazo

La Constitución, como lo dijo la Sala Constitucional, “nada menciona respecto del momento en el cual puede iniciarse la recolección de firmas al objeto de solicitar la realización del referendo revocatorio”,³³ pero es evidente que si el derecho para presentar la solicitud nace una vez transcurrida la mitad del periodo constitucional, entonces las firmas, que son la expresión concreta de la manifestación de voluntad, deben recogerse con posterioridad a esa fecha.

En todo caso, el tema es de reserva legal, en el sentido de que el Legislador es quien puede regular la materia. La Sala Constitucional, en todo caso, así lo reconoció en la sentencia número 137 de fecha 13 de febrero de 2003 (caso Freddy Lepage y otros), pero agregando lo que era obvio, es decir, que “las firmas deben preceder a una solicitud”. La sala, en efecto, dijo “que el artículo 72 se limitaba a señalar la oportunidad a partir de la cual podía efectuarse la solicitud de referendo revocatorio ante el Consejo Nacional Electoral”, esto es, una vez transcurrida la mitad del periodo, pero “nada señala respecto de la oportunidad para recolectar las firmas, las cuales, lógicamente deben preceder a la solicitud, sólo podrían recolectarse en el término establecido en dicho precepto constitucional”. En todo caso, señaló también la sala “establecer un requisito temporal para la recolección de las mencionadas firmas conllevaría menoscabar dicho principio de técnica fundamental”.

La expresión de esta sentencia en el sentido de que las firmas “lógicamente deben preceder a la solicitud”, condujo a que se llegase a interpretar que este proceso podía ejecutarse aún antes de transcurri-

³² Sentencias de la Sala Constitucional núm. 457 de 05-04-2001 (Caso Francisco Encinas Verde); y núm. 759 de 16-05-2001 (Caso Asamblea Nacional).

³³ Sentencia núm. 137 de fecha 13 de febrero de 2003 (caso Freddy Lepage y otros).

da la mitad del periodo del mandato del presidente Chávez, para presentar la solicitud posteriormente, una vez transcurrido este lapso.

En tal sentido, la oposición al presidente de la república convocó a un proceso de recolección de firmas para respaldar una declaración sobre la revocación del mandato del presidente,³⁴ denominado el “Firmazo”, el cual se realizó el 2 de febrero de 2003, es decir, más de seis meses antes de que hubiera transcurrido la mitad del periodo constitucional del presidente.³⁵ Las firmas fueron presentadas ante el Consejo Nacional Electoral el día 20 de agosto de 2003 por un grupo de partidos políticos y organizaciones con fines políticos, pero la presentación estuvo signada por la discusión sobre la oportunidad para recoger las firmas en respaldo de la solicitud de referendo y la forma como debió haberse formulado la petición.

La discusión y la interpretación que se había hecho de la frase antes mencionada de que las firmas lógicamente debían preceder a la solicitud contenida en la sentencia de la Sala Constitucional número 137 de fecha 13 de febrero de 2003 (caso Freddy Lepage y otros), había llegado al mismo Tribunal Supremo, por lo que la Sala Constitucional una semana antes de la consignación de las firmas ante el Consejo Nacional Electoral, se vio en la necesidad de publicar una “nota de prensa”, el 14 de agosto de 2003, en la cual informaba que la sala no se había pronunciado sobre el tema de la oportunidad para la recolección de las firmas, ni tampoco sobre “lo relacionado con la validez de dichas firmas, todo lo cual es competencia del Consejo Nacional Electoral, según las normas que rigen su funcionamiento”.

En respuesta a la documentación y firmas sobre la revocatoria del mandato del presidente de la república, que se habían consignado ante el Consejo Nacional Electoral el 20 de agosto de 2003, dicho

³⁴ El texto del encabezamiento de las planillas rezaba así: “INICIATIVA DE CONVOCATORIA A UN REFERENDO REVOCATORIO DEL MANDATO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA”. Nosotros, los firmantes de esta planilla, inscritos en el registro electoral, tomamos la iniciativa de convocar a un referendo revocatorio del mandato del presidente de la república, ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, de conformidad con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución. A tal efecto, sugerimos la siguiente pregunta: ¿De conformidad con lo previsto en el artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, está usted de acuerdo con revocar el mandato al presidente de la república Hugo Rafael Chávez Frías?

³⁵ En esa oportunidad, se informó que se habían recogido en respaldo de la solicitud, 3.236.320 firmas de electores inscritos en el registro electoral.

organismo, mediante Resolución número 030912-461 de fecha 12 de septiembre de 2003, después de constatar la incertidumbre que originaba la ausencia de regulación legal sobre la materia,³⁶ declaró inadmisibile la solicitud presentada al considerar, entre otros aspectos,³⁷ que las firmas que respaldaban las solicitudes “fueron suscritas de manera extemporánea por anticipada, esto es, antes de que naciera la titularidad del derecho del referendo revocatorio”. El Consejo Nacional Electoral señaló, en efecto, que:

No es un ejercicio legítimo del derecho previsto en el artículo 72 de la Constitución solicitar el referendo revocatorio de un funcionario electivo mediante peticiones que sean anteriores al momento en que nace o se origina el derecho. Así como no se puede cursar solicitud ante el poder electoral antes de que se cumpla el momento constitucional fijado, en el cual se consolida la titularidad del derecho y puede ejercer el derecho de solicitarlo; de esa misma manera no pueden recabarse las firmas para acompañar una solicitud para cuyo objeto el firmante no tiene derecho todavía.

Esto se regula ahora en forma expresa, en las Normas de Referendos Revocatorios que habían sido dictadas por el Consejo Nacional Electoral, estableciéndose que la recolección de firmas para la solicitud de los referendos revocatorios sólo puede tener lugar una vez que haya transcurrido la mitad del periodo del funcionario electo.

³⁶ El consejo expuso en la resolución lo siguiente: “estos medios de participación política como derechos constitucionales que son, pueden ser ejercitados desde su sola regulación constitucional, pero la ausencia de desarrollo legislativo de los mismos hace que su ejercicio esté sujeto a un contexto de altísima incertidumbre. Por consiguiente, a los fines de completar el régimen del derecho constitucional, se harán necesarias la intervención del legislador por vía general o bien la intervención pretoriana del juez, caso por caso, como fuentes de desarrollo y complementación del derecho tal y como aparece regulado en la Constitución”.

³⁷ La resolución expresó sobre la forma de la solicitud, lo siguiente: “En estricto sentido, pues, el texto firmado por quienes participaron el ‘Firmazo’ no es expresión de una solicitud o petición dirigida a este Organismo Electoral del que se prescinde totalmente y, de otro lado, se omiten datos formales, estimados por la Sala Constitucional como formas esenciales que las solicitudes deben cumplir inexorablemente, tales como la indicación de la ‘fecha de toma de posesión efectiva’ del cargo del funcionario cuestionado y la mención del poder electoral como destinatario de la solicitud”. Por ello, el Consejo Nacional Electoral la declaró “inadmisibile... porque las planillas cuyas firmas respaldarían la solicitud de los presentantes no contienen una manifestación de voluntad que llene los requisitos del artículo 72 de la Constitución, según la jurisprudencia citada de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y, en todo caso, tales planillas no contienen una solicitud o petición dirigida a este poder electoral”.

B. La confiscación del derecho de petición para solicitar la convocatoria de referendo revocatorio por el Consejo Nacional Electoral

Como antes se ha dicho, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, mediante sentencia número 2341 del 25 de agosto de 2003 (caso Hemann Escarrá y otros) designó por la inconstitucional omisión legislativa en hacerlo, a los miembros del Consejo Nacional Electoral, quienes fueron juramentados el 27 de agosto de 2003. Al mes de esta decisión, el nuevo el Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución número 030925-465 de 25 de septiembre de 2003, dictó las “Normas para regular los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular”.³⁸ Con estas normas puede decirse que el poder electoral, cuya autonomía había sido secuestrada por los poderes del Estado, a su vez inició la confiscación del derecho ciudadano a la participación política mediante la iniciativa popular de solicitud de convocatoria de referendos revocatorios, al encasillar de tal manera el ejercicio del derecho, que lo ha hecho de casi imposible ejercicio, en contradicción incluso con las declaraciones iniciales de la misma Resolución (artículo 3) en el sentido de que las mismas supuestamente tenían como propósito:

1. Garantizar el derecho del elector a solicitar la convocatoria de referendo revocatorio de mandato de los funcionarios electos popularmente.
2. Garantizar que los procesos de referendos revocatorios de mandatos se realicen en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna.
3. Garantizar la imparcialidad, transparencia, celeridad, confiabilidad y oportunidad de los actos relativos a los procesos de referendos revocatorios de mandatos.
4. Garantizar el respeto a la voluntad del elector, así como los derechos del funcionario público electo popularmente a quien se le pretende revocar su mandato.
5. Garantizar el respeto de la voluntad de los electores expresada a través del ejercicio del voto.

³⁸ La resolución fue modificada en cuanto al artículo 24 mediante Resolución núm. 031030-717 de 30-10-2003.

Al contrario, con las normas dictadas, no se ha garantizado el derecho del elector a solicitar la convocatoria de referendos revocatorios; no se ha garantizado que éstos se realicen en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna; ni se ha garantizar la imparcialidad, transparencia, celeridad, confiabilidad y oportunidad de los actos relativos a los procesos de referendos revocatorios.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo, en la citada sentencia número 1139 de 5 de junio de 2002 (caso Sergio Omar Calderón y William Dávila), había establecido el criterio de que el referendo revocatorio:

Se encuentra sometido a las reglas previstas en el artículo 72 de la Constitución, sin que deje ningún margen de discrecionalidad que autorice al Consejo Nacional Electoral a emitir pronunciamiento alguno sobre el mérito o conveniencia de la solicitud formulada, *ni a establecer —en las normativas de carácter sub legal que dicte—, nuevas condiciones para la procedencia de la revocación del mandato, no contempladas en el marco constitucional vigente.*

El Consejo Nacional Electoral en las normas antes citadas, que son de carácter sublegal, precisamente estableció nuevas condiciones para la procedencia de la revocación del mandato no contempladas en el marco constitucional vigente. Estimamos que no es posible que se pueda sostener que estas normas puedan tener carácter y rango de ley, y menos de ley orgánica que son las únicas que pueden regular los derechos constitucionales, especialmente los derechos políticos (artículo 203).

En todo caso, los requisitos y formalidades establecidos en las citadas normas para ejercer el derecho ciudadano de peticionar o solicitar la convocatoria de un referendo revocatorio son de tal naturaleza, que casi se confunden con el derecho mismo de revocar el mandato del funcionario electo.

a. El control estatal del derecho ciudadano de peticionar

Ante todo, el Consejo Nacional Electoral mediante las normas, ha asumido el control total del derecho de petición para solicitar la convocatoria de un referendo revocatorio, el cual sólo puede ejercerse en

la forma y con las formalidades fijadas por la autoridad electoral y bajo su estricta supervisión mediante observadores del Consejo Nacional Electoral. Se trata de una limitación al derecho de petición que la propia Constitución garantiza en forma general, no admitida en su texto (artículo 51).

*b. La participación de inicio del procedimiento
y la admisión oficial del mismo*

Las normas convirtieron el simple derecho de peticionar, el cual puede ejercerse en cualquier tiempo y lugar después de que se cumpla la mitad del periodo del funcionario cuyo mandato se quiere revocar, en todo un complejo procedimiento que se tiene que iniciar necesariamente con una participación por escrito a la autoridad electoral por parte de las organizaciones con fines políticos o las agrupaciones de ciudadanos debidamente inscritas, sobre “el inicio del procedimiento de convocatoria de referendo revocatorio del mandato” (artículo 17).

El escrito de participación del inicio del procedimiento conforme al artículo 16 de las normas debe contener:

1. Nombre, apellido y cargo que ejerce el funcionario cuyo mandato se pretende revocar, así como indicación de la fecha de la toma de posesión efectiva del mismo.
2. Nombre, apellido, cédula de identidad, fecha de nacimiento, nombre de la entidad o de la circunscripción electoral, domicilio y firma o, en su defecto, huella dactilar de los ciudadanos presentantes de la participación.
3. Objeto de la participación.
4. El número de lugares y su distribución por cada entidad federal en los cuales se recolectarán las firmas como respaldo de la solicitud de referendo.

Con este último requisito se estableció una limitación intolerable al derecho de petición, el cual en estos casos se debería poder ejercer en cualquier parte y forma siempre que sea después de que se cumpla la mitad del periodo del funcionario sujeto a revocación y obviamente, antes de que se presente la solicitud, y siempre que conste la

manifestación de voluntad con la firma de la persona. Se trata de un derecho ciudadano que incluso puede ejercer el elector encontrándose fuera del país. Incluso la manifestación de voluntad podría manifestarse individualmente por los ciudadanos en forma auténtica ante notario, en el país y en los consulados en el exterior. Pero no; las normas, desde que se inicia el procedimiento, prescriben que los que deben participar en dicho inicio, tienen que indicar los lugares donde se recolectarán las firmas, es decir, adonde los ciudadanos tienen que acudir para manifestar su derecho de peticionar. Un ciudadano residente en el exterior, por tanto, no podría ejercer su derecho de petición para solicitar la convocatoria de un referendo para la revocación del mandato de un funcionario, pero contradictoriamente sí podría votar en el referendo respectivo conforme lo indica el artículo 51 de las normas.

En todo caso, la participación de apertura del procedimiento debe ser revisada por un funcionario receptor, quién debe constatar inmediatamente que cumple con los requisitos antes indicados; debiendo observar si faltare cualquiera de los requisitos exigidos, con el propósito de que sean subsanadas las omisiones (artículo 17). Sólo cuando la participación cumpla con los requisitos exigidos, el funcionario receptor debe entregar un recibo a los presentantes (artículo 18).

Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos anteriores, entonces las normas exigen que el Consejo Nacional Electoral, en el plazo de dos días continuos siguientes, dicté una resolución de admisión del inicio del procedimiento (artículo 19). El único supuesto en el cual las normas prevén la posibilidad de negar la admisión del inicio del procedimiento, con la finalidad de garantizar el ejercicio del derecho y de impedir fraude a la Constitución y a la ley, es cuando las participaciones formuladas sean presentadas por organizaciones de ciudadanos que ostenten una manifiesta identificación o apoyo con el funcionario susceptible de revocación (artículo 19).

c. El apoderamiento estatal del proceso de recolección de firmas

Como se dijo, la firma de una solicitud o petición, cualquiera que sea su contenido, es un derecho ciudadano, de ejercicio personal.

Esto, sin embargo, en el caso de las peticiones para los referendos revocatorios, se ha convertido en un acto público para ser realizado en lugares predeterminados, con planillas preestablecidas, en días fijos y bajo la vigilancia del Estado. Por esto, lo primero que el Consejo Nacional Electoral debe hacer conforme a las normas es dentro de los veinte días continuos siguientes, seleccionar a los ciudadanos que desempeñarán el papel de *observadores* de la recolección de firmas (artículo 21).

Estos observadores del Consejo Nacional Electoral deben precisamente “observar” todo el proceso de recolección de firmas, y firmar las actas respectivas que deben levantarse. Las normas disponen que “en caso de que en el día de la recolección de firmas faltaren los observadores del Consejo Nacional Electoral y sus suplentes, los agentes de recolección solicitarán el correspondiente reemplazo sin perjuicio de que el acta pueda levantarse con la firma de tres testigos presentes en el acto de recolección” (artículo 24). Estos observadores del Consejo Nacional Electoral, conforme al artículo 25 de las normas: “limitarán su actuación a presenciar la recolección de firmas en los lugares destinados para ello y además a suscribir y elaborar el acta... con las observaciones pertinentes, si las hubiere”.

Por otra parte, en la fase preparatoria para la recolección de las firmas, los presentantes deben señalar al Consejo Nacional Electoral la lista de los *lugares* y las *fechas* en los cuales proyectan hacer la recolección de firmas, respecto de lo cual el Consejo Nacional Electoral debe “decidir lo conducente para establecer las condiciones de seguridad y logística correspondiente”. Agrega el artículo 23 que “sin perjuicio de su recolección itinerante, el número de lugares que los presentantes aspiren establecer como sitios de recolección de firmas no podrá exceder de dos mil setecientos”.

Las firmas, por otra parte, sólo pueden recolectarse en las fechas establecidas en los centros de recolección establecidos para tal fin y en *planillas, debidamente numeradas y foliadas*, en las cuales sólo se permitirá la recolección de diez firmas (artículo 21).

Estas planillas, que constituyen la solicitud de convocatoria del referendo revocatorio, conforme al artículo 22 de las normas deben necesariamente contener:

1. Nombre, apellido y cargo que ejerce el funcionario cuyo mandato se pretende revocar, así como indicación de la fecha de la toma de posesión efectiva del mismo.

2. Nombre, apellido, cédula de identidad, fecha de nacimiento, nombre de la entidad o de la circunscripción electoral, firma manuscrita original y huella dactilar, de los electores solicitantes de la convocatoria de referendo revocatorio de mandato, en forma legible.

Es inconcebible, por supuesto, que se exija estampar una huella dactilar para una petición ciudadana, lo que contraría las normas legales en materia de identificación que remiten a la Cédula de Identidad, y la posibilidad legal misma de hacerse representar en los procedimientos administrativos. La norma agrega, por otra parte, que “la solicitud de convocatoria de referendo es un acto personalísimo, por lo que no se admitirá poder de representación o autorización para firmar por otro”. Esta disposición también contraría las disposiciones del Código de Procedimiento Civil de aplicación supletoria en materia de procedimientos administrativos, y las de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sobre representación. No se puede negar a las personas su derecho a ser representadas en un procedimiento administrativo de petición. El Consejo Nacional Electoral, en realidad, confundió ilegalmente el ejercicio del derecho de petición con el derecho al sufragio o acto de votación en sí mismo, el cual sí podría considerarse como ese acto “personalísimo” que no admite la posibilidad de que se pueda ejercer a través de apoderados o representantes.

Por otra parte, la recolección de firmas sólo debe hacerse en un lapso de cuatro días continuos en los lugares señalados por los presentantes y con la observación del Consejo Nacional Electoral; y a cada elector que firme la planilla, se le informará sobre el número de ésta y el renglón donde ha estampado su rúbrica para garantizar el ejercicio de su derecho al reparo (artículo 23).

Por último, el artículo 24 de las normas dispone que al cierre de cada día de recolección de firmas, se levantará *acta original* y tres copias, en la cual se debe dejar expresa mención del lugar y fecha en que se inició y cerró el proceso de recolección de firmas, el número de planillas y su serial, el número de firmas recogidas ese día y los datos legibles de los observadores y de los agentes de recolección de

los presentantes”; y en cuanto a la recolección de firmas para los agentes de recolección de firmas itinerantes, el horario se estableció “de seis de la mañana a seis de la tarde, debiendo entregar las planillas el mismo día en un lapso que no exceda de las seis y treinta de la tarde”.

Las normas imponen a los observadores y a los agentes de recolección de los presentantes la *obligación de firmar* el acta original y las copias; el original debe ser remitido al Consejo Nacional Electoral, y las copias se distribuirán así: una debe quedar en poder del agente de recolección, y la segunda y tercera deben entregarse a cada uno de los observadores (artículo 24). Estas actas, conforme al artículo 26 de las normas, deben ser distribuidas por los observadores del Consejo Nacional Electoral de la siguiente forma:

1. Al cierre de cada día de recolección de firmas, las actas originales correspondientes a los lugares ubicados en el Distrito Metropolitano de Caracas, serán entregadas por los observadores en la Dirección de Correspondencia de la sede principal del Consejo Nacional Electoral.

2. Al cierre de cada día de recolección de firmas, las actas originales correspondientes a los lugares de recolección ubicados en los municipios cercanos a las capitales de los estados, serán entregadas por los observadores en las Oficinas Regionales Electorales de la entidad respectiva, con acuse de recibo.

3. En aquellos casos en los cuales los lugares de recolección estén ubicados en municipios lejanos de las capitales de los estados, los observadores se trasladarán al cierre del último día de recolección a la Oficina Regional Electoral de la entidad respectiva y entregarán las actas con acuse de recibo.

En definitiva, es imposible concebir mayor control estatal para el ejercicio de un derecho de petición.

Además, para asegurar aún más la autenticidad del procedimiento, las normas establecen que “sin excepción las planillas de recolección de firmas quedarán en posesión y bajo la custodia de los agentes de recolección, los cuales quedarán obligados a consignar al Consejo Nacional Electoral las planillas en blanco que no hayan sido utilizadas”.

d. La verificación de los requisitos y el rechazo de firmas

Las organizaciones con fines políticos o las agrupaciones de ciudadanos que promovieron la iniciativa, deben consignar las planillas firmadas ante el Consejo Nacional Electoral, el cual debe entonces proceder “a efectuar la verificación de los requisitos previstos en el artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela” (artículo 27). Por tanto, sólo los requisitos establecidos en dicha norma constitucional deben ser los que han de verificarse, y ellos sólo son, básicamente, la inscripción de los electores firmantes en el registro electoral.

Con tal propósito, el artículo 28 de las normas dispone que en un plazo no mayor de treinta días continuos contados a partir de la presentación de las planillas, el Consejo Nacional Electoral debe proceder a la verificación de los datos de los electores contenidos en la solicitud de convocatoria, de acuerdo al siguiente procedimiento:

1. Se transcribirán los datos correspondientes a la cédula de identidad, nombres, apellidos y fecha de nacimiento de los solicitantes de la convocatoria.
2. Los datos de los solicitantes serán confrontados con los datos del Registro Electoral, a los fines de establecer su condición de elector en la circunscripción correspondiente.
3. Del proceso de validación se discriminará entre cantidad y porcentaje de solicitantes validados, aceptados y rechazados.
4. Una vez realizada la transcripción, se procederá a verificar si las firmas y datos que contienen las planillas son fidedignos de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 29 de las presentes normas. La revisión abarcará la totalidad del número de planillas presentadas al Consejo Nacional Electoral.

De acuerdo con el artículo 29 de las normas, las firmas o solicitudes *no se considerarán fidedignas y en consecuencia se estimarán como solicitudes inválidas*, en cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Si existe incongruencia entre el nombre, apellido, fecha de nacimiento y cédula de identidad del firmante.

2. Si el firmante no está inscrito en la circunscripción electoral correspondiente al referendo de que se trate.
3. Si la firma no es manuscrita.
4. Si la firma es producto de fotocopias o cualquier otro medio de reproducción.
5. Si se determina que más de una firma proviene de la misma persona.

Debe observarse que, conforme a esta norma, no se considerarán fidedignas y en consecuencia se estimarán como solicitudes inválidas cuando las firmas no sean manuscritas por el solicitante. Nada se indica en las normas respecto de que los datos de identificación (nombre, apellido y número de cédula) deban ser manuscritos de puño y letra de los solicitantes, por lo que si éstos se estamparon por otra persona no puede considerarse la firma como no fidedigna e inválida.

Ahora bien, con fecha 20 de noviembre de 2003, el Consejo Nacional Electoral dictó la Resolución número 031120-794, contentiva 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”, en la cual se fijaron los siguientes criterios:

a) A los fines de la verificación de las firmas, sólo se considerarán fidedignas aquellas rúbricas que se encuentren recogidas en las Planillas para la Recolección de Firmas debidamente numeradas y seriadas expedidas por el Consejo Nacional Electoral (artículo 1).

b) Conforme al artículo 3 de las normas sobre los criterios, se estableció que *una firma no se considerará válida* en cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Cuando no contenga por lo menos uno de los nombres y uno de los apellidos; no contenga el número de cédula de identidad y de la fecha de nacimiento o si los datos antes indicados son ilegibles.
2. Cuando carezca de la firma o de la huella dactilar del elector.
3. Cuando el renglón en el cual está estampada la firma y la huella dactilar presenta tachaduras o enmendaduras o la huella haya sido estampada indebidamente, según criterios técnicos.
4. Cuando los datos y las firmas aparezcan repetidas, caso en el cual quedarán todas invalidadas.

5. Cuando las huellas hayan sido superpuestas totalmente, y no en forma tangencial o unidas por los extremos de los bordes.

c) Conforme al artículo 4 de las “Normas sobre criterios” no se considerarán válidas las planillas de recolección de firmas que adolezcan de las siguientes omisiones:

1. Cuando la Planilla no contenga el nombre, apellido y la indicación del cargo que ejerce el funcionario cuyo mandato se pretende revocar, así como la Entidad Federal o Circunscripción Electoral de que se trate.

2. Cuando el número de la Planilla entregada por el Observador del Consejo Nacional Electoral al Agente de Recolección no coincida con los números contenidos en la base de dato elaborada por el Consejo Nacional Electoral.

3. Cuando los datos del funcionario cuyo mandato se pretenda revocar que aparecen en la Planilla no coincidan con el destino de las Planillas que fueron entregadas para tal fin por el Observador del Consejo Nacional Electoral al Recolector de Firmas mediante la respectiva Acta de Entrega.

4. Cuando el número de la Planilla no aparece reflejado en el Acta del Cierre del mismo día en el cual fue entregada al Agente de Recolección por parte del Observador del Consejo Nacional Electoral.

5. Cuando el número de la Planilla de carácter itinerante no aparece reflejado en el Acta del Cierre del mismo día en el cual le fue entregada al Agente de Recolección por parte del Observador del Consejo Nacional Electoral.

6. Cuando la Planilla de Recolección de Firmas presente evidencias de haber sido borrada alterando los elementos de seguridad, tales como el tramado o el serial de la Planilla.

7. Cuando esté mutilada de tal manera que afecte la inteligibilidad de los datos recogidos en la misma.

Ahora bien, como consecuencia de la verificación, el órgano encargado del poder electoral debe elaborar un informe que se someterá a la consideración del Directorio del Consejo Nacional Electoral, en el cual conforme a los ordinales 5 y 6 del artículo 28 de las normas, se debe dejar constancia de “si el porcentaje de los solicitantes aceptados es mayor o igual al porcentaje de los electores previsto en el artículo 72 de la Constitución”; o “si efectuada la valida-

ción, la solicitud no cumpliera con el porcentaje exigido por el artículo 72 de la Constitución”. El Directorio del Consejo Nacional Electoral aprobará o rechazará el informe presentado en los dos días siguientes cumplida como sea la verificación (artículo 29).

Debe observarse que esta disposición excede la potestad que puede tener el Consejo Nacional Electoral. Este no tiene por tanto potestad discrecional alguna en la materia: si se cumplen los requisitos, el informe tiene que ser aprobado, no pudiendo ser rechazado. Esto había sido clarificado por la Sala Constitucional en su citada sentencia de fecha 5 de junio de 2002 (caso Sergio Omar Calderón Duque y William Dávila), al establecer que el artículo 72 de la Constitución no deja margen alguno “de discrecionalidad que autorice al Consejo Nacional Electoral a emitir pronunciamiento alguno sobre el mérito o conveniencia de la solicitud formulada”, agregando que:

Una vez que el Consejo Nacional Electoral verifica el cumplimiento irrestricto de las condiciones mencionadas *ut supra* —referentes a que haya transcurrido, al menos, la mitad del periodo para el cual se había elegido al funcionario o funcionaria, y que un número no inferior del veinte por ciento (20%) de los electores inscritos en el Registro Electoral en la correspondiente circunscripción así lo pidiesen—, y por ende, declare que las mismas se encuentran satisfechas, correspondería a dicho órgano comicial convocar al referéndum revocatorio solicitado, fijando la oportunidad de su celebración, y organizando, dirigiendo y supervisando los comicios correspondientes.

El artículo 31 de las normas dispone que el Consejo Nacional Electoral debe publicar 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 (cantidad y porcentaje de solicitantes validados, aceptados y rechazados) 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, con el fin 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, po-

drá acudir al Consejo Nacional Electoral para solicitar su exclusión inmediata del cómputo de las firmas. En ambos supuestos, el Consejo Nacional Electoral publicará el formato de las comunicaciones mediante las cuales los electores harán sus solicitudes”.

C. Las vicisitudes de la petición de convocatoria a referendo revocatorio del mandato del presidente de la república, o el “Reafirmazo”

Una vez dictadas las normas antes reseñadas de 23 de septiembre de 2003, y a pesar de su carácter extremadamente limitante para el ejercicio del derecho de petición, organizaciones políticas de oposición formularon ante el Consejo Nacional Electoral la participación correspondiente sobre el inicio del procedimiento para la solicitud de revocatoria del mandato del presidente de la república conocida como el “Reafirmazo”. El Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución número 031015-529 de fecha 15 de octubre de 2003 fijó como fecha para efectuar la recolección de firmas relativas a la solicitud para la convocatoria, el 28 de noviembre de 2003, con un plazo de cuatro días hasta el 1o. de diciembre de ese año. Con tal fin, el Consejo Nacional Electoral publicó en la prensa la información sobre los centros de recolección de firmas.³⁹

Después de cumplirse todas las formalidades y los muy engorrosos requisitos que conforman el procedimiento para la obtención de firmas, antes de que terminara el plazo para ello, ya el presidente de la república calificaba el proceso como un “megafraude”.⁴⁰ En todo caso, las organizaciones promotoras de la solicitud anunciaron haber consignado el 19 de diciembre de 2003 ante el Consejo Nacional Electoral un total de planillas con 3,467,050 firmas.⁴¹ Aún antes de la consignación de las firmas, sin embargo, se había iniciado una po-

³⁹ Véase, por ejemplo, *El Nacional*, Caracas, 27-11-200, p. A-7; *El Nacional*, Caracas, 30-11-200, p. A-9.

⁴⁰ Véase *El Nacional*, Caracas, 01-12-2003, p. A-4, y en particular, las declaraciones sobre ello de Gaviria, César, Secretario General de la OEA. Miembros del Consejo Nacional Electoral, en respuesta, solicitaban que cualquier denuncia se presentara ante el organismo. *Idem*. Véase la declaración del presidente del Consejo Nacional Electoral en *El Nacional*, Caracas, 01-12-2003, p. A-4.

⁴¹ Véase *El Nacional*, Caracas, 17-12-2003, p. A-1 y A-4. Véase también *El Nacional*, Caracas, 19-12-2003, p. A-2.

lémica en el seno del Consejo Nacional Electoral sobre los criterios, no para validarlas sino para anularlas, y si ello se refería a las firmas o a las planillas.⁴² Sólo fue en la segunda semana de enero de 2004 cuando se comenzó a realizar la verificación de las firmas, mediante un instructivo relativo a la validación de planillas y actas.⁴³ El excesivo formalismo que comenzó a aplicarse en la revisión fue advertido por los observadores internacionales;⁴⁴ y el 7 de febrero de 2004, uno de los ministros del Poder Ejecutivo ya indicaba la necesidad de invalidar muchas firmas, lo que fue protestado por miembros del poder electoral, considerando las declaraciones como irrespeto a la autonomía de dicho poder.⁴⁵

En todo caso, en materia de validación de las firmas y planillas, para el 9 de febrero de 2004, la discusión en el propio Consejo Nacional Electoral comenzó a centrarse sobre las objeciones que se habían formulado respecto de las planillas con firmas en las cuales los nombres y apellidos de las personas firmantes y sus números de cédulas de identidad, se habían escrito en caligrafía similar por persona distinta. En las normas que regían el procedimiento de verificación y validación nada se decía al respecto, y más bien lo único que se exigía fuera manuscrita era la firma (artículo 29.3) pero no los datos de identificación (nombre, apellido y número de cédula de identidad), respecto de los cuales no se exigía que fueran de puño y letra de los peticionantes.⁴⁶ Por esto, en medio de denuncias varias,⁴⁷ los observadores internacionales en el proceso advertían, con razón, que el Con-

⁴² Véase *El Nacional*, Caracas, 13-12-2003, p. A-1; *El Nacional*, Caracas, 16-12-2003, p. A-2.

⁴³ Véase *El Nacional*, Caracas, 09-01-2004, p. A-3; *El Nacional*, Caracas, 13-01-2004, p. A-2.

⁴⁴ Véase las observaciones de los representantes del Centro Carter y de la OEA en *El Nacional*, Caracas, 03-02-2004, p. A-1.

⁴⁵ Véase en *El Nacional*, Caracas, 08-01-2004, p. A-2.

⁴⁶ Solamente en unas "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 núm. 031030-74 de 30-10-2003) se disponía que los observadores debían "Entregar a los firmantes formato en el cual estos mismos plasmarán, con base a la información que le suministre el Agente de Recolección de Firmas, los datos de la Planilla de Recolección de Firmas en la cual han manifestado su voluntad" (artículo 4). Véase el reportaje de Meza, Alfredo, *El Nacional*, Caracas, 09-02-2004.

⁴⁷ Véase las declaraciones del diputado Carlos Berrisbetia, denunciando que "se está gestando un fraude con la anulación de las planillas tipo planas", en *El Nacional*, Caracas, 09-02-2004, p. A-2.

sejo Nacional Electoral en el proceso de verificación de las firmas, debía privilegiar la voluntad del firmante sobre los tecnicismos.⁴⁸ Esto por lo demás es lo que derivaba del principio del Estado de Justicia, que conforme al artículo 26 de la Constitución debe ser “sin formalismos”.

Pero para el 17 de febrero de 2004, ya la prensa anunciaba que de las casi 3 millones y medio de firmas entregadas respaldando la petición de convocatoria de un referendo revocatorio del mandato del presidente de la república, sólo algo más de un millón de firmas no tenían observaciones;⁴⁹ y a la vez, que se había intentado ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia una acción de amparo para proteger el derecho a la participación política contra el supuesto criterio de validación sobrevenido que se anunciaba respecto de las planillas de firmas donde los datos de identificación de los firmantes se habían escrito con la misma caligrafía.⁵⁰ El 20 de febrero de 2004, ya el presidente del Consejo Nacional Electoral anunciaba sobre las objeciones que se había formulado a 213,190 planillas, de las cuales 148,190 eran por presentar similar caligrafía.⁵¹

Entre el 21 y 23 de febrero de 2004 se discutió en el Consejo Nacional Electoral sobre un “instructivo” mediante el cual se formalizaría el rechazo de las planillas con similar caligrafía (planillas planas) que afectaba a 148,000 planillas, pero el mismo no pudo ser aprobado⁵² hasta el 24 de febrero de 2004⁵³ en una votación de tres a dos. Al día siguiente, el vicepresidente de la república se apresuró a

⁴⁸ Véase las declaraciones de los representantes del Centro Carter y de la OEA, en *El Nacional*, Caracas, 14-02-2004, p. A-2.

⁴⁹ Véase *El Nacional*, Caracas, 17-02-2004, p. A-1 y A-2.

⁵⁰ Véase las declaraciones Enrique Ochoa Antich, accionante del amparo, en *El Nacional*, Caracas, 17-02-2004, p. A-2. Véase la información sobre el criterio de la Consultoría Jurídica del Consejo Nacional Electoral en *El Nacional*, Caracas, 19-02-2004, p. A-1.

⁵¹ Reconocía, además, que si bien el tema de las “planillas planas” no estaba contemplado en las normas, se trataba de “hechos sobrevenidos que provocan duda que debe resolver el directorio”. Véase reportaje de Palacios, Marianela, *El Nacional*, Caracas, 20-02-2004, p. A-2.

⁵² Véase *El Universal*, Caracas, 21-02-2004, p. 1; *El Universal*, Caracas, 22-02-2004, p. 11-1; *El Nacional*, Caracas, 24-02-2004, pp. 1-3.

⁵³ Según lo informó el periodista Alfredo Meza, había triunfado la propuesta “que sostenía que era una violación de la norma que los agentes que recogieron las firmas transcribieran el nombre y el número de cédula de los participantes, por lo que había que colocar en observación todas aquellas rúbricas que se derivaron de esa mecánica”. *El Nacional*, Caracas, 25-02-2004, p. A-2. La “norma” sin embargo, no aparece en resolución alguna del poder electoral, y sólo se adoptó *ex post facto* en un “Instructivo” el día 24-02-2004. *Idem*.

señalar que la decisión adoptada era “impecable desde el punto de vista jurídico y procedimental”, y el ministro de la defensa diría que la haría respetar.⁵⁴ Los dos miembros del Consejo Nacional Electoral que habían salvado su voto en la decisión adoptada, destacaron la crisis institucional que se había abierto en el cuerpo con la decisión. Uno de ellos expresó: “aquí no se están respetando las normas establecidas. El nuevo criterio de planillas planas no estaba en las normas. Choca contra todo lo que estaba establecido. Es un grave golpe el que se ha dado al referendo revocatorio”;⁵⁵ la otra rectora miembro del consejo:

Consideró la decisión como una abierta violación de la Constitución y de las normas del referéndum revocatorio aprobadas por el directorio. Se ha confundido el acto personalísimo que establecen las normas con la transcripción de datos. La normativa decía que sólo la firma y la huella. La manifestación de la voluntad debe respetarse.⁵⁶

En todo caso, la decisión había sido tomada y, en esa forma, se terminó de confiscar el derecho ciudadano a la participación política mediante la solicitud de convocatoria de un referendo revocatorio. El 28 de febrero ya se leía en la prensa un aviso del Consejo Nacional Electoral donde informaba “en relación a las solicitudes del referéndum revocatorio” que “tu firma será reconocida en los siguientes casos: A) Cuando llenaste legalmente tus datos de identidad con tu puño y letra, firmaste y colocaste tu huella dactilar”;⁵⁷ con lo que se formulaban normas de invalidación de firmas que no estaban en vigencia para cuando se inició el procedimiento, aplicándoselas, además, retroactivamente.

El proceso confiscatorio del derecho ciudadano concluyó con la adopción de la Resolución número 040302-131 del Consejo Nacional Electoral de 2 de marzo de 2004,⁵⁸ en la cual el organismo hizo “del

⁵⁴ Véase *El Nacional*, Caracas, 26-02-2004, p. A-6.

⁵⁵ Véase lo expresado por Ezequiel Zamora al periodista Meza, Alfredo, *op. cit.*, nota 53, p. A-2.

⁵⁶ Véase lo expresado por Mejías, Sobilla, *El Nacional*, Caracas, 25-02-2004, p. A-2.

⁵⁷ Véase en *El Nacional*, Caracas, 28-02-2004, p. A-9; *El Nacional*, Caracas, 29-02-2004, p. A-11.

⁵⁸ Véase en *El Nacional*, Caracas, 03-02-2004, p. A-2.

conocimiento público que en el procedimiento revocatorio iniciado en relación con el ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, presidente de la república, la actividad de verificación de las solicitudes y firmas adelantada por este poder electoral”, había arrojado los siguientes “resultados preliminares”:

a) 388,108 planillas procesadas sometidas a la verificación física por el organismo.

b) 7,297 planillas vacías y/o inutilizadas en la jornada de recolección de firmas.

c) 39,060 planillas invalidadas en razón del incumplimiento 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”, en especial, “los numerales 2, 3, 4 y 5”.

Se entiende que los numerales citados son los del artículo 29 de las citadas normas que establecen que las firmas o solicitudes *no se considerarán fidedignas y en consecuencia se estimarán como solicitudes inválidas*, en cualquiera de los siguientes supuestos:

2. Si el firmante no está inscrito en la circunscripción electoral correspondiente al referendo de que se trate; 3. Si la firma no es manuscrita; 4. Si la firma es producto de fotocopias o cualquier otro medio de reproducción; 5. Si se determina que más de una firma proviene de la misma persona.

d) 3,086,013 solicitudes procesadas del universo de planillas validadas según actas.

e) 1,832,493 solicitudes validadas para la convocatoria del referendo revocatorio.

f) 143,930 solicitudes rechazadas en razón del Registro Electoral (no inscritos; menores de edad; extranjeros; fallecidos; inhabilitación electoral e incongruencia de datos de la solicitud con el registro).

g) 233,573 solicitudes rechazadas en razón del artículo 3 y los numerales 1, 6 y 7 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”, ratificadas por la opinión unánime de los cinco supervisores del Comité Técnico Superior.

En cuanto al artículo 3 de las normas sobre criterios que se cita en este literal, el mismo establece que:

No se considerarán válidas las *Planillas* de Recolección de Firmas que adolezcan de las siguientes omisiones:

1. Cuando la Planilla no contenga el nombre, apellido y la indicación del cargo que ejerce el funcionario cuyo mandato se pretende revocar, así como la Entidad Federal o Circunscripción Electoral de que se trate;
2. Cuando el número de la Planilla entregada por el Observador del Consejo Nacional Electoral al Agente de Recolección no coincida con los números contenidos en la base de dato elaborada por el Consejo Nacional Electoral;
3. Cuando los datos del funcionario cuyo mandato se pretenda revocar que aparecen en la Planilla no coincidan con el destino de las Planillas que fueron entregadas para tal fin por el Observador del Consejo Nacional Electoral al Recolector de Firmas mediante la respectiva Acta de Entrega;
4. Cuando el número de la Planilla no aparece reflejado en el Acta del Cierre del mismo día en el cual fue entregada al Agente de Recolección por parte del Observador del Consejo Nacional Electoral;
5. Cuando el número de la Planilla de carácter itinerante no aparece reflejado en el Acta del Cierre del mismo día en el cual le fue entregada al Agente de Recolección por parte del Observador del Consejo Nacional Electoral;
6. Cuando la Planilla de Recolección de Firmas presente evidencias de haber sido borrada alterando los elementos de seguridad, tales como el tramado o el serial de la Planilla;
7. Cuando esté mutilada de tal manera que afecte la inteligibilidad de los datos recogidos en la misma.

En cuanto a los “numerales 1, 6 y 7” que se citan en la Resolución, se presumen que son los del artículo 4 de las “Normas sobre criterios” que establece que:

No se considerarán válidas las Planillas de Recolección de Firmas que adolezcan de las siguientes omisiones:

1. Cuando la Planilla no contenga el nombre, apellido y la indicación del cargo que ejerce el funcionario cuyo mandato se pretende revocar, así como la Entidad Federal o Circunscripción Electoral de que se trate.
6. Cuando la Planilla de Recolección de Firmas presente evidencias de haber sido borrada alterando los elementos de seguridad, tales como el tramado o el serial de la Planilla.
7. Cuando

esté mutilada de tal manera que afecte la inteligibilidad de los datos recogidos en la misma.

h) 876,017 solicitudes se colocaron:

Bajo observación, calificadas por la opinión unánime de los cinco supervisores del Comité Técnico Superior, susceptibles de ser ratificadas por la vía del reparo, en razón de constituir solicitudes o firmas de similar caligrafía, de acuerdo a lo previsto en el artículo 31, Capítulo V, de las Normas para regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular, instrumento publicado en la *Gaceta Electoral* número 181, de fecha 20 de noviembre de 2003.

Esta norma del artículo 31 que se cita en este literal, sin embargo, a diferencia de los anteriores literales de la resolución, no es ni puede ser el fundamento o causa de la decisión que contiene, pues en la norma lo que regula es la consecuencia de la invalidación y no su causa. Allí lo que se establece, en efecto, es el procedimiento de los “reparos” así:

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.

En ambos supuestos, el Consejo Nacional Electoral publicará el formato de las comunicaciones mediante las cuales los electores harán sus solicitudes.

Como puede apreciarse de lo antes expuesto, la Resolución número 040302-131 del Consejo Nacional Electoral de 2 de marzo de 2004 en su último literal g) es completamente ilegal, por carecer de moti-

vación al no indicar el motivo o fundamento legal de la misma, pues el consejo no indica con base en cual norma jurídica decidió pasar 876,017 peticiones o solicitudes de convocatoria de referendo revocatorio al procedimiento de reparo, que sólo se aplica como resultado del proceso de validación de firmas cuando se las considera que no son válidas. El único motivo que se indica en la resolución para colocar “bajo observación” las peticiones, susceptibles de ser ratificadas por la vía del reparo, es que constituyen “solicitudes o firmas de similar caligrafía”. Como se ha dicho, este hecho no aparece en norma alguna reguladora de los procesos de referendo revocatorio. La resolución, por tanto, está viciada de inmotivación por ausencia de fundamentos de derecho y, por tanto, de ausencia de base legal. Por supuesto, además la resolución es inconstitucional por violar el derecho constitucional a la participación política y violar el derecho constitucional al debido proceso que rige también para los procedimientos administrativos, al violentar el principio de la presunción de inocencia e invertir la carga de la prueba.

Por lo demás, debe observarse que los propios observadores internacionales que estuvieron presentes en el transcurso de todo el procedimiento, sobre este último literal de la resolución expresaron lo siguiente:

Hemos tenido algunas discrepancias con el CNE sobre criterios utilizados en el proceso de validación. En el caso de las planillas planas, en el que los datos del firmante, aunque no las firmas, fueron aparentemente llenadas con una caligrafía similar, no compartimos el criterio de separar esas firmas para que sean ratificadas por el ciudadano; esta decisión podría cambiar el resultado final del proceso.⁵⁹

Y en efecto, la resolución adoptada lo cambió todo. Terminó de confiscar el derecho ciudadano a formular una petición para la convocatoria de un referendo revocatorio del mandato del presidente de la república. Los solicitantes de la convocatoria del referendo informaron habían consignado 3,467,050 firmas; el Consejo Nacional Electoral admite en su resolución que después del proceso de validación, existen 1,832,493 solicitudes validadas para la convocatoria del referendo revocatorio. Si a esa cifra se le suman las 876,017 firmas

⁵⁹ Véase en *El Nacional*, Caracas, 02-03-2004, p. A-2.

que se colocaron bajo observación, el total es de 2,708,510 firmas. Para solicitar el referendo revocatorio en el caso del presidente de la república⁶⁰ bastaban 2,405,856 firmas. La resolución cambió todo: se le confiscó a los ciudadanos su derecho ciudadano a solicitar o formular una petición para convocar un referendo revocatorio del mandato del presidente de la república. Nada menos se podía esperar de un poder electoral secuestrado por el poder político, a través de decisiones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Sí. La resolución cambió todo: llevó al país a una situación de violencia generalizada nunca antes conocida, precisamente porque el ciudadano sintió que le había sido impunemente arrebatado su derecho.

⁶⁰ El presidente de la república fue electo en 2000 con 3,757,774 votos.