

REVOCACIÓN DEL MANDATO PRESIDENCIAL EN VENEZUELA:
INSTRUMENTO CONTROVERTIDO EN SU SISTEMA PRESIDENCIAL
THE REVOCATION OF THE PRESIDENTIAL MANDATE IN VENEZUELA: A
CONTROVERSIAL INSTRUMENT IN ITS PRESIDENTIAL SYSTEM

Elia Domingo Barberá

*Doctora en Derecho Constitucional por la Universidad de Valencia
Exletrada de la Administración de Justicia
Profesora Asociada Universidad de Valencia*

RESUMEN

El presente trabajo aborda desde una perspectiva teórico-práctica la consideración de la revocación del mandato presidencial en Venezuela como una institución cuya esencia original como instrumento del poder ciudadano se ha desvirtuado y ha ido convirtiéndose en un instrumento político mediante el que el poder legislativo, al verse desprovisto de otros medios institucionales, intenta limitar al poder ejecutivo y deponerlo en su mandato en un marco caracterizado por la progresiva impotencia de la Asamblea Nacional ante un poder ejecutivo plenipotenciario que controla el resto de poderes de la nación. Sin embargo, los acontecimientos analizados en el artículo muestran que el poder ciudadano, baluarte del nuevo constitucionalismo latinoamericano, se ha visto reducido a un simple principio que decora la Constitución venezolana.

PALABRAS CLAVE

Revocación del mandato presidencial, democracia participativa, control político, poder ejecutivo, poder legislativo, poder ciudadano.

ABSTRACT

The present work approaches from a theoretical-practical perspective the consideration of the revocation of the presidential mandate in Venezuela as an institution that has been distorted in its original essence as an instrument of citizen power. It has become a political medium in which the legislative power, being devoid of other institutional means, tries to limit the executive power and depose it in its mandate, having seen the National Assembly increasingly devoid of its capabilities and powers before a power executive plenipotentiary that controls the rest of the powers of the nation. However, in light of the events that will be described in the article, it is true that citizen power, a bulwark of the new Latin American constitutionalism, remains a simple principle that decorates the Venezuelan constitution.

KEY WORDS

Revocation of the presidential mandate, participatory democracy, political control, executive power, legislative power, citizen power.

REVOCACIÓN DEL MANDATO PRESIDENCIAL EN VENEZUELA: INSTRUMENTO CONTROVERTIDO EN SU SISTEMA PRESIDENCIAL

Elia Domingo Barberá

Doctora en Derecho Constitucional por la Universidad de Valencia
Exletrada de la Administración de Justicia
Profesora Asociada Universidad de Valencia

Sumario: 1. Aspectos introductorios sobre la revocación del mandato presidencial. 2. La revocación del mandato presidencial en la Constitución de Venezuela. 3. El proceso de revocación del mandato del presidente Hugo Chávez de 15 de agosto de 2004. 3.1. Contexto y antecedentes políticos de la revocación del mandato del presidente Hugo Chávez. 3.2. Legitimidad, legalidad y naturaleza de las normas dictadas por el CNE sobre la revocación del mandato. 3.2. Controversias suscitadas en la realización y práctica del proceso de referendo revocatorio del presidente Hugo Chávez. 4. Las normas vigentes del CNE para la revocación del mandato presidencial en Venezuela. 5. EL intento de revocación del mandato del presidente Nicolás Maduro de 2016. 6. Conclusiones. Notas. Bibliografía.

1. ASPECTOS INTRODUCTORIOS SOBRE LA REVOCACIÓN DEL MANDATO PRESIDENCIAL

El avance teórico y práctico de la implementación de instrumentos de democracia participativa en las democracias actuales ha conllevado la incorporación de la revocación del mandato en algunas constituciones, mecanismo que puede ser promovido en distintos niveles —local, estatal o nacional—. Sin embargo, la revocación del mandato político conferido por la ciudadanía a los gobernantes elegidos mediante las elecciones ha resultado

ser una institución de no fácil encaje en los sistemas y regímenes políticos actuales, especialmente si el mandatario a revocar es el del presidente de la nación, supuesto que suscita dudas y controversias beligerantes entre las distintas fuerzas políticas debido las consecuencias que tal revocación comporta.

La revocación del mandato puede ser definida sintéticamente como un derecho político que corresponde a los electores y cuyo carácter es voluntario, que se convoca directamente por estos y desemboca en una votación directa de la ciudadanía orientada a revocar el mandato otorgado a sus representantes políticos cuando ha perdido la confianza en ellos antes de que concluya el periodo por el que fueron elegidos¹.

Una característica propia de la revocación del mandato que la diferencia del resto de instituciones de democracia participativa (entre las que habitualmente se incluye) es que plasma la manifestación popular sobre *personas* y no sobre posiciones políticas o leyes (como sucede en el referéndum o el plebiscito). Adicionalmente, debe ser una medida instada por los propios electores y no por las instituciones estatales. La relevancia de sus consecuencias la ha convertido en el instrumento de democracia directa más cuestionado y criticado, lo que provoca que su reconocimiento constitucional, su desarrollo legislativo y su práctica sean deficientes y se vean sometidos a restricciones. Ello es así porque esta institución integra un elemento del que carecen el resto de instrumentos de democracia directa: las autoridades electas están sometidas a un constante control y los electores pueden retirarles su confianza a pesar de que no se haya cumplido el periodo para el que aquellas fueron elegidas. Ese elemento esencial de control directo de la ciudadanía es justamente lo que hace que no solo su teorización² y regulación sea de difícil encaje, sino también que las repercusiones en su ejercicio den lugar a eventuales controversias políticas entre el poder ejecutivo gobernante y las facciones opositoras.

Partiendo de —y enfatizando— la característica definitoria de la revocación del mandato relativa al control de los representantes políticos —y, en su caso, a su cese por pérdida de la confianza—, es necesario hacer referencia a los diversos instrumentos a través de los cuales se puede cesar a los mismos, si bien nos centraremos exclusivamente en la figura del presidente del ejecutivo³. Los diversos mecanismos existentes dependerán generalmente de cada sistema político, así como de la instancia que finalmente nombre al presidente de la nación. En los sistemas parlamentarios, la moción de censura es, normalmente, el medio a través del que puede revocarse el mandato que en el proceso de investidura el parlamento confirió al presidente para que gestionara el poder ejecutivo. Por el contrario, en los sistemas presidencialistas hay generalmente dos instrumentos políticos mediante cuya activación el presidente de la República es susceptible de ser cesado en su cargo antes de concluir el periodo por el que fue elegido: el *impeachment* o juicio político y la revocación del mandato. El *impeachment* contra el presidente de la nación es un procedimiento político regido por las garantías judiciales propias del debido proceso —el principio de defensa y de contradicción— en el que el órgano legislativo se plantea cesar al jefe del ejecutivo por los hechos que se le imputan y que derivan en su responsabilidad política. Al ser un proceso político y no judicial —supuesto en el existirían cargos y la competencia correspondería al poder judicial—, ha de estar motivado por un acto de irresponsabilidad o conducta

sancionable desde el punto de vista político. La potestad para instarlo será exclusivamente del órgano legislativo⁴.

Por el contrario, la revocación del mandato presidencial supone el cese del presidente de la nación decidido directamente por el pueblo en las urnas cuya causa principal es la pérdida de confianza del electorado en el presidente del ejecutivo. A diferencia del *impeachment*, en la revocación del mandato no existe una especie de «juicio» celebrado en sede parlamentaria en el que el presidente pueda presentar alegaciones en su defensa. La revocación es instada por un número determinado de ciudadanos (que varía según los países) y, una vez comprobado el cumplimiento de ciertos requisitos de la solicitud de revocación, el cese o la continuidad del presidente de la República se decide mediante votación de la ciudadanía. Para poder revocar su mandato, es necesario un determinado número de votos, así como, si así lo prevé la legislación, un cuórum que se considere representativo de la población. Por tanto, una revocación del mandato en sentido estricto debe ser sea instada y decidida posteriormente mediante votación directa por los ciudadanos.

Una prueba de la complejidad y el miedo político que entraña la revocación del mandato presidencial es que, cuando se aplica al presidente de la nación, esta figura se prevé en su forma pura (es decir, la instancia y la decisión final es realizada por los electores) únicamente en tres países regidos por sistemas presidenciales: Venezuela, Bolivia y Ecuador⁵. La inclusión en estos tres países de la figura de la revocación del mandato aplicada a todos sus representantes políticos surgió de la necesidad de crear respuestas sociales ante nuevos planteamientos y estructuras políticas que reivindicaba la ciudadanía. Así, se aprobaron nuevos e innovadores textos constitucionales que se consideran referentes del «nuevo constitucionalismo latinoamericano», una perspectiva alejada de los lineamientos del constitucionalismo tradicional. De acuerdo con el nuevo constitucionalismo latinoamericano, la constitución solo será legítima si proviene directamente del poder constituyente del pueblo, que se superpone a los poderes constituidos tradicionales mediante la aplicación de instrumentos de participación ciudadana que operarán de forma transversal en los textos constitucionales. El nuevo constitucionalismo latinoamericano no solo introduce la participación directa del pueblo como poder constituyente en la creación de la constitución: prevé asimismo la prolongación de dicha participación por medio de instrumentos que permitan recuperar la relación entre soberanía y gobierno⁶. Esta nueva estructura combina la democracia representativa y la democracia directa, convirtiéndose una en soporte necesario para que pueda existir la otra. Así, tanto autoridades electas como los partidos políticos quedarán limitados y controlados por la acción directa del pueblo. La revocación del mandato tiene extensa cabida en el marco de estos nuevos planteamientos, si bien hay que plantearse si de la teoría a la práctica el ejercicio del poder del ciudadano soberano se ha podido ver reflejado en esta institución aplicada al máximo representante de la nación.

En dos de los tres países arriba citados, Venezuela y Bolivia, han tenido lugar procesos de revocación presidencial, aunque el caso de Bolivia no puede considerarse un proceso puro de revocación presidencial, dado que fue iniciado por el propio Gobierno —incluso antes de que estuviera previsto en la Constitución— como una forma de paliar las controversias sociales generadas a raíz de la creación de una nueva Constitución, por lo que carece

de una de las premisas para que pueda considerarse una revocación del mandato pura, a saber, que la instancia sea ejercida por los electores⁷.

Por el contrario, en Venezuela sí se ha llevado a la práctica un proceso de revocación del mandato del presidente Hugo Chávez (2004), y se ha intentado otro respecto al presidente Maduro (2016).

Con pretensión de realizar un análisis basado en la experiencia, este artículo se centra en la práctica de la revocación del mandato presidencial en Venezuela, considerada como un ejemplo de instrumento de democracia directa y control ciudadano de la responsabilidad del ejecutivo —concretamente, del presidente de la República— aplicado en un sistema presidencial. A lo largo de la exposición se intentará exponer qué incidencia ha tenido la revocación del mandato del presidente de la República en un sistema presidencial como el de Venezuela, y será posible caracterizar la implementación práctica de esta figura no tanto como un mecanismo en manos del pueblo que se activa para que este pueda hacer oír su voz y ejerza de forma efectiva el control de su máximo representante político, sino más bien como un instrumento que ha sido utilizado y manipulado por los distintos poderes estatales —en especial, los poderes legislativo ejecutivo— para medir sus fuerzas en un escenario en el que el legislativo carece de otros instrumentos para poder frenar y ejercer cierto control de un ejecutivo que acumula un poder excesivo en un sistema basado en la separación de poderes.

2. LA REVOCACIÓN DEL MANDATO PRESIDENCIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE VENEZUELA

En la Constitución de Venezuela, la revocación del mandato constituye un punto de transversalidad en la Carta Magna que cierra el binomio entre la participación ciudadana y el control político de la misma ciudadanía respecto a sus representantes. En la Constitución se presenta como un instrumento de democracia participativa que engloba las herramientas creadas en el texto constitucional de 1999 para establecer y consolidar la «[...] sociedad democrática participativa y protagónica proclamada en preámbulo de la Carta Magna. Esta democracia implicará la concepción de un pueblo que rige sus destinos directamente o a través de sus representantes electos, que deberán rendir cuentas de su actuación y responder ante sus electores por su programa de acción comprometido en las elecciones y cuyo mandato es revocable»⁸.

En las sesiones de debate de la constituyente se concibió la revocación del mandato como un referendo especial, e incluso como un tema central para perfilar la democracia participativa que pretendía instituir la nueva Constitución Venezolana, en la que el pueblo fuera el protagonista de su democracia y sus decisiones políticas; ello hizo necesario que, debido a la relevancia y las consecuencias de la revocación del mandato, se establecieran para su activación unos requisitos más rigurosos que para el resto de referéndums⁹. No se articuló solo como un dispositivo propio de la democracia participativa, sino también —o

especialmente— como una institución de control permanente del ciudadano respecto a sus representantes, control que la Constitución establece como su espina dorsal en los artículos 5 (que define el Gobierno de la república como revocable) y el artículo 62, que dispone que el control de la población respecto de los representantes —y, por ende, la revocación del mandato— se constituye como un medio necesario para desarrollar la democracia participativa y protagónica. La relevancia de la figura ha sido subrayada, entre otros, por Teodoro Yan Guzmán: «Lo más relevante de esta sesión fue la transmutación de su función natural: de mecanismo de control pasó a ser una vía para solucionar crisis políticas»¹⁰.

En cuanto a otros medios de control político, cabe matizar que en Venezuela no existe la posibilidad de llevar a cabo el proceso de juicio político como es característico en muchos de los sistemas presidencialistas. Las figuras sancionatorias del poder ejecutivo a las que hace referencia la constitución son el «voto de censura» (solo para el vicepresidente y los ministros del Gobierno) y la «declaración de responsabilidad política» (artículo 222 de la Constitución)¹¹, que puede recaer sobre funcionarios públicos (entre los que estaría incluido el presidente de la nación) y que puede efectuar la Asamblea Nacional. Ahora bien, para que prospere, la Asamblea Nacional deberá solicitar al poder ciudadano¹² que intente las acciones a que haya lugar para que dicha responsabilidad sea efectiva. El art. 266 de la Constitución dispone que corresponde al Tribunal Supremo de Justicia declarar si finalmente hay o no mérito para el enjuiciamiento del presidente de la República y que, en caso afirmativo, este alto tribunal conocerá de la causa, previa autorización de la Asamblea Nacional, hasta el dictado de una sentencia firme¹³.

Por tanto, la inclusión de la revocación del mandato presidencial abrió en Venezuela una nueva vía de control, no tanto por parte del poder legislativo cuanto por la misma ciudadanía, a la que la nueva Constitución de 1999 confería todo el protagonismo.

Como se ha comentado, los constituyentes fueron conscientes de la importancia que detonaba esta nueva inclusión constitucional y del posible manejo fraudulento que podía hacerse de ella, así como de las repercusiones que podía entrañar su mala utilización; el debate se centró en la determinación de los límites y requisitos necesarios hacer efectiva la revocación del mandato de los representantes políticos, incluida la del presidente de la República¹⁴.

A pesar de la gran relevancia que se atribuyó a esta institución, la profundización en su conocimiento ha sido escasa. Como podrá comprobarse, en la práctica de las revocatorias presidenciales llevadas a cabo en Venezuela las confusiones e interpretaciones dispares han sido muy importantes debido a la incertidumbre creada en torno al complemento de esta figura con el resto del articulado de la Constitución, a la carencia de un desarrollo legislativo coherente y al interés de las fuerzas políticas en utilizarlo como un instrumento a su favor.

Como se ha avanzado, en Venezuela se ha planteado en dos ocasiones el proceso de revocación del mandato presidencial. El primero, contra el presidente Hugo Chávez, sí llegó a término: el referendo se celebró el 15 de agosto de 2004. El segundo, contra el presidente Nicolás Nicolás Maduro, fue finalmente suspendido por el CNE por diversas causas, sin que el pueblo soberano pudiera pronunciarse.

3. EL PROCESO DE REVOCACIÓN DEL MANDATO DEL PRESIDENTE HUGO CHÁVEZ DE 15 DE AGOSTO DE 2004

3.1. CONTEXTO Y ANTECEDENTES POLÍTICOS DE LA REVOCACIÓN DEL MANDATO DEL PRESIDENTE HUGO CHÁVEZ

Después de la aprobación de la Constitución de Venezuela de 1999, texto que, como se ha comentado, suponía un cambio político sustancial respecto a los anteriores, las controversias políticas se circunscribieron al régimen transitorio necesario para realizar el cambio político. Al respecto, surgieron dificultades relativas a la creación de los nuevos poderes y organismos públicos, que fueron designados a dedo y sin respetar el principio de participación ciudadana, uno de los valores fundamentales de la nueva Constitución. Estas cuestiones suscitaban pugnas entre el Gobierno de Hugo Chávez y los partidos políticos de la oposición. A todo esto se unía el hecho de que el Gobierno de Hugo Chávez suponía una seria cortapisa para las políticas neoliberales imperantes en las décadas anteriores en Venezuela, dado que el nuevo Gobierno impulsó la aprobación de leyes que orientaron el modelo socioeconómico hacia el corporativismo y establecieron un mayor control del Estado sobre los medios de producción que debilitaban al sector privado¹⁵.

Una vez generado el malestar entre las filas de la oposición del Gobierno, se intentó deponer al presidente Hugo Chávez mediante movilizaciones y marchas durante los años 2002 y 2003¹⁶ a través de la solicitud de su renuncia, el fallido golpe de Estado de 11 de abril de 2002 y el paro petrolero que se prolongó desde diciembre de 2002 hasta febrero de 2003¹⁷. Las tensiones inherentes a este contexto propiciaron el inicio de negociaciones entre el Gobierno y la oposición con la intervención mediadora de fuerzas internacionales. Se creó la llamada Mesa de Negociación y Acuerdos, que celebró sesiones desde septiembre de 2002 a mayo de 2003 y concluyó con la firma de los Acuerdos entre la representación del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y los Factores Políticos y Sociales que lo respaldaban y la Coordinadora Democrática y las Organizaciones Políticas y de la Sociedad Civil que formaban la oposición. En el Acuerdo número 12 se consideró la utilización de la revocación del mandato establecida en el artículo 72 de la Constitución como una vía de solución de la crisis política que se había generado¹⁸. Sin embargo, antes y durante la consecución de los acuerdos comentados, y con anterioridad a la celebración del referendo revocatorio presidencial celebrado en 15 de agosto de 2004, la oposición intentó celebrar dos referendos sobre los que es preciso detenerse para entender la dinámica y el juego político que se suscitó en relación a esta institución:

- Un referendo consultivo que los partidos políticos y grupos civiles opositores al gobierno presentaron en noviembre de 2002 ante el CNE con 2 millones de firmas para activar la consulta popular sobre la renuncia presidencial. El CNE admitió la solicitud de este referéndum y aprobó la convocatoria para su realización, decisiones ambas que fueron anuladas por la Sentencia nº 3 de la Sala Electoral del TSJ de 22 de enero de 2003, corroborada por la Sentencia de la Sala Constitucional del TSJ de 3 de diciembre de 2003, resoluciones que alegaban vicios en la forma de elección de los componentes de la junta directiva del CNE y, por ende, declaraban nulas las

decisiones adoptadas por este órgano; además, otra Sentencia de la misma fecha, 22 de enero de 2003 (nº 23), argumentó que el referendo consultivo solicitado para revocar al presidente no era la vía adecuada porque no tenía carácter vinculante.

- La solicitud de referendo revocatorio presidencial (el llamado «Firmazo»). El 20 de agosto de 2003, las fuerzas políticas opositoras al Gobierno presentaron ante el CNE la iniciática de revocación del mandato presidencial, solicitud apoyada por más de tres millones de firmas. Sin embargo, el CNE no admitió la solicitud por considerar que las firmas fueron recogidas antes de que el presidente del Gobierno hubiera cumplido la mitad de su mandato (requisito imprescindible estipulado por el artículo 72 de la Constitución para poder comenzar la el proceso de revocación del mandato político), así como por estimar que las planillas adjuntadas a la solicitud del revocatorio no cumplían los requisitos de forma y constituían, más bien, una proclama que chocaba con el propósito del numeral 12 del Acuerdo de mayo de 2003 firmado entre la oposición y el Gobierno al que antes hemos hecho referencia¹⁹.

La resolución dictada por el CNE ante la negativa de admitir la solicitud de la revocación del presidente presentada el 20 de agosto de 2003, junto con la firma de los Acuerdos entre la representación del gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y los Factores Políticos y Sociales que lo respaldaban, y la Coordinadora Democrática y las Organizaciones Políticas y de la Sociedad Civil que formaban la oposición, motivaron que el máximo órgano del poder electoral²⁰ elaborara normas para poder proceder a un posible proceso de revocación del mandato presidencial, habida cuenta de que la Asamblea Nacional no se había puesto de acuerdo para aprobar texto legislativo alguno que regulara la materia. La regulación del CNE se concretó en las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de mandatos de Cargos de Elección popular (Normas del CNE, resolución nº 030926-465 de 25 de septiembre de 2003), que supusieron un punto de partida para poner en práctica el referendo revocatorio del presidente Hugo Chávez celebrado el 15 de agosto de 2004. Como podremos comprobar a lo largo de este trabajo, las Normas fueron ampliadas y se crearon otras Normas, Resoluciones e Instructivos complementarios que fueron dictándose para llevar a cabo la consecución del proceso revocatorio.

La figura de la revocación del mandato «[...] pasó a ubicarse en el centro del debate y de la acción política en Venezuela y fue reconocida y promovida por la comunidad hemisférica (y más allá de la misma) como el canal institucional apropiado para la tramitación y canalización del conflicto político del país»²¹.

La oposición no se hizo esperar, y en octubre de 2003 solicitó al CNE el inicio de un nuevo proceso de revocación del mandato del presidente Hugo Chávez, que culminó con la votación del mismo el 15 de agosto de 2004.

Sin embargo, este proceso estuvo marcado por cortapisas que cuestionaban tanto la legitimidad y naturaleza de las normas del referéndum revocatorio como el contenido y puesta en práctica de las mismas.

3.2. LEGITIMIDAD, LEGALIDAD Y NATURALEZA DE LAS NORMAS DICTADAS POR EL CNE SOBRE LA REVOCACIÓN DEL MANDATO

En lo que respecta a la legitimidad del CNE para dictar normas sobre la revocación del mandato, se cuestionaba el procedimiento de designación de los miembros de la Junta Directiva del CNE y, por ende, se declaraba la irregularidad de dicho órgano del poder judicial. Con motivo de la demora de la Asamblea Nacional en la designación de los miembros de la Junta Directiva, la Sala Constitucional del TSJ, con ocasión de la resolución de un recurso contra dicho retraso, dictó la Sentencia n° 2073 de 4 de agosto de 2003, que declaró la inconstitucionalidad de la omisión de la Asamblea Nacional por no pronunciarse sobre el nombramiento del CNE —como había ordenado la Sala electoral de dicho órgano—, instándola a que, en el plazo de 10 días, corrigiera la omisión y apercibiéndola de que, en caso de no cumplir dicho requerimiento, sería la Sala Constitucional la que nombraría a los miembros del órgano electoral a fin de cubrir el vacío legal originado. Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo en la Asamblea Nacional, finalmente fue la Sala Constitucional del TSJ la que nombró a los miembros del órgano dirigente del poder electoral, todo ello ante la premura existente por cuanto se había generado la necesidad de concretar un proceso de revocación del mandato presidencial aconsejado y acordado en los Acuerdos entre la representación del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y los Factores Políticos y Sociales que lo respaldaban, y la Coordinadora Democrática y las Organizaciones Políticas y de la Sociedad Civil, que formaban la oposición. Por tanto, el proceso de designación de los miembros del máximo órgano electoral se apartó notoriamente de las previsiones establecidas por la Constitución venezolana, de ahí que existan serias dudas sobre la legitimidad de aquellos nombramientos, dada la intromisión del poder judicial en la conformación del nuevo poder electoral creado por la nueva Constitución²².

Otra cuestión que suscitó controversias fue la legalidad de las normas dictadas por el CNE. Comenzamos con la consideración que realiza al respecto Petzold-Pérnia²³ respecto a las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de mandatos de Cargos de Elección popular (Normas del CNE, resolución n° 030926-465 de 25 de septiembre de 2003) que elaboró el CNE con ocasión del referéndum revocatorio de 2004. Según el autor citado, estas normas vulneraron el artículo 72 de la Constitución Venezolana, al tratar administrativamente el ejercicio del derecho político que este artículo consagra y haber reglamentado una materia reservada a la ley para su desarrollo, cuya competencia es de la Asamblea Nacional. Cabe señalar que el párrafo segundo del artículo 70 de la Constitución²⁴ establece la reserva de ley de la regulación de los medios de participación ciudadana, entre los que se encuentra la revocación del mandato regulada en el artículo 72²⁵.

En sentencias n° 2073 /2003, de 4 de agosto²⁶, y n° 2341/2003, de 25 de agosto²⁷, la Sala Constitucional del TSJ se pronunció sobre la procedencia de que el CNE regulara la materia del referendo revocatorio, y declaró que el CNE tenía competencia para dictar las normas sobre la revocación del mandato mientras no se aprobara la correspondiente ley por la Asamblea Nacional; esta competencia reforzaba el carácter y naturaleza atribuidos al poder electoral como nuevo poder de la nación autónomo e independiente²⁸.

Con base en estos argumentos jurisprudenciales de la Sala Constitucional del TSJ y en la aplicación del artículo 33.9 de la Ley Orgánica del Poder Electoral, así como del artículo 293 de la Constitución, el CNE dictó la normativa reguladora del proceso de revocación del mandato, comenzando por las Normas para Regular el Proceso de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular de 25 de septiembre de 2003 (modificadas en octubre de 2003), a las que siguieron una serie de Normas, Instrucciones y Resoluciones elaboradas por el mismo órgano que, como se ha comentado, regularon el proceso de revocación del mandato del presidente Hugo Chávez celebrado en agosto de 2004.

Todos estos aspectos resultan de interés para determinar la naturaleza de las normas elaboradas por el CNE. Rafael Chavero plantea dudas razonadas sobre la consideración de las mismas como normas de rango legal y no reglamentario, y considera que son normas de naturaleza administrativa y contenido legal. Basándose en los artículos 293 de la Constitución, y 33.29 de la Ley Orgánica del Poder Electoral²⁹, estima que no son actos dictados en ejecución directa e inmediata del texto constitucional.

La Sentencia 566/2004, de 12 de abril, de la Sala Constitución del TSJ, determinó que, ante la creación de las normas sobre la revocación del mandato, el poder electoral actuó en ejecución directa e inmediata del artículo 72 de la Constitución Venezolana³⁰.

Se pone énfasis en la cuestión de la naturaleza de las normas creadas por la CNE respecto a la revocación del mandato puesto que, dependiendo de la misma, la competencia para resolver las posibles controversias suscitadas en el proceso y sus normas corresponderá bien a la Sala Constitucional, bien a la Sala Electoral, ambas del TSJ. Como se verá más adelante, la cuestión de la competencia resultó un paradigma relevante en la consecución final del proceso de revocación del mandato del presidente Hugo Chávez.

3.3. CONTROVERSIAS SUSCITADAS EN LA REALIZACIÓN Y PRÁCTICA DEL PROCESO DE REFERENDO REVOCATORIO DEL PRESIDENTE HUGO CHÁVEZ

Para entender qué ocurrió en el proceso de revocación de mandato de Hugo Chávez —y, posteriormente, en el del presidente Nicolás Maduro—, cabe recordar los requisitos para poder revocar el mandato del presidente que establece en el artículo 72 de la Constitución venezolana³¹:

- Para la solicitud de revocación del mandato debe haber transcurrido la mitad del periodo para el cual fue elegido el funcionario, no pudiéndose solicitar más de una revocatoria durante el periodo de su mandato.
- Dicha solicitud debe pedirla un número no menor del 20% de los electores inscritos en la circunscripción correspondiente.
- Para el acto de la votación del revocatorio se requiere un cuórum mínimo de participación del 25% de electores inscritos en el censo electoral.

- Se requiere, además de que haya mayoría en la votación a favor de revocar el mandato de la autoridad cuestionada, que el número de votos que sustente esa mayoría sea igual o mayor al número de votos con los que en su día eligieron a dicha autoridad.

Sin embargo, hay que tomar en consideración una cuestión muy importante que ha sido clave para entender las actuaciones tanto del Gobierno como de la oposición: el artículo 233 de la Constitución venezolana dispone, como es lógico, que una de las causas de falta absoluta del presidente de la República sea la revocación de su mandato. Sin embargo, resulta paradójico el hecho de que, si esa falta absoluta se produce dentro de los cuatro primeros años, se procederá a una nueva elección presidencial en los treinta días siguientes, y que, por el contrario, si la falta absoluta del presidente se produce durante los dos últimos años, la persona que asumirá la Presidencia de la República hasta cumplir el periodo del mandato restante (dos años) será el vicepresidente del ejecutivo.

Al respecto, parecería que los constituyentes o bien no tuvieron en cuenta el fin de la revocación del mandato presidencial, o bien hicieron caso omiso de esta circunstancia, entendieron que era poco probable que la revocación se produjera y la trataron como una causa más de falta absoluta del presidente sin tener en cuenta sus particularidades. Es totalmente incongruente que, después de revocarse el mandato del presidente, tenga que sustituirle su mano derecha. Por esta razón, tanto en el proceso de revocación del mandato que se siguió contra el presidente Hugo Chávez como en el que posteriormente se solicitó contra el presidente Maduro, los plazos a tener en cuenta en el proceso fueron considerados de suma importancia, puesto que tan solo había un año para llevarlo a cabo (en concreto, el cuarto año del mandato presidencial). Esa cuestión marcó las pautas para que el Gobierno dilatará el proceso y la oposición presionara para acelerar los plazos.

Después de asentar estas premisas, es dable destacar no solo la dilatación en el tiempo pretendida por el Gobierno respecto al proceso seguido contra el presidente Hugo Chávez, sino también la falta de seguridad jurídica que lo caracterizó.

De acuerdo con las normas creadas en el 2003 por el CNE, la revocación del mandato en Venezuela se estructuraba en cuatro partes: la recolección de firmas para llegar al mínimo del 20% del censo electoral establecido en la Constitución y poder dar lugar a la solicitud del revocatorio, un proceso de verificación de dichas firmas, un proceso de reparo y, finalmente, la votación del referéndum revocatorio.

En cuanto a la recolección de firmas, el CNE debía entregar unas planillas numeradas y foliadas a los solicitantes del revocatorio y las firmas podían recogerse tanto de forma itinerante como en sitios preestablecidos, concretándose unas condiciones mínimas que tenían que contemplarse en las planillas³². Sin embargo, la oposición alegó que la entrega de los materiales se retrasó y que hubo incidentes y obstáculos para abrir las mesas destinadas a la recolección de las firmas por falta de acreditación de los distintos miembros. Asimismo, la oposición denunció la existencia de obstrucciones y amedrentamientos a los firmantes, así como cambios de instrucciones por parte del CNE para la recolección de las firmas. Según el Informe Integral de la Observación del Referendo Revocatorio Presidencial elaborado

por The Carter Center, las normas relativas a la recolección de firmas de forma itinerante generó un proceso complejo y prestó a confusiones³³.

Finalmente, se recolectaron 3,4 millones firmas y, una vez presentadas al CNE, se abrió el periodo de validación de las mismas. Esta parte de verificación se regulaba en los artículos 27 al 30 de la Normas de septiembre de 2003, pero esta regulación fue ampliada con instructivos del CNE. La Resolución n° 031120-794, de 20 de noviembre de 2003, relativa a las normas sobre los criterios de validación de las firmas y planillas de recolección sí fueron creadas por el CNE antes de las fechas previstas para la recolección de las firmas por parte de los solicitantes, que se realizó entre el 28 de noviembre y el 1 de diciembre de 2003. Pero para las cuestiones y problemas que posteriormente se suscitaron en esta fase de verificación, el CNE dictó el Instructivo sobre el Comité Técnico Superior de la fase de verificación de firmas del Referendo Revocatorio de 21 de enero de 2004, publicado en la *Gaceta Electoral* n° 186, de 5 de febrero de 2004, fecha, como se ve, posterior a la apertura del periodo de verificación, circunstancia que suscitó dudas sobre la transparencia de los criterios de dicha verificación. Además, «[...] las instrucciones eran vagas e incompletas, con decisiones lentas ante los problemas, así como el adiestramiento y los recursos fueron insuficientes, durando esta etapa más de 100 días y no 30 como establece el artículo 28 de las normas de septiembre de 2003»³⁴. Todo esto provocó que la verificación de las firmas no revistiera la seguridad jurídica necesaria. Los criterios de validación eran poco uniformes; específicamente, tres de ellos generaron serias controversias: el criterio de planillas planas³⁵, el de las huellas dactilares³⁶ y el denominado «acta mata planilla»³⁷.

En marzo de 2014, el CNE dio a conocer los resultados provisionales de la verificación de firmas y determinó que no se había obtenido el número necesario para convocar la revocación del mandato del presidente Chávez. Las quejas de la sociedad ante tales irregularidades y falta de transparencia motivaron que el 15 de abril el CNE convocara el periodo de reparo que preveía las Normas de septiembre de 2003 para que los firmantes de las 876.017 firmas que se habían regido por el criterio de verificación de «planillas planas» pudieran ser, en su caso, subsanadas por sus titulares³⁸.

Mientras tanto, la oposición recurrió ante la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia, que falló que eran válidas 800.000 firmas y que, por tanto, se llegaba a los 2,7 millones de firmas, con lo que se cumplía el requisito del 20% establecido en la Constitución para convocar el referéndum revocatorio³⁹. Sorprendentemente, en Sentencia de 12 de abril de 2004, la Sala Constitucional del TSJ consideró incompetente a la Sala Electoral para resolver cuestiones relativas al proceso de revocación del mandato, y determinó que la única instancia competente en dicha materia era la propia Sala Constitucional recurriendo al siguiente argumento: dado que la Asamblea Nacional no había dictado la ley de desarrollo de la revocación del mandato prevista en el art. 72 de la Constitución y que el CNE era el órgano que había elaborado la normativa, esta era considerada un «[...] acto en ejecución directa e inmediata de la Constitución», por lo que declaraba la nulidad de cualquier decisión adoptada por la Sala Electoral en relación con el proceso de revocación por su falta de competencia en la materia, y ratificaba la de Sala Constitucional en las resoluciones dictadas por el CNE respecto a las firmas válidas obtenidas⁴⁰.

Ante tales hechos, se desató la controversia entre ambas Salas, de modo que el poder judicial se convirtió en el escenario de la pugna entre el Gobierno y la oposición. No es un dato menor que la sala Electoral estaba compuesta por más magistrados simpatizantes de la oposición, mientras que la Sala Constitucional contaba con más partidarios del Gobierno.

Paralelamente a las argucias jurídicas entabladas entre las Salas del Tribunal Supremo de Justicia, en el marco del proceso de revocación finalmente se abrió el periodo de reparo comentado con anterioridad, en el que tampoco faltaron las irregularidades. Como se ha señalado, la finalidad de dicho reparo era que las personas cuyas firmas se habían considerado dudosas (un total de 876.017) y de las que dependía la continuación del proceso de revocación presidencial pudieran ratificarlas para que fueran consideradas válidas. De nuevo, al no existir ningún tipo de normas, el CNE dictó resoluciones e instructivos según la necesidad práctica, pero esta vez, bajo la asesoría de los observadores internacionales, se entablaron conversaciones entre el CNE y los distintos partidos para su elaboración. Se elaboró una lista de las personas afectadas para que convalidaran o no sus firmas (la denominada «Lista Tascón») cuya publicación tuvo consecuencias inesperadas: comenzaron a tomarse represalias contra los componentes la mentada lista, algunos de los cuales fueron incluso despedidos de los organismos públicos y de las empresas del Gobierno. Los funcionarios del Gobierno instaron aun a los votantes a «arrepentirse» y a retirar sus firmas, a pesar de que en su día su firma hubiera sido realizada de forma correcta⁴¹. Por tanto, el reparo sirvió al Gobierno no tanto para aclarar las dudas sobre las supuestas firmas dudosas cuanto para abrir la posibilidad de que los que habían firmado retiraran su apoyo a la solicitud de la revocación del presidente.

Finalmente, a pesar de todos los contratiempos, y después del periodo de reparto, se consiguió superar más del 20% de firmas necesarias para aceptar la solicitud de la revocación del mandato del presidente Hugo Chávez⁴². El 3 de junio de 2013, el CNE anunció la celebración del referendo revocatorio presidencial el 15 de agosto de 2004⁴³.

El periodo que transcurrió hasta la celebración del referendo de revocación de Chávez tampoco estuvo exento de episodios cuando menos desafortunados. Entre ellos destacan la incorporación de máquinas capta-huellas para emitir el voto por primera vez en Venezuela, que suscitaron dudas en cuanto a su veracidad⁴⁴; la sustitución en los días previos al de la votación de miembros de las juntas electorales municipales, así como de miembros de mesa; el incremento en poco tiempo en el Registro Electoral permanente de número de electores⁴⁵, registro al que incluso fueron incorporadas personas que constaban como fallecidas, así como de migraciones involuntarias de los electores hacia otros centros de votación; y, de nuevo, la creación tardía e *ipso facto* de las normas para gestionar la votación, que redundó en la falta de transparencia también en esta fase del proceso.

Aparte de algunos incidentes de violencia e intimidación, menos frecuentes que en los periodos del proceso previos, el día en que se celebró el referendo revocatorio el clima político fue más bien pacífico, si bien las dudas existentes sobre los instructivos y normas de actuación para ejercer el voto provocaron el retraso de las votaciones, una dilación que generó anomalías —planillas no rellenadas completamente e incluso falta de firmas de los testigos correspondientes—.

El resultado de la votación fue el siguiente: 5.800.629 votos (59,09% de los votos válidos) a favor de la no revocación del presidente Hugo Chávez, y 3.989.008 (40,63% de los votos emitidos válidamente) a favor de la revocación del mandato. Finalmente, el presidente de la República no quedaba revocado en su mandato.

Estos resultados produjeron descontento, sobre todo si se toma en consideración que no se permitió que los observadores internacionales y los miembros ajenos al CNE accedieran a la Sala de Totalización ni al centro de operaciones informáticas del CNE, circunstancias que abonaron la hipótesis de fraude electoral. Sin embargo, The Carter Center, la OEA y algunos estudios de observadores independientes concluyeron que, a la vista de los datos oficiales ofrecidos, no cabía hablar de fraude electoral.

4. LAS NORMAS VIGENTES DEL CNE PARA LA REVOCACIÓN DEL MANDATO PRESIDENCIAL EN VENEZUELA

En 2007, el CNE elaboró nuevas normas que pretendían ser una recopilación aclaratoria mejor sistematizada del proceso a seguir en la revocación del mandato. Se dictaron las Normas para regular los Referendos Revocatorios de 27 de marzo de 2007 (disposiciones centradas en la reglamentación de la organización y votación del referendo revocatorio) y las Normas para regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección popular de 6 de septiembre de 2007 (que versan sobre la secuencia del proceso de promoción y solicitud del referendo revocatorio). La nueva regulación estableció parámetros distintos a los de las normas elaboradas en 2003 y 2004, especificó qué sujetos debían solicitar la revocatoria y estableció plazos supuestamente más claros. La aprobación de esta normativa intentó paliar el efecto de incertidumbre e inseguridad jurídica que se vivió en el proceso de revocación presidencial de 2004. Nada más lejos de la realidad: si analizamos esta legislación, se aprecia que incluso se aplican trámites que se alejan de las previsiones del artículo 72 de la Constitución y convierten la revocación del mandato en un mecanismo cuya activación tropieza cada vez con más cortapisas.

Esta nueva normativa establece nuevas fases en el proceso de revocación. La primera estriba en la solicitud de promoción de referendo, que solo podrán realizar determinadas organizaciones y que debe ir acompañada por la adhesión del 1% de firmas de los electores de la circunscripción correspondiente. La segunda fase consiste en la recolección de firmas de la ciudadanía que respalde la celebración del referéndum (20% del censo electoral). La tercera es, propiamente, la convocatoria del referéndum y su votación, siempre que se cumplan los requisitos de las dos fases anteriores. Las nuevas normas de 2007 se desvían del artículo 72 de la Constitución, puesto que obligan a que la conformación de agrupaciones o asociaciones cumpla ciertos requisitos para que puedan ser sujetos activos solicitantes de la revocación del mandato y establecen una cortapisa administrativa innecesaria y dilatoria para que los ciudadanos puedan solicitar la revocación. La obligación de acompañar a la

propuesta el 1% de manifestaciones de voluntades es un requisito no previsto en el artículo 72 de la Carta Magna y puede ser reputada anticonstitucional⁴⁶.

Hay que tener en cuenta que, en sede de la Asamblea Nacional, no se propuso ninguna ley durante este tiempo que desarrollara el artículo 72 de la Constitución, por lo que no se cuestionó que fuera el CNE quien continuara elaborando la normativa con base en las sentencias ya mencionadas y dictadas en el proceso de revocación del presidente Hugo Chávez.

Esta nueva normativa⁴⁷, considerada a la luz de los acontecimientos acaecidos en el intento de revocación del mandato del actual presidente Nicolás Maduro propuesto en el 2016, ha convertido a la revocación del mandato en un instrumento de ornamento constitucional que en estas condiciones no puede considerarse una realidad política.

5. EL INTENTO DE REVOCACIÓN DEL MANDATO DEL PRESIDENTE NICOLÁS MADURO DE 2016

En las elecciones nacionales de 2015 para elegir a los componentes de la Asamblea Nacional, la oposición obtuvo mayor número de escaños que el Gobierno. La Asamblea Nacional pasó a estar dominada, pues, por la oposición, circunstancia que generó un contexto de marcada contraposición entre el poder legislativo y el poder ejecutivo en Venezuela. En el ínterin entre los comicios y la toma de posesión de los nuevos diputados, la Audiencia Nacional saliente, conformada por mayoría chavista, aprobó el nombramiento de 13 nuevos magistrados del TSJ y 21 suplentes para 12 años, entre los que se encontraban miembros de la militancia política favorable al Gobierno⁴⁸.

Una vez consolidada la nueva conformación de la Asamblea Nacional, el TSJ tuvo como pauta de actuación decretar una serie de sentencias que limitaron el poder de la Asamblea Nacional a través de la declaración de inconstitucionalidad de leyes aprobadas en sede parlamentaria⁴⁹. Incluso se atribuyó poderes que no estaban establecidos en el artículo 266 de la Constitución, iniciándose con estas resoluciones la confrontación entre los poderes estatales. De este modo, y a pesar de no tener la mayoría en la Asamblea Nacional, el Gobierno se aseguraba la complicidad de un importante aliado —el poder judicial— para contrarrestar al poder legislativo, dominado por la oposición mayoritaria.

Ante la crisis económica, social y política y la nueva coyuntura caracterizada por la contraposición entre los distintos poderes estatales, la MUD (Mesa de Unidad Democrática), plataforma que configuraba el sector de la oposición, sugirió las siguientes propuestas para poder deponer al ejecutivo:

- La enmienda constitucional para recortar el periodo constitucional de Nicolás Maduro y reducirlo. El inconveniente era que dicha modificación no podría tener carácter retroactivo, por lo que no solucionaría el problema de la inmediata destitución del ejecutivo.

- La creación de una nueva asamblea nacional constituyente mediante una renovación en pleno del poder público nacional y la permisión de la repetición de las elecciones adelantadas. Se consideró, no obstante, que dicho proceso iba a ser demasiado largo y que no estaba orientado a destituir del poder al presidente. Además, para poder convocar a una asamblea constituyente dentro de la Asamblea Nacional se exigían 111 votos a favor en el parlamento: la oposición solo disponía de 109 de los 112 diputados de la MUD, dado que los parlamentarios de la MUD electos por Amazonas habían sido inhabilitados para la juramentación por una sentencia del TSJ.
- La convocatoria del referendo revocatorio. El problema de optar por esta vía estribaba en que el plazo para que pudiera llevarse a cabo el proceso de revocación presidencial tenía que concluir antes del 10 de enero de 2017⁵⁰, fecha en que comenzaba el quinto año de mandato del presidente Maduro, puesto que, por imperativo constitucional, si la votación al revocatorio era posterior a dicha fecha, en caso de revocarse el mandato del presidente no se convocarían nuevas elecciones, sino que el vicepresidente sustituiría al presidente. Por tanto, se disponía de menos de un año para llevar a cabo el procedimiento de revocación del mandato del presidente Maduro y para que este tuviera los efectos deseados por la oposición: el cambio de Gobierno.

Ante esta situación, la MUD optó por solicitar un nuevo proceso de revocación del mandato del presidente de la República, petición iniciada formalmente el 26 de abril de 2016, cuando el CNE aprobó la entrega del formulario para la activación del revocatorio. Perro antes de dicha entrega los partidarios del oficialismo alegaron varias objeciones que, a su juicio, impedían que el CNE aprobara la solicitud inicial. Se cuestionó la legitimidad de la MUD para presentar la solicitud alegando que las organizaciones políticas son mediadoras y que en asamblea interna debían aprobar convertirse o no en mediadoras de los electores. Efectivamente, este supuesto sí está contemplado en las normas de 2007 (aunque no está previsto como requisito en el texto constitucional), por lo que la MUD tuvo que cumplir el trámite de recabar la autorización de su asamblea para poder actuar como solicitante de la revocación presidencial; ello demoró ello los plazos de inicio, contingencia que favorecía al oficialismo. Entregados los formularios correspondientes por parte del CNE⁵¹, el primer paso era la obtención de 1% de firmas que avalaran la solicitud de propuesta por la MUD para instar el proceso de revocación. Entre los días 28 de abril y 2 de mayo de 2016 se consiguieron más de 1.850.000 manifestaciones de voluntad. Sin embargo, las reglas del juego fueron interpretadas y modificadas por la CNE en el sentido de que se requería el 1% de los ciudadanos inscritos en el registro electoral por estado (y no a nivel nacional, al ser el referéndum de circunscripción nacional); por lo tanto, el porcentaje era más exigente y complejo. Igualmente, se añadieron dos nuevas pautas no previstas en la normativa de 2007⁵². Por una parte, una «auditoría» que había sido solicitada por el Partido Socialista Unido de Venezuela (el partido del Gobierno); esta suponía un trámite nuevo para la «digitalización y digitación de planillas con las manifestaciones de voluntad» y necesitaba nuevos criterios de validación y nulidad⁵³. Por otra, un nuevo trámite de au-

toexclusión en el que los ciudadanos pudiesen remover sus actas de voluntad de la base de datos del CNE entre el 13 y 17 de junio. Salvadas estas dos nuevas cortapisas establecidas por el CNE, se procedió a la validación de las firmas⁵⁴ por las personas que se adherían a la propuesta de revocación entre los días 20 a 24 de junio⁵⁵. Como es obvio, todas estas circunstancias dilataban enormemente los plazos para poder llevar a cabo la votación de la revocación presidencial antes del 10 de enero de 2017. Nos obstante, una vez seguido el proceso pautado por el CNE, finalmente se consiguió el porcentaje requerido, y el 27 de julio de 2016 se emitió informe por la Comisión de participación política y financiación (Copafi) por el que se consideraba que la MUD sí tenía la autoridad administrativa para solicitar la convocatoria de la fase de participación. El 2 de agosto de 2016, la MUD presentó escrito solicitando que se procediera a la recogida del 20% de firmas que apoyaran la iniciativa de referendo revocatorio del presidente de la República⁵⁶. Hasta el 24 de agosto el CNE no se pronunció para aceptar la solicitud. Quedaba solo pendiente la concreción de los centros de recolección de firmas, que debía haberse emitido en un plazo máximo de quince días y que se alargó sin justificación hasta el 21 de septiembre, día en el CNE aprobó la forma y condiciones de la recolección. Paradójicamente, el CNE estableció por segunda vez unos parámetros nuevos para interpretar el requisito del 20% de las firmas, al considerar que este porcentaje debía ser a nivel estatal; no tenía, así, en cuenta el hecho de que se trataba de un revocatorio de circunscripción nacional. Así, si en alguno de los estados no se lograba el 20% de las firmas en relación con el censo electoral respectivo, el CNE podía anular el proceso de revocación. Este requisito constituía un impedimento injustificado y totalmente antijurídico, dado que no estaba previsto ni en la Constitución ni en ninguna norma reguladora del revocatorio. Sin motivo ni explicación aparente, el CNE fijó un plazo para realizar la recolección de firmas —del 26 al 28 de octubre— en lugar de concretar una fecha inmediata a la resolución de aceptación de la solicitud, que debía haber sido próxima al 21 de septiembre, dado que no quedaba otro trámite pendiente, con lo que esta fase se aplazó en más de un mes. El CNE llegó a manifestar en uno de sus comunicados que el referendo podría celebrarse a mediados del primer trimestre de 2017, ya que, si se cumplían los requisitos, la consulta sería convocada a inicios de diciembre y a partir de esa fecha deberían computarse 90 días para constituir el día de la votación del referendo conforme establecía la normativa⁵⁷. Además, el CNE declaró que, debido a la necesidad de disponer de más tiempo para recolectar las firmas y para proceder a su oportuna comprobación, las votaciones de la revocatoria del mandato presidencial no se realizarían sino hasta mediados del primer trimestre de 2017.

Sin embargo, en un comunicado oficial fechado el 20 de octubre de 2016 el CNE suspendió el proceso de recolección de 20% de firmas aduciendo que acataba las órdenes judiciales dictadas en «medidas precautelativas» por algunos tribunales de la República⁵⁸ que ordenaban posponer cualquier acto que pudiera haberse generado como consecuencia de la recolección del 1% de manifestaciones de voluntad que respaldaban la solicitud presentada por la MUD sobre la revocación del mandato presidencial⁵⁹. Cabe matizar que el hecho de que existieran indicios de fraude en la recolección de firmas relativas al requisito del 1% del censo electoral podía afectar al estado de Amazonas, pero no al resto del país, al encontrarse ante un revocatorio de circunscripción nacional. Sin embargo, la paradójica interpretación

previa que ya habían realizado tanto el CNE como la Sala Electoral del TSJ respecto al 1% de firmas a nivel estatal sirvió de pauta para que el Poder Electoral suspendiera la revocatoria presidencial. A este respecto, José Ignacio Hernández considera que «[...] no se tomó en cuenta que, según el Consejo Nacional Electoral, un millón trescientos cincuenta y dos mil cincuenta y dos (1.352.052) de electores sí manifestaron válidamente su voluntad, y que solo sobre esa base se desarrolló el procedimiento de validación, en el cual lograron participar trescientos noventa y nueve mil cuatrocientos doce (399.412) electores, quienes pudieron validar su manifestación escrita de voluntad, cumpliendo así con el requisito del uno por ciento (1%). Por ello, los diez mil novecientos noventa y cinco (10.995) electores que supuestamente habrían usurpado la identidad de personas fallecidas no participaron en el trámite de validación, con lo cual cualquier irregularidad cometida en ese trámite no pudo haber afectado la decisión final del Consejo Nacional Electoral, cual fue declarar que se logró cumplir con el trámite del uno por ciento (1%)»⁶⁰. Efectivamente, las decisiones de los tribunales penales sobre el supuesto delito de fraude no tenían por qué incidir en la suspensión del proceso revocatorio, puesto que en la consecución del mismo ya se tomaron las medidas oportunas, se realizaron las comprobaciones correspondientes y fueron rechazadas las firmas que no cumplían los requisitos de validación. Con su actuación, el CNE resolvió dos veces sobre la misma cuestión: primero, en el mismo proceso de validación de las firmas, donde fueron rechazadas las dudosas durante el trámite de «digitalización y digitación de planillas con las manifestaciones de voluntad» (trámite que, como se ha dicho, el CNE estableció arbitrariamente), amén del trámite de validación de dichas firmas; y segundo, ante el posible fraude investigado por los tribunales penales de algunos estados —que, como medida cautelar, ordenaban la suspensión del proceso revocatorio acatando la decisión del CNE sin argumentación jurídica—. En línea con la opinión expresada por Hernández, la eventual existencia de fraude debía investigarse respecto a las personas que lo habían cometido o propiciado, pero ello no autorizaba a invalidar todo un proceso electoral en el que ya se habían realizado las depuraciones correspondientes: era prácticamente imposible que se hubieran contabilizado las supuestas firmas fraudulentas, dado que todas las manifestaciones de voluntad fueron comprobadas exhaustivamente dos veces (como ya se ha dicho, en el trámite de digitalización y en la validación) y se rechazaron las que generaban dudas y no habían sido validadas correctamente.

A esta cuestión hay que añadir el hecho de que la competencia para poder resolver sobre el proceso de revocación del mandato con incidencia a nivel nacional no podía ser asumida por tribunales ordinarios, e incluso me atrevo a decir que ni tan siquiera por la Sala Electoral del TSJ, según la sentencia de la Sala Constitucional del TSJ dictada el 12 de abril de 2004 con ocasión del proceso revocatorio del presidente Chávez y obviamente aplicable al revocatorio del presidente Maduro una vez considerada competente para resolver sobre cuestiones relativas al proceso de revocación del mandato solamente a la Sala Constitucional. Los tribunales ordinarios penales se extralimitaron en sus decisiones y el CNE al acatarlas de forma aleatoria, puesto que no solo se adoptaban medidas cautelares: debería haberse presentado contra ellas el oportuno recurso o incidente procesal con los argumentos pertinentes ante la Sala Constitucional del TSJ para poder proceder a la suspensión del revocatorio presidencial.

Ante tales decisiones y acontecimientos, la revocatoria presidencial contra Nicolás Maduro estaba abocada al fracaso no solo por las resoluciones adoptadas sobre su suspensión, sino también porque, en el caso de que el proceso hubiera seguido adelante, la fecha para celebrar la votación del referéndum se habría establecido con posterioridad al 10 de enero de 2017 y, si hubiera sido revocado el presidente, habría ocupado su cargo su vicepresidente, desenlace que intentaba evitar por todos los medios la oposición y los solicitantes del revocatorio.

Otro apunte importante es que durante la consecución del intento para solicitar la revocación del mandato del presidente Maduro, la Asamblea Nacional (que, recordémoslo, estaba compuesta por mayoría de diputados de la oposición del Gobierno) aprobó el 20 de abril de 2016 en segunda vuelta el proyecto de Ley Orgánica de Referendos, quedando pendiente que el propio presidente Maduro la promulgara o que, si este lo pedía, fuera sometida a examen de constitucionalidad por el TSJ⁶¹. Al respecto, tanto los diputados de la facción del Gobierno como el CNE alegaron que dicha ley era inconstitucional, puesto que la competencia para la regulación de los referéndums correspondía al poder electoral. Estas declaraciones apuntaban a que la ley «[...] no superaría una revisión del Tribunal Supremo de Justicia»⁶². Visto que la tendencia de las resoluciones de la Sala Constitucional del TSJ desde que la Asamblea Nacional estaba compuesta por mayoría de miembros de la oposición a la bancada del Gobierno era el rechazo y la neutralización de las leyes aprobadas por el poder legislativo⁶³, la oposición interesada en su aprobación consideró la posibilidad de dejar este proyecto de ley pendiente de aprobación⁶⁴, optando por la aplicación de las normas del CNE dictadas en el 2007 para la consecución del referendo revocatorio contra el presidente Maduro que la misma oposición ya había solicitado a través de la MUD. Hay que tener en cuenta que el proyecto de ley pretendía, sobre todo, acortar los plazos establecidos en las normas dictadas por el CNE sobre el revocatorio, si bien, aunque la ley hubiera sido aprobada, no se habría aplicado al proceso solicitado de revocación de Maduro por cuanto el proceso de su promulgación era posterior al revocatorio presidencial que ya estaba tramitándose.

Los argumentos aducidos por el CNE y por los diputados del partido oficialista relativos a la incompetencia de la Asamblea Nacional para legislar sobre los referéndums⁶⁵ resultan del todo incongruentes. Cabe recordar que las sentencias de la Sala Constitucional del TSJ n° 2073, de 4 de agosto, y n° 2341/2003, de 25 de agosto, dictadas en el revocatorio del presidente Chávez (y anteriormente comentadas) concluyeron fallando que el CNE tenía competencia para dictar las normas sobre la revocación del mandato mientras la Asamblea Nacional no aprobara la correspondiente ley. También la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, aprobada el 31 de julio de 2009, es clara en este punto cuando dispone: «Hasta tanto la Asamblea Nacional dicte la ley que regule los procesos de referendo el Poder Electoral a través del CNE desarrollará los instrumentos jurídicos especiales para regularlos». Parece ser que, después de doce años, el poder electoral pretende atribuirse las competencias correspondientes al poder legislativo, tendencia que constituye una usurpación de poderes estatales propicias a conservar las directrices que marca el poder ejecutivo.

6. CONCLUSIONES

El sistema presidencial establecido en Venezuela se ha articulado y gestionado de forma que el poder ejecutivo adquiere preeminencia respecto del resto de poderes y puede incidir directamente en la composición de los integrantes del poder electoral y del poder judicial. Ante esta situación, los instrumentos previstos en la Constitución venezolana para deponer el mandato del presidente del ejecutivo antes del término de su legislatura y su posible reelección quedan faltos de fuerza. Dado que la constitución venezolana no prevé el *impeachment* y que la declaración de responsabilidad contra el presidente de la República queda supeditada a la consideración del TSJ (compuesto por simpatizantes del Gobierno), poco margen de actuación le queda al poder legislativo para controlar las acciones del poder ejecutivo, lo que imposibilita la funcionalidad y eficacia de los sistemas de control propios de un sistema presidencial.

La revocación del mandato presidencial ha sido concebida como la única alternativa para poder ejercer el control del poder ejecutivo nacional, si bien manipulada de cierta forma por el poder legislativo en el sentido de que realmente este poder no es la instancia legítima para interponer la revocación: se trata, por el contrario, de una potestad única y exclusivamente de la ciudadanía, inherente a su soberanía única, intransferible e independiente de los poderes estatales. Tanto en el revocatorio del presidente Chávez como en el de Maduro, han sido las facciones de los partidos opositores del Gobierno que componen el poder legislativo las que han impulsado y liderado la revocación presidencial, convirtiendo esta institución en un medio de fuerzas políticas institucionales y en un instrumento del poder ciudadano.

No se ha querido comprender la base social y ciudadana de esta institución. Prueba de ello es que durante todos estos años no se ha establecido una legislación acorde con el espíritu de la misma en la que se depuraran incongruencias como el hecho de que la sustitución del presidente, en caso de ser revocado, la asuma el vicepresidente de la República si se efectúa dentro de los dos últimos años del mandato legislativo. El alejamiento de la posibilidad de una actuación directa de los ciudadanos, y el hecho de que tengan que recurrir a organizaciones políticas que cumplan determinados requisitos, disuaden a estos de solicitar la revocación.

Partiendo de esta premisa, la realidad práctica de los dos procesos de revocación presidencial en Venezuela nos abocan a entender el abuso cometido por el poder ejecutivo mediante la utilización instrumental del poder judicial y el poder electoral como fieles aliados, estrategia que ha dejado carente de fuerza al poder legislativo especialmente en el proceso de revocación del presidente Maduro.

En ambos procesos, y a pesar de los doce años transcurridos entre uno y otro, la forma de proceder del ejecutivo resultó similar ante la impunidad que este sentía. Las irregularidades en la forma de elaborar las normas; la inseguridad jurídica al establecer nuevas instrucciones y resoluciones a medida que se iban generando las nuevas etapas; las intimidaciones realizadas en la práctica a los firmantes tanto de las propuestas como de las solicitudes de revocación presidencial; las interpretaciones del CNE siempre tendentes a dilatar

los plazos para que el revocatorio presidencial se produjera dentro de los dos últimos años del mandato presidencial; y, sobre todo, las Sentencias del TSJ que avalaban las decisiones dirigidas a favorecer los intereses del Gobierno han hecho que la revocación del mandato deje claro el poder plenipotenciario del poder ejecutivo en Venezuela y quede como un principio de intenciones que, en la práctica, ha provocado innumerables controversias y puesto en jaque mate el protagonismo de la ciudadanía tan anhelado en el nuevo constitucionalismo latinoamericano, y ha quedado reducido a un instrumento de lucha entre el poder legislativo y el poder ejecutivo en el marco de un sistema presidencialista. Aparte de que estos procesos han patentizado el desequilibrio en el sistema presidencial venezolano entre estos dos poderes de la nación, la ciudadanía ha quedado desprovista de su poder original.

NOTAS

1. *Vid.*, entre otros, García Pelayo (1984); Cronin (1989); y Ayala (2004).
2. En relación con el encaje teórico de la revocación del mandato, debemos remontarnos a la idea de mandato imperativo *versus* mandato representativo, siendo este último el que ha imperado en nuestros sistemas constitucionales. Sin embargo, la revocación del mandato necesita una suerte de mandato imperativo que permita ejercer un control directo entre el ciudadano como soberano del Estado y el representante político. Recordemos que el concepto de mandato representativo político limita esta ecuación en pro de dar libertad al representante para realizar las gestiones políticas sin tener que estar sometido constantemente al parecer de su poderdante. Dado que este artículo busca otro fin, simplemente se deja un breve comentario al respecto.
3. Como se ha comentado, dependiendo de la intención de los legisladores la revocación del mandato variará en función de la autoridad a revocar, el ámbito al que se circunscribe, así como los requisitos para que pueda llevarse a cabo. La misma se puede aplicar tanto a representantes políticos del nivel local, regional, estatal e incluso nacional. Este último es el caso abordado en el presente trabajo, centrado en el presidente de la nación.
4. Al respecto, *vid.* Zimmerman (1997). Resulta interesante la matización que realiza Díaz Martín (2001), para quien el *impeachment* es fruto de la responsabilidad fiduciaria entre ejecutivo y legislativo.
5. La revocación del mandato está contemplada en otros países con sistema presidencialista, entre los que encontramos a Estados Unidos, Canadá, Argentina, Colombia, Perú, Panamá, México, a nivel local o estatal, e incluso a algunos representantes políticos a nivel nacional, Solo en Ecuador, Venezuela y Bolivia se aplica de forma genérica a todos los representantes políticos, incluido el presidente de la República.
6. Sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano, *vid.* Viciano Pastor (2006).
7. Para un estudio exhaustivo de la revocación del mandato presidencial en Bolivia, remito a Domingo Barberá (2016).
8. Combellas (2005).
9. Al respecto, el constituyente Rodolfo Sanz basaba la inclusión de la revocación del mandato en tres principios: «La cualidad de elección, el traslado del carácter revocatorio de la función de la revocatoria revocatoria (*sic*) al pueblo, la necesidad de garantizar la legitimidad y de mantener la estabilidad y la gobernabilidad». Diario de Debates, *Gaceta Constituyente*, Asamblea Nacional Constituyente de la República de Venezuela, octubre-noviembre 1999, p. 26.

10. Guzmán (2012).

11. El artículo 222 de la Constitución venezolana dispone: «La Asamblea Nacional podrá ejercer su función de control mediante los siguientes mecanismos: las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias previstas en esta Constitución y en la ley, y mediante cualquier otro mecanismo que establezcan las leyes y su reglamento. En ejercicio del control parlamentario, podrán declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos o funcionarias públicas y solicitar al poder ciudadano que intente las acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad».

12. El poder ciudadano en Venezuela está integrado por el defensor del Pueblo, el contralor general de la República y el fiscal general de la República.

13. El art. 266 de la Constitución de Venezuela, apartado 2, establece: «Son atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia: [...] 2. Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del presidente o presidenta de la República o quien haga sus veces y, en caso afirmativo, continuar conociendo de la causa previa autorización de la Asamblea Nacional, hasta sentencia definitiva».

14. La sesión de la Asamblea Constituyente donde se trató la revocación del mandato se celebró en el 25 de octubre de 1999 (en concreto, se debatió el artículo 76, que en la redacción final pasó a ser el 72). La votación del artículo fue confusa ante las varias propuestas que se presentaron para determinar con claridad los requisitos de la revocación del mandato; tanto, que finalmente se decidió aplazar la decisión sobre la revocación del mandato y crear una Comisión especial para la elaboración del texto del artículo y su posterior aprobación, celebrada en sesión de la Asamblea Constituyente el 12 de noviembre de 1999.

15. Se crearon 49 leyes-decreto, entre ellas la Ley de hidrocarburos, la Ley de Pesca y la Ley habilitante de tierras, donde se reestructuraban aspectos sobre las petroleras, así como sobre los procesos de regularización de la propiedad privada. *Vid.* Vinogradoff (2003).

16. Entre ellas cabe mencionar la marcha de 23 de enero de 2002 y la de 4 de febrero del mismo año, así como otras organizadas por la oposición que cesaron ante el paro obrero.

17. Kornblith (2014a).

18. El Acuerdo n° 12 disponía: «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 la que se prevé la eventual celebración de referendos revocatorios del mandato de todos los cargos y magistraturas de elección popular que han arribado a la mitad del período para el cual fueron elegidos (gobernadores, alcaldes, legisladores regionales y diputados a la Asamblea Nacional), o arribarán a dicha mitad en el transcurso de este año, como es el caso del presidente de la República conforme a la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia del 13 de febrero de 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».

19. Resolución del CNE n° 030912.461.

20. El máximo órgano del poder electoral en Venezuela es el Consejo Nacional Electoral, en adelante CNE

21. Kornblith (2014a).

22. En Venezuela, una de las innovaciones de la Constitución de 1999 fue la nueva elaboración de un sistema constitucional basado en cinco poderes, (y no en los tres poderes tradicionales del constituciona-

lismo). Estos poderes era, el legislativo, el ejecutivo, el judicial, el electoral y el poder ciudadano. Esta base pentapartita de la división de poderes significa que el poder electoral goza de autonomía e independencia garantizando su sujeción a la Constitución y a la ley, y liberándolo del sometimiento a otros poderes (art. 294 de la Constitución de Venezuela). Por su parte, el artículo 296 de la Constitución de 1999 establece que incluso tres de sus cinco miembros serán postulados por la sociedad civil, uno de ellos por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales, y uno por el poder ciudadano, para posteriormente ser designados por la Asamblea Nacional, pero no prevé en ningún caso la posibilidad de que sea el TSJ el que designe a sus componentes.

23. Petzon-Pernía (2004).

24. Art. 70 de la Constitución venezolana: «Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato [...]. La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo».

25. El art. 72 también hace referencia expresa a la reserva de ley para la revocación del mandato de los cuerpos colegiados.

26. La sentencia 2073, de 4 de agosto, de la Sala Constitucional establece: «A fin que no se haga nugatorio tal derecho, y para lograr la primacía de las formas 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 para la Asamblea Nacional; a objeto de garantizar el carácter normativo de la Constitución».

27. La sentencia 2341/2003, de 25 de agosto, de la Sala Constitucional, asienta lo siguiente en su considerando tercero: «La Sala garantiza, al poder electoral, que ella nombre en forma provisoria la mayor autonomía tal como corresponde a uno de los poderes públicos».

El órgano rector del poder electoral, conforme al artículo 293.1 constitucional, podrá desarrollar la normativa que le asigna la Ley Orgánica del Poder Electoral, 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.

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

28. Hay que aclarar que hasta entonces no se había aprobado regulación alguna en relación a procesos electorales ni referendums, y que estaba vigente la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1998 anterior a la Constitución de 1999. Al respecto, la Sala Constitucional del TSJ, en sentencia n° 628, de 23 de abril de 2004, determinó que «[...] la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (publicada en la *Gaceta Oficial* n° 5.223 Extraordinario del 28 de mayo de 1998) que es preconstitucional, si bien contiene un conjunto de normas que se refieren a “referendos”, las mismas como se desprende de su texto (véase, Título V, “De los Referendos”) no se compadecen con los referendos contemplados en la Constitución de 1999 (v. artículos 181 y 185 de la Ley citada), y por tanto no tiene aplicación dicha Ley en los procesos referendarios actuales». Esta ley fue derogada por la Actual Ley Orgánica de Procesos Electorales aprobada por la Asamblea Nacional el 31 de julio de 2009.

29. Al respecto, *vid.* Antella (2009), que cita los argumentos vertidos por Chavero Gazdik (2004).

30. Esta sentencia relativa a la sentencia dictada por el mismo órgano el 20 de diciembre de 2001, argumenta: «La Sentencia antes citada aclaró que “[...] la calificación de acto dictado en ejecución directa de la Constitución, esta (*sic*) referida a la forma de cómo un determinado acto jurídico se articula con las normas constitucionales, es decir si su ejecución obedece en primer término a una disposición legal que regula su práctica o si deriva directamente de una norma constitucional que no requiere de ley alguna que regule el ejercicio del derecho o de la atribución que fundamenta el acto. Es un hecho bastante generalizado que los derechos fundamentales y la normativa que se refiere a la creación de órganos de los poderes públicos y su habilitación, en la mayoría de las constituciones vigentes en distintos países, son considerados de aplicación inmediata y directa”. En este orden de ideas, puede observarse que no se ha dictado una ley para regular ninguna de las modalidades “referendarias”, de tal manera que la normativa elaborada a tales efectos por el Consejo Nacional Electoral son actos en ejecución directa e inmediata de la Constitución, fundados en el artículo en la Disposición Transitoria Octava de la Carta Magna. La invocatoria de la Ley Orgánica del Poder Electoral y el mismo artículo 293 constitucional a los solos efectos de fundamentar la competencia, pero no hay texto legal pre o postconstitucional que regule los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular».

31. El art. 72 dispone: «Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores o electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocación, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores o electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos o inscritas, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley. La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato».

32. Planillas que fueron establecidas previamente por el Directorio del CNE. *Vid.* Nota de Prensa del CNE (2003).

33. The Carter Center (2005).

34. Según manifestaciones ofrecidas en The Carter Center (2005).

35. A criterio del Gobierno, los instructivos repartidos sobre cómo realizar el proceso recolección de firmas señalaban que los firmantes debían rellenar personalmente de su puño y letra sus datos en las planillas, requisito que la oposición alegaba que en ningún momento se había sugerido. En las normas a aplicar en el momento de recolección de firmas —concretamente, las normas 20 de noviembre de 2003 que establecen el Proyecto de Normas sobre los criterios de validación de las firmas y las planillas de recolección de firmas, Resolución 031120-794, únicas encontradas sobre las fechas que señala el Gobierno que se instruyó sobre esta materia— no hay ninguna alusión a dicho requisito. Parece ser que se elaboró un instructivo, pero solo se hizo llegar a los funcionarios, del CNE desconociendo este hecho el resto de agentes que intervinieron en la recogida de firmas. *Vid.* Álvarez, Malpica, Domingo Mújica y Casado (2004).

36. En el informe elaborado por The Carter Center (2005) se lee literalmente: «La revisión de las huellas dactilares por el CTS también se hizo con base en las directrices disímiles y, a menudo contradictorias, respecto a lo que constituía una huella válida o inválida. Ante la confusión que causaban las diferentes instrucciones, era muy común ver a distintos trabajadores del CNE aplicar criterios completamente diferentes para juzgar las huellas, frecuentemente discrepando respecto a huellas similares. Los supervisores

no impusieron una aplicación uniforme de los criterios de huellas, y se mostraron renuentes a comentar los criterios que se seguían, con los observadores internacionales».

37. En los nuevos instructivos para la recolección de firmas creados por el CNE se estableció, entre otras pautas del proceso, que se levantaran actas en las que se concretara cada día el número de firmas recogidas. Sin embargo, estos instructivos fueron entregados con dos días de antelación, lo que generó confusión entre los mismos trabajadores del CNE y conllevó que algunos no cumplimentaran las actas como se señalaba. Esta cuestión fue tenida en cuenta para que el CNE invalidara las planillas porque existían errores en las actas. Obviamente, la oposición protestó al considerar que el problema era de índole técnico —administrativo— y totalmente imputable a los trabajadores del CNE, por lo que no debían anularse las firmas que reflejaban los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, el CNE hizo caso omiso a estos argumentos.

38. Los observadores de la OEA y de The Carter Center respaldaron esta iniciativa de abrir dicho periodo de reparo, si bien mostraron diferencias en cuanto a los criterios que el CNE preveía para el procedimiento de reparación.

39. Sentencia n° 24, de 15 de marzo de 2004, de la Sala Electoral del TSJ.

40. La sentencia de 12 de abril de 2004 de la Sala Constitucional se dictó con motivo de un recurso de avocamiento presentado por el Comando Nacional de Campaña Ayacucho en respaldo de la posición del Gobierno, que cuestionaba la competencia de la Sala Electoral del TSJ sobre cuestiones del revocatorio.

41. The Carter Center (2005). El 13 de mayo de 2004, The Carter Center y la OEA emitieron un comunicado en el que se apoyaba la idea de que solo podían excluirse las firmas de quienes alegaban no haber firmado, pero no de quienes retiraban la firma por arrepentimiento. Finalmente, más de 90.000 personas optaron por retirar sus firmas.

42. Se consiguieron un total de 2.553.051 firmas válidas, superando por tanto el 20% requerido.

43. Hay que tener en cuenta que el 19 de agosto de 2004, el presidente Chávez cumplía las dos terceras partes del periodo presidencial, por lo que, si quedaba revocado su mandato después de esta fecha, no habría nuevas elecciones y pasaría a ocupar el cargo de vicepresidente hasta terminar el periodo de mandato en el 2007, todo ello en aplicación del art. 233 de la Constitución venezolana.

44. Las instrucciones de verificación de las máquinas donde se iban a emitir los votos se dictaron solo tres días antes de la votación, produciendo un considerable retraso en el momento de la votación.

45. No puede determinarse si los registros se intentaron por personas simpatizantes de la oposición o por simpatizantes del Gobierno. Ante tal hecho de incertidumbre en el Registro Electoral, el CNE dictó la Resolución n° 040629-1055, por la que se creaba una comisión técnica *ad hoc* para la depuración de dicho Registro.

46. Para un análisis detallado de las normas de 2007 del CNE sobre revocación del mandato, *vid.* Domingo Barberá (2016: 223-263).

47. El marco jurídico de la revocación del mandato actualmente está contenido en las normas del CNE de 2007 referenciadas, la Ley Orgánica del Poder Electoral y la Ley Orgánica de procesos electorales y su reglamento.

48. Se produjeron jubilaciones anticipadas de los anteriores miembros del TSJ, y alguno de ellos declaró que fueron extorsionados y amenazados para anticipar dicha jubilación. Al respecto, *vid.* Menéndez (2016).

49. Al respecto *vid.*, Casal Hernández (2017), donde el autor hace un análisis de las sentencias dictadas por el TSJ que revocaron las leyes aprobadas por la AN.

50. El periodo electoral del presidente Nicolás Maduro se inició el 10 de enero de 2013, finalizando, por tanto, después de 6 años, el 10 de enero de 2019. Recordemos que, según lo establecido en la Constitución, la revocación del mandato presidencial solo podía solicitarse una vez cumplida la mitad del mandato, es decir, a partir del 10 de enero de 2016.

51. El CNE tenía que entregar unos formularios oficiales a la MUD para que esta pudiera recabar las manifestaciones escritas de apoyo del 1% de los votantes a la propuesta de solicitud de revocación del mandato. Sin embargo, el CNE se demoró y solicitó a la MUD la entrega de dichos formatos el 9 de marzo, el 15 de marzo y el 7 de abril. No fue sino hasta el 26 de abril cuando se libró el oficio para la entrega del formulario, demorándose los trámites de inicio 48 días. Al respecto, *vid.* Hernández (2017).

52. Los dos nuevos trámites establecidos arbitrariamente por el CNE eran totalmente innecesarios si lo que se quería era dar seguridad jurídica al hecho de las manifestaciones de voluntad realizadas, puesto que para dicho fin se había previsto en las normas de 2007 la validación de las firmas obrantes en la propuesta de solicitud de la revocación del mandato. Es obvio que el interés de esta maniobra era única y exclusivamente el retraso y la dilatación del proceso de revocación para que se realizara con posterioridad al 10 de enero de 2016.

53. Hernández G. (2017: 799).

54. La validación de las firmas sí está prevista en el artículo 10. 6 de las Normas de 6 de septiembre de 2007.

55. A pesar de las colas que hacía la gente para poder validar las firmas, no se dejó entrar a las instalaciones para proceder a dicha validación hasta después de las 4 pm, existiendo quejas por parte de la ciudadanía que vieron limitados sus derechos. Al respecto, *vid.* Mozo Zambrano (2016).

56. Paralelamente, el partido PSUV (Partido Socialista Unido de Venezuela) presentó solicitud para inhabilitar la inscripción de la MUD como partido político, lo que provocó que el CNE se pronunciara con más retraso sobre la admisión de la solicitud.

57. Lares Martiz (2016).

58. En octubre, los tribunales regionales de Aragua, Arabobo, Monagas, Apure y Bolívar anularon en sus respectivos estados la recolección de firmas del 1% alegando acusación por fraude.

59. Comunicado del CNE (2016).

60. Hernández (2017: 813-814).

61. *BBC* (2016).

62. Esta consideración fue vertida por Luis Almagro, secretario general de la OEA. Cfr. Almagro (2016).

63. *Vid.*, al respecto, Manrique (2016).

64. *La Razón* (2016).

65. Si bien trata en concreto sobre el poder judicial, cabe mencionar la sentencia dictada por la Sala Constitucional del TSJ n° 341 del TSJ, de 5 de mayo de 2016, en la que, con ocasión de la solicitud de pronunciamiento realizado por el presidente Nicolás Maduro sobre la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia aprobada en la Audiencia Nacional, el alto tribunal hizo una interpretación restrictiva del artículo 204 de la Constitución, siguiendo los criterios aducidos por el ejecutivo. Centrándo-

nos en los argumentos aducidos por el presidente de la República, solo en cuanto al poder electoral (dejando de lado en este trabajo la materias correspondientes al TSJ y al Poder Ciudadano) consideraba que la iniciativa legislativa sobre la materia electoral correspondía exclusivamente al poder electoral en interpretación del art. 204.6, por lo que se puede deducir de este argumento que, según el ejecutivo venezolano, la Asamblea Nacional no tendría competencia para presentar iniciativas legislativas sobre dicha materia y solo podría discutir las iniciativas que en su caso se presenten por el poder electoral. Continuando las explicaciones del ejecutivo, en caso de que la AN se negara a realizar la correspondiente discusión sobre la iniciativa, el proyecto se sometería a referendo aprobatorio. El Gobierno defendía que la asignación de la iniciativa legislativa tiene carácter excluyente a favor del poder electoral en materia electoral. Al respecto, podríamos señalar que el artículo 204.3 no acota ninguna materia concreta para la competencia de la iniciativa legislativa de la AN; por tanto, el poder legislativo podría presentar iniciativas legislativas en cualquier materia, por lo que desde este punto la interpretación debería ser extensa, como no ocurre con el art. 204.6, donde sí limita la materia a la que el poder electoral puede presentar iniciativas legislativas. Por tanto, la iniciativa legislativa es restrictiva respecto al poder electoral, pero no respecto al legislativo. No obstante lo comentado, cabría cuestionar qué ha pasado con la aprobación de las normas elaboradas por el CNE en 2007 sobre el proceso de revocación del mandato y por qué el poder electoral, con base en estos argumentos del ejecutivo, no elevó la iniciativa correspondiente a la Asamblea Nacional para su discusión y, en su caso, sometimiento a referendo. Tras la aprobación de las normas de 2003 sobre la revocación del mandato elaboradas por el CNE, la Sala Constitucional del TSJ declaró en las sentencias n° 2073 /2003, de 4 de agosto, y n° 2341/2003, de 25 de agosto, que aquellas eran constitucionales, siempre y cuando se hubieran dictado con carácter supletorio hasta que se aprobara por la AN la correspondiente ley sobre dicha materia. Ahora bien, según el argumento aducido por el presidente Maduro cabe plantearse cuándo podrá dictar dicha ley la AN si el CNE no presenta la iniciativa legislativa en materia de revocación del mandato, puesto que el poder electoral es el único con potestad para ello. Las normas dictadas por el CNE siempre serán supletorias de las leyes de la AN, que nunca llegarán a dictarse porque el mismo poder electoral vetará al poder legislativo si procede directamente a dictarlas él mismo.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, Tulio, Freddy MALPICA, José Domingo MÚJICA y Jorge CASADO (2004): *Expediente fraude a la democracia, caso Venezuela* [en línea] <<http://www.labotellaalmar.com/documentos/informe-venezuela.pdf>>. [Consulta: 22/12/2015.]
- ANTELLA, Ricardo (2009): «Régimen jurídico del referéndum revocatorio» [en línea] <<http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/AAR8242.pdf>>. 43 [Consulta: 02/06/2018.]
- AYALA C., Carlos (2004): *El referendo revocatorio: una herramienta ciudadana de la democracia*, Los Libros de El Nacional. Colección Minerva, 21, Caracas: CEC.
- BREWER-CARIAS, Allan (2016): «Nuevo secuestro del derecho del pueblo a la realización del referendo revocatorio presidencial perpetrado por la Sala Electoral, algunos tribunales penales y el poder electoral», *Revista de Derecho Público*, 147-148 (julio-diciembre), 384-396.
- CARPIZO, Jorge (2006): «Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina», *Boletín mexicano de derecho comparado*, 39 (115), 57-91.
- CASAL HERNÁNDEZ, Jesús María (2017): *Asamblea Nacional, conquista democrática versus demolición autoritaria*, Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- CHAVERO GAZDIK, Rafael J. (2004): «Justicia politizada, un pecado imperdonable: Comentarios a la actuación del TSJ ante la convocatoria de un referendo revocatorio presidencial», en *La guerra entre las Salas del TSJ frente al referéndum revocatorio*, Caracas: Aequitas, 111-153.
- COMBELLAS, Ricardo, (2005): «El proceso constituyente y la Constitución de 1999», en E. Plaza y R. Combellas (coords.), *Procesos constituyentes y reformas constitucionales en la historia de Venezuela: 1811-1999*, Caracas: Universidad Central de Venezuela, 765-807.

- CRONIN, Thomas E. (1989): *Direct Democracy, The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Twentieth Century Fund Book.
- DÍAZ MARTÍN, José Manuel (2001): *La responsabilidad política en los sistemas democráticos*, Valencia: Corts Valencianes.
- DOMINGO BARBERÁ, Elia (2016): *La revocación del mandato presidencial: la experiencia en la República Bolivariana de Venezuela y en el Estado plurinacional de Bolivia*, Tesis Doctoral, Valencia: Universitat de València.
- GARCÍA CAMPOS, Alán: «La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico» [en línea] <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/1/cnt/cnt3.pdf>>. 25. [Consulta: 12/06/2015.]
- GARCÍA PELAYO, Manuel (1984): *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid: Alianza Editorial.
- GUZMÁN, Teodoro Yan (2012): «Legados normativos para democratizar la revocatoria de mandato desde el (neo)constitucionalismo Latinoamericano», en R. Viciano Pastor y R. Martínez Dalmau (eds.), *Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, Valencia: Tirant lo Blanch, 299-328.
- HERNÁNDEZ G., José Ignacio (2017): «La violación del derecho al referendo revocatorio presidencial en Venezuela», *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 67, LXVII (267), septiembre-diciembre, 791-818.
- KORNBLITH, Miriam (2014a): «Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela: definición y puesta en práctica», en A. Lissidini, Y. Welp, D. Sovatto (comps.), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia participativa en América Latina*, México: Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, 131-166.
- (2014b): «La revocatoria de Mandato: lecciones a partir de la experiencia Venezolana», en Y. Welp y S. Uwe (coords.), *La dosis hace el veneno: análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Quito: CNE de Ecuador e Instituto de la Democracia.
- MANZANO SÁNCHEZ, María de la Paz (2000): «Caracterización y problemática del presidencialismo iberoamericano», *Derecho PUCP*, vol. 53, 267-312.
- PETZON-PERNÍA, Hermman (2004): «Acerca del Artículo 72 de la Constitución o el referéndum revocatorio», en F. Parra Aranguren (ed.), *Ensayos de derecho Administrativo: libro homenaje a Nectario Andrade Labarca*, vol. III, Caracas: TSJ, 447-459.
- VERDUGO SILVA, Julio Teodoro (2014): «Bolivia: entre la expectativa de uso y los intentos fallidos de activación», en Y. Welp y U. Serdült (coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Quito: CNE e Instituto de la Democracia, 135-158.
- VICIANO PASTOR, Roberto (2006): «Caracterización General de la Constitución Venezolana de 1999», en R. Viciano Pastor, Roberto y L. Salamanca (coords.), *El sistema político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- ZIMMERMAN, Joseph F. (1997): «Revocación del mandato legislativo» [en línea] <<http://www.democraciaparticipativa.net/documentos/RecallsUSA.htm>>. [Consulta: 10/08/2015.]

Fuentes primarias

- Acuerdos 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 (2003) [en línea] <<http://www.oas.org/OASpage/eng/Venezuela/Auerdo052303.htm>>. [Consulta: 20/01/2015.]
- ALMAGRO, Luis (2016): *Informe sobre la Carta Democrática Latinoamericana*, Organización de los Estados Americanos.
- Comunicado del CNE de 20 de octubre de 2016, Poder Electoral acta medidas cautelares ordenadas por tribunales de la República [en línea] <http://www.cne.gov.ve/web/sala_prensa/noticia_detallada.php?id=3483>. [Consulta: 15/10/2017.]
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

Diario de Debates, *Gaceta Constituyente*, Asamblea Nacional Constituyente de la República de Venezuela, octubre-noviembre 1999.

Ley Orgánica de Procesos Electorales aprobada por la Asamblea Nacional el 31 de julio de 2009.

Normas del CNE. Resolución n° 030926-465, de 25 de septiembre de 2003.

Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular, de 6 de septiembre de 2007, Resolución n° 070906-2770

Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular. Resolución del CNE n° 030926-465, de 25 de septiembre de 2003.

Normas para Regular los Referendos Revocatorios, de 27 de marzo de 2007, Resolución n° 070327-341.

Nota de Prensa del CNE (2003): «CNE presentó planillas oficiales para referendos revocatorio», 8 de octubre, [en línea] <http://www.cne.gon.ve/web/sala_prensa/noticia_detallada.php?id=1665>. [Consulta: 04/02/2015.]

Sentencia 2073/2003, de 4 de agosto, de la Sala Constitucional del TSJ de Venezuela

Sentencia 2341/2003, de 25 de agosto, de la Sala Constitucional del TSJ de Venezuela

Sentencia 566/2004, de 12 de abril, de la Sala Constitución del TSJ de Venezuela.

Sentencia n° 24, de 15 de marzo de 2004, de la Sala Electoral del TSJ de Venezuela.

Sentencia n° 628/2004, de 23 de abril, Sala Constitucional del TSJ de Venezuela.

Sentencia 341/2016, de 5 de mayo, Sala Constitucional del TSJ n° 341 del TSJ de Venezuela.

The Carter Center (2005): *Informe Integral de la observación del Referendo Revocatorio Presidencial elaborado* [en línea] <www.cartercenter.org>. [Consulta: 12/12/2015.]

Prensa en línea

BBC (2016): «Venezuela aprueba una ley para activar el referéndum de Maduro», 21 de abril [en línea] <https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160420_america_latina_venezuela_ley_asamblea_revocatorio_maduro_dp_dgm>. [Consulta: 10/10/2017.]

LARES MARTIZ, Valentina (2016): «En Venezuela descartan referendo revocatorio contra Maduro en 2016», *El tiempo*, 21 de septiembre [en línea] <<https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/venezuela-descartan-referendo-revocatorio-contra-maduro-en-2016-31745>>. [Consulta: 10/07/2018.]

La Razón (Caracas) (2016): «Asamblea Nacional/ Seis meses, siete leyes, múltiples trabas», 6 de julio [en línea] <<https://www.larazon.net/2016/07/asamblea-nacional-seis-meses-siete-leyes-multiples-trabas/>>. [Consulta: 15/09/2018.]

MANRIQUE, Mildred (2016): «TSJ neutraliza a la Asamblea Nacional de Venezuela con 28 sentencias en contra», *800 noticias*, 12 de octubre [en línea] <<http://800noticias.com/tsj-neutraliza-a-la-asamblea-nacional-de-venezuela-con-28-sentencias-en-contra>>. [Consulta: 15/09/2018.]

MELÉNDEZ Lorena, (2016): «Exmagistrados del TSJ denunciaron que fueron extorsionados y amenazados para dejar sus cargos», *runrún.es*, 17 de febrero [en línea] <<http://runrun.es/nacional/venezuela-2/248932/ex-magistrados-del-tsj-denunciaron-que-fueron-extorsionados-y-amenazados-para-dejar-sus-cargos/>>. [Consulta: 10/08/2017.]

MOZO ZAMBRANO, Reynaldo (2016): «En Caracas miles se quedaron sin validar su firma», *Efecto Cocuyo*, 4 de junio [en línea] <<http://efectococuyo.com/politica/en-caracas-miles-se-quedaron-si-validar-su-firma/>>. [Consulta: 10/05/2018.]

VINOGRADOFF, Ludmila, (2003): «La oposición venezolana inicia el proceso para revocar el mandato de Hugo Chávez», ABC Internacional, 19 de agosto [en línea] <https://www.abc.es/hemeroteca/historico-19-08-2003/abc/Internacional/la-oposicion-venezolana-inicia-el-proceso-para-revocar-el-mandato-de-hugo-chavez_202032.html>. [Consulta: 25/01/2014.]

Fecha de recepción: 12 de febrero de 2019.

Fecha de aceptación: 24 de mayo de 2019.