

Comentarios Monográficos

NOTAS PARA UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA DEL REFERENDO REVOCATORIO EN VENEZUELA

Carlos García Soto

Profesor de Historia del Derecho en la Universidad Monteávila y de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela

Resumen: *Se analiza la figura del referendo revocatorio en Venezuela desde una perspectiva histórica.*

Palabras Clave: *Referendo revocatorio. Perspectiva histórica.*

Abstract: *It analyzes the figure of the referendum recall in Venezuela from a historical perspective.*

Key words: *Referendum recall. Historical perspective.*

INTRODUCCIÓN

En tanto derecho político (artículo 72 de la Constitución), en Venezuela el referendo revocatorio constituye un importante medio de participación ciudadana (artículos 62 y 70 de la Constitución).

A través de ese derecho político los ciudadanos pueden manifestar su decisión de dar por terminado un mandato otorgado previamente a un funcionario electo popularmente. Se trata, por ello, de un derecho de importancia fundamental en una sociedad democrática.

El objeto de estas notas es identificar los rasgos fundamentales del referendo revocatorio en Venezuela, desde una perspectiva histórica.

I. NOTAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LOS REFERENDOS REVOCATORIOS EN LA HISTORIA DE VENEZUELA¹

La figura del referendo revocatorio, como mecanismo para que el electorado decida dejar sin efecto el mandato previamente otorgado por elección a un funcionario, no es propiamente una novedad en la historia de Venezuela. Intentemos rastrear los antecedentes del referendo revocatorio previsto en la Constitución de 1999 en la historia de Venezuela².

¹ Seguimos lo expuesto en García Soto, Carlos. “Los referendos revocatorios en la historia de Venezuela”, en *Prodavinci*, 3 de julio de 2016.

² Véase Corao, Carlos Ayala. *El referendo revocatorio. Una herramienta ciudadana para la democracia*, *Los Libros de El Nacional*, Caracas, 2004, pp. 31-42 y Ricardo Antela, *La revocatoria del mandato (Régimen jurídico del Referéndum Revocatorio en Venezuela)*, Editorial Jurídica Venezolana-Universidad Metropolitana, Caracas, 2011, pp. 37-43.

1. *La revocatoria de mandato a Vicente de Emparan: el referendo revocatorio en los inicios de la Independencia de Venezuela*

El primer referendo revocatorio en Venezuela sería de alguna manera pintoresco, pero fundamental como evento político, como pocos en la historia del país³: el 19 de abril de 1810 el Cabildo de Caracas cuestiona la autoridad del Capitán General Vicente de Emparan. Éste, en medio de la confusión, y luego de recibir diversas recriminaciones, pregunta, desde la ventana del Ayuntamiento, a las personas congregadas en la Plaza Mayor (hoy Plaza Bolívar de Caracas) si querían que él siguiera mandando. Las personas allí congregadas, alentadas por el sacerdote José Cortés de Madariaga, contestaron que no. Entonces vendrá la célebre frase de Emparan: “Pues yo tampoco quiero mando”. Vicente de Emparan, hasta entonces Capitán General de Venezuela, renuncia y viaja a España.

2. *La revocatoria del mandato en la primera Constitución de Venezuela*

En la primera Constitución de Venezuela, la *Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 1811*, se va a reconocer por primera vez expresamente el derecho de los ciudadanos a revocar el mandato de gobernantes. Con lo cual, es válido afirmar cómo esta figura se encuentra en los mismos orígenes de nuestra vida republicana.

Así, en el artículo 209 se reconoce la posibilidad de revocar a los Delegados al Congreso:

“El Pueblo de cada Provincia tendrá facultad para revocar la nominación de sus Delegados en el Congreso o algunos de ellos en cualquier tiempo del año y para enviar otros en lugar de los primeros, por el que a éstos el tiempo de la revocación”.

Por su parte, el artículo 210 va a regular en términos generales cómo se realizará esa revocatoria, si bien la regulación específica se encomendaba a las Constituciones Provinciales:

“El medio de inquirir y saber la voluntad general de los Pueblos, sobre estas revocaciones, será del resorte exclusivo y peculiar de las Legislaturas provinciales, según lo que para ello establecieren sus respectivas Constituciones”.

3. *El plebiscito promovido por el General Marcos Pérez Jiménez*

Pero pasarán muchos años hasta que en Venezuela se plantee un escenario de revocatoria de un mandato presidencial.

Si bien no se trató de un referendo revocatorio en sentido estricto, en la práctica terminó implicando, de alguna manera, la “revocación” de un mandato.

En efecto, cuando faltaban algunos meses para la finalización del período de Gobierno para el cual había sido electo en 1953, el General Marcos Pérez Jiménez se plantea la conveniencia de convocar un plebiscito.

³ Véase, entre muchos otros, Brewer-Carías, Allan R. *Las Constituciones de Venezuela*, tomo I (Estudio preliminar y textos constitucionales de 1810 a 1864), Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, pp. 531-534; García Soto, Carlos. “Pues yo tampoco quiero mando”: el 19 de abril y la legitimidad política”, en *Prodavinci*, 19 de abril de 2016; Garrido Rovira, Juan. *De la Monarquía de España a la República de Venezuela*, Universidad Monteávila, Caracas, 2008, pp. 206-214; Garrido Rovira, Juan. *La Revolución de 1810*, Universidad Monteávila, Caracas, 2010, *passim*, y Vaamonde, Gustavo. “Causas del 19 de abril de 1810 en Caracas, en *Venezuela y sus orígenes republicanos: 19 de abril de 1810-5 de julio de 1811*, Universidad Monteávila-Fundación Bancaribe para la Ciencias y la Cultura, Caracas, 2011, pp. 139-146.

El objeto de esa iniciativa era convocar al electorado para que se pronunciara sobre su permanencia o no en el poder, como una forma de evitar el término de su mandato, fijado para el 19 de abril de 1958, y sobre el cual no le estaba permitida una reelección.

El plebiscito, celebrado el 15 de diciembre de 1957, arrojaría una votación supuestamente favorable a la permanencia en el poder del General, si bien en el ambiente se entendía que tal resultado era fraudulento. Lo cual no hizo sino colaborar en el colapso político de su régimen en enero de 1958⁴.

4. *El referendo revocatorio a Alcaldes previsto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal*

La primera Ley que va a reconocer la figura de la revocatoria del mandato será la *Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989* (Gaceta Oficial N° 4.109 extraordinario de 15 de junio de 1989)⁵. En el artículo 69 de esa Ley se va a señalar:

“El Alcalde quedará suspendido en el ejercicio del cargo cuando el Concejo o Cabildo, por decisión expresa y motivada y con el voto de las tres cuartas (3/4) partes de sus integrantes, impruebe la Memoria y Cuenta de su gestión anual. En este mismo acto, el Concejo o Cabildo convocará a un referéndum que se realizará en un plazo máximo de treinta (30) días, para que el cuerpo electoral local se pronuncie sobre la revocatoria o no del mandato del Alcalde. Durante la suspensión, las funciones atribuidas al Alcalde serán ejercidas por el Concejal que designe la Cámara. Si el electorado se pronuncia por la revocatoria del mandato, se aplicará lo previsto en el artículo 54 de esta Ley sobre la falta absoluta; caso contrario, el Alcalde reasumirá sus funciones”.

5. *El referendo revocatorio a jueces de paz*

La *Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Paz* (Gaceta Oficial N° 4.634 extraordinario del 22 de septiembre de 1993) va a reconocer la posibilidad a los vecinos de ejercer el control sobre los jueces de paz. El artículo 32 de esa Ley advertía que

“El Juez de Paz podrá ser controlado a través de los vecinos de la respectiva Parroquia o Circunscripción Intraparroquial, utilizando el referendo revocatorio con iniciativa popular del veinte por ciento (20%) de su población”.

La misma previsión se va a mantener en el artículo 32 de la *Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Paz* (Gaceta Oficial N° 4.741 extraordinario del 30 de junio de 1994).

Mientras que en la *Ley Orgánica de la Justicia de Paz* (Gaceta Oficial N° 4.817 extraordinario del 21 de diciembre de 1994) se va a aumentar al 25 % el porcentaje de electores que debían votar a favor de la revocatoria (artículo 26). Además, en el artículo 27 se van a señalar las causales por las cuales procede la revocatoria: (i) observar una conducta censurable que comprometa la dignidad de su cargo; (ii) irrespetar los derechos de los miembros de la comunidad o los derechos humanos, y (iii) observar conductas contrarias a la Ley.

⁴ Véase, por ejemplo, Hernández Muñoz, Eladio. *Transición en Democracia (Venezuela, 1935-1999)*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2008, pp. 172-187.

⁵ Véase Giraud Torres, Armando A. “Contribución al estudio del referendo en el Derecho venezolano”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 91, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1994, pp. 68-82.

6. *El referendo revocatorio en la Constitución de 1999*

El referendo revocatorio será reconocido en el artículo 72 de la *Constitución de 1999* como un derecho político que puede ejercer la ciudadanía sobre todos los cargos de elección popular. Así lo dirá expresamente esa norma: “todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables”. Como advirtió además en ese sentido la Sentencia N° 1139/2002 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia: “la revocación del mandato no es producto de la arbitrariedad, sino una consecuencia lógica que se deriva del principio de soberanía popular, pues, por ser el pueblo soberano puede ejercer el poder con la finalidad de dejar sin efecto el mandato de sus representantes elegidos popularmente, que han dejado de merecerles confianza, por haberse desempeñado en el ejercicio de sus funciones de forma inconveniente o contraria a los intereses populares o del Estado en general, quienes quedan entonces sometidos a la decisión del cuerpo electoral”.

La figura del referendo revocatorio previsto en el artículo 72 de la *Constitución de 1999* tiene sus antecedentes en el *Proyecto de Reforma General de la Constitución de 1992* y en el mismo *Proyecto de Constitución* que fue presentado el 5 de agosto de 1999 por el entonces Presidente Hugo Chávez Frías a la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), como se verá de inmediato.

II. EL ORIGEN DE LA REGULACIÓN DEL REFERENDO REVOCATORIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999⁶

En efecto, en el *Proyecto de Constitución* que fue presentado el 5 de agosto de 1999 por Hugo Chávez Frías a la ANC, titulado *Ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República*, planteaba al país la necesidad de que los ciudadanos contaran con un mecanismo de democracia directa para revocar el mandato de los funcionarios de elección popular.

Si bien la figura del referendo revocatorio se había incluido en el *Proyecto de Reforma General de la Constitución* que se discutió en una *Comisión Bicameral Especial del Congreso* en 1992, su inclusión en la Constitución de 1999 sería una sugerencia del entonces Presidente Chávez.

De hecho, la propuesta de regulación del referendo, en tanto derecho político, era más favorable al ejercicio de ese derecho político de los ciudadanos que la regulación que luego quedó decidida en el artículo 72 de la Constitución, hoy vigente.

En efecto, la regulación del referendo revocatorio en el *Proyecto de Constitución* presentado por Hugo Chávez tenía ciertas diferencias con la regulación actual: (i) la iniciativa popular para solicitar el referendo se fijaba en el 10 % de los electores, en vez del 20 % finalmente aprobado a través del artículo 72 de la Constitución vigente; (ii) no se exigía que un 25% de los electores acudiera a sufragar en el referendo, como sí se exige en el artículo 72 de la Constitución de 1999; (iii) la mayoría exigida para revocar el mandato era una mayoría simple, del 50 % de los sufragantes, en vez de la exigencia del artículo 72 de la Constitución, según la cual el número de votos a favor de la revocatoria debe ser igual o superior al número de votos por el cual se eligió al funcionario, y (iv) expresamente se prohibía al funcionario revocado optar por el mismo cargo hasta que transcurrieran dos períodos constitucionales siguientes a la fecha de su revocatoria.

⁶ Seguimos lo expuesto en García Soto, Carlos. “¿Cuál es el origen de la regulación sobre el Referendo Revocatorio en la Constitución de 1999?”, en *Prodavinci*, 20 de agosto de 2016.

Tal regulación se establecía en estos artículos del Proyecto:

“Artículo. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario, un número no menor del diez por ciento de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción electoral, podrá solicitar la convocatoria de un referéndum para evaluar su gestión. Cuando la mayoría de los sufragantes hubiera votado negativamente, se considerará revocado su mandato, y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en las leyes.

Artículo. El funcionario cuyo mandato fuere revocado, sólo podrá optar al mismo cargo una vez transcurridos dos períodos consecutivos a la fecha de su revocatoria”.

Cuando el 5 de agosto de 1999 hace la presentación del *Proyecto de Constitución* a la ANC, el entonces Presidente Hugo Chávez hará referencia a la necesidad de este tipo de mecanismos en la nueva Constitución:

“El protagonismo popular es un concepto bolivariano, democrático y eminentemente revolucionario, y se acerca a los mecanismos de una democracia que hoy no puede ser, lo entendemos, exacta y absolutamente directa, pero sí tiene que ser protagónica, tenemos que darle al pueblo diversos mecanismos como los plebiscitos, los referenda, las asambleas populares, las consultas populares, las iniciativas de leyes, todos esos instrumentos deben quedar, en mi criterio, propongo, legisladores, insertados en la nueva Carta Fundamental para que sea vinculante la participación y para que no sea, sencillamente, un participar por participar, sino un instrumento de construcción, de protagonismo y de democracia verdadera, de participación efectiva, vital para construir un país, un rumbo, un proyecto”.

En todo caso, la materia del referendo revocatorio fue trabajada en la *Comisión de Régimen Político de la ANC*, que era una de las Comisiones que entre el 2 de septiembre y el 18 de octubre de 1999 prepararían los borradores de las distintas secciones de la Constitución.

En esa Comisión se preparó una primera versión de la regulación sobre el referendo revocatorio, que difería en diversos aspectos de la regulación propuesta por el Presidente Chávez. Concretamente la redacción del entonces artículo 76 implicaba que (i) el porcentaje de electores que podían solicitar el referendo fuera del 15 %, y no del 10 % de los electores como había sugerido el Presidente Chávez; (ii) se incluía la exigencia de que el número de electores que sufragaran a favor de la revocatoria del mandato fuera superior al número de votos que eligieron al funcionario (vigente en el actual artículo 72 de la Constitución), y (iii) se incluía la exigencia vigente en el artículo 72 de la *Constitución de 1999* según la cual durante el período para el que fue electo el funcionario no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.

Ese borrador de regulación luego sería trabajado por la plenaria de la ANC en la sesión ordinaria del 25 de octubre de 1999. Hubo varias intervenciones de constituyentes sobre el borrador preparado en la *Comisión de Régimen Político*, en las cuales se discutieron aspectos de la regulación, como, por ejemplo, la inconveniencia de la exigencia de que para la revocación del mandato debieran concurrir a la votación un número de electores superior al de los electores que eligieron al funcionario, así como el porcentaje de electores que debía exigirse para solicitar el referendo, entre otros.

Luego de esa discusión entre varios constituyentes sobre la redacción que había que dar a la norma, se decidió designar una comisión para redactar la propuesta final, sobre la base de lo discutido ese día. Es decir, la redacción final de la norma no fue discutida públicamente en la plenaria de la ANC

Esa comisión cuya designación fue ordenada, suponemos, fue la encargada de dar la redacción final a la regulación sobre el referendo revocatorio.

En todo caso, la redacción final se la regulación sobre el referendo revocatorio sería la del actual artículo 72 de la Constitución.

Una regulación constitucional, en todo caso, que es más restrictiva que la sugerida inicialmente por el Presidente Chávez en su *Proyecto de Constitución*, como se señaló.

III. EL ORIGEN DE LA REGULACIÓN DEL REFERENDO REVOCATORIO EN LAS NORMAS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL⁷

1. *El referendo revocatorio como materia de la reserva legal*

En la medida en la que el referendo revocatorio es, ante todo, un derecho político (artículo 72 de la Constitución) en el ámbito de la participación ciudadana (artículos 62 y 70 de la Constitución), su ejercicio debería ser regulado por una Ley dictada por la Asamblea Nacional (artículo 156. 32 de la Constitución)⁸.

Sin embargo, desde que la figura del referendo revocatorio fuera prevista en la *Constitución de 1999*, no se ha dictado una Ley que regule este mecanismo de participación ciudadana. En ausencia de esa Ley, el Consejo Nacional Electoral (CNE) se encargó de regular la figura del referendo revocatorio, sin apoyarse para ello en las normas de la *Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política*, entonces vigente⁹.

Para ello, el CNE ha realizado una interpretación amplia del numeral 29 del artículo 33 de la *Ley Orgánica del Poder Electoral*, que le faculta para “reglamentar las leyes electorales y de referendos”, y del numeral 1 del artículo 293 de la Constitución, y desde 2003 ha dictado normas para regular los referendos revocatorios. Esa interpretación amplia por parte del CNE, incluso, ha sido tangencialmente avalada por la Sentencia N° 2341-2003 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Incluso, la propia Sala Constitucional entendió en su Sentencia N° 566-2004 que esas normas dictadas por el CNE supuestamente tendrían un carácter legal.

2. *Los antecedentes: las Normas sobre referendos de 2003*

Pues bien, las primeras normas que dictaría el CNE sobre esta materia serían las *Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular* (Gaceta Electoral N° 181 de 20 de noviembre de 2003). Esas *Normas* fueron dictadas para regular el proceso de referendo revocatorio al entonces Presidente Hugo Chávez, de 2004, al cual se hará referencia más adelante.

Además de esas *Normas* de carácter general, fueron dictadas diversas normas, instructivos y otros instrumentos para regular aspectos particulares de ese proceso de referendo revocatorio.

⁷ Seguimos lo expuesto en “¿Cuál es el origen de las normas del CNE sobre el Referendo Revocatorio?”, en *Prodavinci*, 13 de septiembre de 2016.

⁸ *Cfr.* Hernández G., José Ignacio. “8 violaciones del CNE a la Constitución en el trámite del revocatorio”, en *Prodavinci*, 13 de mayo de 2016.

⁹ *Cfr.* Ricardo Antela, *La revocatoria del mandato (Régimen jurídico del Referéndum Revocatorio en Venezuela)*, cit., pp. 61-72.

3. *Las normas sobre referendos de 2007*

En 2007 serían dictadas dos normas en materia de referendos que van a derogar las distintas *Normas* dictadas en 2003, y que son las normas fundamentales para la regulación de cualquier referendo revocatorio que se promueva.

Por una parte, las Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (Resolución N° 070906-2770, Gaceta Electoral N° 405 del 18 de diciembre de 2007).

Por otra parte, las *Normas para Regular los Referendos Revocatorios* (Resolución N° 070327-341, Gaceta Electoral N° 369 del 13 de abril de 2007), que habrían sido derogadas por la *Ley Orgánica de Procesos Electorales* (Gaceta Oficial N° 5.928 extraordinario de 12 de agosto de 2009)¹⁰.

IV. NOTAS SOBRE EL REFERENDO REVOCATORIO PRESIDENCIAL DE 2004¹¹

En la historia de los referendos revocatorios en Venezuela, destaca el referendo celebrado para intentar revocar el mandato del entonces Presidente Hugo Chávez, el 15 de agosto de 2004. El camino que llevó a ese referendo tiene importantes lecciones para hoy, cuando, doce años después, muchos venezolanos aspiran a que se celebre otro referendo revocatorio presidencial.

1. *El referendo revocatorio de 2004 y su significado para la historia política contemporánea*

Si se quiere, el referendo revocatorio de 2004 fue el fin de una parte de la historia política contemporánea. Concretamente, supuso el fin de una etapa de fuerte conflictividad que comenzó hacia finales de 2001, cuando el entonces Presidente Chávez dictó 49 Decretos-Leyes que fueron rechazados por buena parte de la sociedad venezolana. En el camino, sucedieron los eventos de abril de 2002 y el “paro cívico nacional” de finales de 2002 y principios de 2003¹².

Ese referendo fue un punto de inflexión en la política contemporánea del país, en la medida en la que supuso una relegitimación política para el entonces Presidente. Sobre esa base, entre otras, se apoyó la profundización del proyecto político durante los años siguientes. Los eventos políticos ocurridos antes, durante y después de ese referendo configuraron en gran medida la dinámica política, social y económica del país.

Para la oposición al entonces Presidente Chávez, el resultado del referendo revocatorio fue un revés muy significativo. Lo que parecía una vía segura para el cambio del rumbo político del país, fue instrumentalizado por el oficialismo como una ocasión para recuperar su popularidad, mejorar su imagen ante la comunidad internacional, y también para minar el piso político de la oposición.

¹⁰ Véase Matheus, Juan Miguel. (Coordinador), *Ley Orgánica de Procesos Electorales*, Editorial Jurídica Venezolana-Centro de Estudios de Derecho Público, Caracas, 2010.

¹¹ Seguimos lo expuesto en García Soto, Carlos. “¿Cómo fue el Referendo Revocatorio Presidencial de 2004? [1 de 3]”, en *Prodavinci*, 27 de septiembre de 2016; “¿Cómo fue el Referendo Revocatorio Presidencial de 2004? [2 de 3]”, en *Prodavinci*, 28 de septiembre de 2016, y “¿Cómo fue el Referendo Revocatorio Presidencial de 2004? [3 de 3]”, en *Prodavinci*, 29 de septiembre de 2016.

¹² Véase sobre tales sucesos Brewer-Carías, Allan R. *La crisis de la democracia venezolana. La Carta Democrática Interamericana y los sucesos de abril de 2002*, Los Libros de El Nacional, Caracas, 2002, passim.

La clave alrededor de la cual giró esa estrategia del oficialismo fue “moldear” hábilmente el desarrollo institucional del proceso revocatorio, para convertirlo en la victoria política que terminó resultando. No se olvide que, incluso, el oficialismo logró canalizar la discusión política, precisamente, a la realización del referendo revocatorio, lo cual implicó que la oposición se concentrara única y exclusivamente en la celebración de ese referendo, que luego terminó como un fracaso político¹³.

2. *El referendo revocatorio y la observación internacional*

Durante todo el proceso del referendo revocatorio de 2004, la comunidad internacional estuvo al tanto de los acontecimientos. Particularmente atentos estuvieron la OEA, a través de su Secretario General, César Gaviria, y el Centro Carter. También influenciaría sobre la celebración del proceso el denominado “Grupo de Amigos”: conjunto de países que se comprometieron a apoyar en la solución electoral del conflicto venezolano. De hecho, de alguna manera, el referendo revocatorio se celebra en parte por la presión ejercida por estos actores.

Sin embargo, la presencia de factores de la comunidad internacional no es una condición suficiente para un desarrollo más o menos democrático de un proceso de referendo revocatorio. De hecho, el informe que rindió Gaviria al dar por concluida la misión de la OEA y el Centro Carter luego de celebrado ese referendo de 2004, refleja con cierta amargura su relativa impotencia para los frenar abusos institucionales. En efecto, como recoge Miguel Ángel Martínez Meucci, la opinión de Gaviria sobre el sistema electoral venezolano alertaría sobre el “excesivo espacio para diferentes interpretaciones de las normas (por lo que debería) reestructurarse en su totalidad de forma que provea agilidad, rapidez y transparencia y confiabilidad. Ello implicaría simplificar en la mayor medida posible los procedimientos, manteniendo las garantías que permitan un proceso transparente, verificable e incluyente”¹⁴.

En su *Informe Integral: Observación del Referendo Revocatorio Presidencial en Venezuela*, el Centro Carter hace un balance general sobre lo observado en el proceso de referendo revocatorio de 2004:

“El referendo revocatorio presidencial fue un evento electoral novedoso para Venezuela. Tal como lo describiremos a continuación, el proceso se vio afectado por irregularidades, demoras, politización e intimidación. De cualquier manera, consideramos que es importante distinguir entre irregularidades y acciones fraudulentas que pueden cambiar el resultado de un proceso. La conclusión del Centro Carter es que el resultado oficial refleja la voluntad del electorado venezolano expresado el 15 de agosto del 2004”.

3. *El antecedente inmediato: el referendo consultivo*

Antes de plantearse ante la opinión pública la posibilidad de realizar un referendo revocatorio, las fuerzas que se oponían al gobierno del Presidente Chávez habían formulado la iniciativa de un “referéndum consultivo”, previsto en el artículo 71 de la Constitución, cuyo objeto era consultar a los ciudadanos si estaban o no “de acuerdo con solicitar al Presidente de la República Ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías la renuncia voluntaria a su cargo”.

¹³ Sobre todo, este proceso, véase Martínez Meucci, Miguel Ángel. *Apaciguamiento: el Referéndum Revocatorio y la consolidación de la Revolución Bolivariana*, Editorial Alfa, Caracas, 2012, *passim*.

¹⁴ *Apaciguamiento: el Referéndum Revocatorio y la consolidación de la Revolución Bolivariana*, cit., p. 294.

La solicitud de ese referendo consultivo había sido aprobada por el CNE a través de la *Resolución N° 021203-457* del 3 de diciembre de 2002, y debía celebrarse el 2 de febrero de 2003.

Sin embargo, un grupo de Diputados impugnó esa Resolución ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, junto con algunos actos dictados por el CNE en noviembre de 2002. Como resultado de esa impugnación, fue dictada la Sentencia N° 3 de 22 de enero de 2003, caso *Dario Vivas y otros*, en la cual la Sala Electoral decidió, entre otros aspectos, suspender los efectos de la Resolución N° 021203-457 del 3 de diciembre de 2002, que había aprobado la solicitud del referendo consultivo.

Es decir, la Sala Electoral decidió suspender la celebración del referendo consultivo que el CNE había aprobado, para que los ciudadanos se pronunciaran sobre si deseaban o no la renuncia del entonces Presidente Chávez.

4. *El referendo revocatorio como uno de los acuerdos entre el oficialismo y la Coordinadora Democrática*

Descartada la opción del referendo consultivo como consecuencia de la Sentencia de la Sala Electoral que lo suspendió, se planteó entonces entre las fuerzas opositoras la figura del referendo revocatorio, prevista en el artículo 72 de la Constitución.

En efecto, el 29 de mayo de 2003, casi tres meses después de la fecha en la que se debió haber realizado el referendo consultivo, se suscribe el “Acuerdo entre la representación del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y los Factores Políticos y Sociales que lo apoyan y la Coordinadora Democrática y las Organizaciones Políticas y de la Sociedad Civil que la conforman”, que daría fin a las actividades de la “Mesa de Negociación y Acuerdos”. En el numeral 12 de ese “Acuerdo” se dirá:

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

A pesar de ese compromiso, como se verá en estas notas, el referendo revocatorio del Presidente de la República no se celebraría sino el 15 de agosto del año siguiente, es decir, más de catorce meses después.

En ese sentido, es clave anotar la explicación que daría el mismo Presidente Chávez, reseñada por Miguel Ángel Martínez Meucci¹⁵:

¹⁵ *Apaciguamiento: el Referéndum Revocatorio y la consolidación de la Revolución Bolivariana*, cit., p. 175.

“Ustedes deben recordar que, producto del golpe y todo el desgaste aquel, la ingobernabilidad que llegó a un grado alto, la crisis económica, nuestros propios errores, hubo un momento en el cual nosotros estuvimos parejitos, o cuidado si por debajo. Hay una encuestadora internacional recomendada por un amigo que vino a mitad de 2003, pasó como dos meses aquí y fueron a Palacio y me dieron la noticia bomba: ‘Presidente, si el referéndum fuera ahorita usted lo perdería’. Yo recuerdo que aquella noche para mí fue una bomba aquello, porque ustedes saben que mucha gente no le dice a uno las cosas, sino que se las matiza. Eso es malo. ‘No, estamos bien, estamos sobrados’. Entonces fue cuando empezamos a trabajar con las misiones, diseñamos aquí la primera y empecé a pedirle apoyo a Fidel”.

5. *El nombramiento del CNE por el Tribunal Supremo de Justicia*

Para el momento en el cual se plantea la figura del referendo revocatorio, sin embargo, estaba pendiente el nombramiento de los rectores del CNE que debía ser realizado por la Asamblea Nacional. Nombramiento que, desde luego, se consideraba fundamental para la celebración del referendo revocatorio.

Pero, si bien correspondía que la Asamblea Nacional realizara el nombramiento de rectores del CNE, en el Parlamento no se lograba la mayoría calificada necesaria para realizar el nombramiento. Ante esa situación, la Sala Constitucional, a través de la Sentencia N° 2.073 de 4 de agosto de 2004, caso *Hermann Escarrá y otros*, decidió declarar que había “omisión” por parte de la Asamblea Nacional en cuanto al nombramiento, y procedió a darle un plazo de diez (10) días para que realizara el nombramiento. Según esa Sentencia, si la AN no cumplía con la designación en un lapso de diez (10) días, la Sala Constitucional procedería a designar los rectores, los cuales también podrían ser revocados por la propia Sala.

Entre otros aspectos, esa misma Sentencia “autorizó” al CNE para dictar la regulación sobre el referendo revocatorio, en ausencia de una Ley sobre Referendos.

La Asamblea Nacional no realizó el nombramiento de los rectores del CNE, al no lograrse el correspondiente consenso para obtener la mayoría calificada requerida. En consecuencia, y dando cumplimiento a lo señalado en la Sentencia N° 2.073, la Sala Constitucional procedió a dictar la Sentencia N° 2.341 de 25 de agosto de 2003, caso *Hermann Escarrá y otros II*, por medio de la cual realizaría el nombramiento de los cinco rectores del CNE. Es decir, el nombramiento de los rectores del CNE bajo el cual se celebró el referendo no tuvo su origen en la Asamblea Nacional, sino en la Sala Constitucional.

6. *La iniciativa del referendo revocatorio*

A. *“El Firmazo”*

Debido a que el entonces Presidente Chávez había sido “relegitimado” en las elecciones de 19 de agosto de 2000, se entendía que la mitad del período presidencial se cumplía el 19 de agosto de 2003. Con lo cual, a partir del 20 de agosto de 2003 se podía solicitar el referendo revocatorio.

Sin embargo, no había claridad con respecto al momento a partir del cual podían recogerse las firmas para la solicitud.

El 2 de febrero de 2003, es decir, varios meses antes del cumplimiento de la mitad del período presidencial, se había celebrado una jornada de recolección de firmas para solicitar el referendo revocatorio, que entonces se denominó como “El Firmazo”, en el cual se recogió un total de 3.236.320 firmas. Con ese evento de recolección de firmas, la oposición dio final al “paro cívico nacional” que estaba en marcha desde diciembre de 2012.

Tales firmas fueron consignadas el 20 de agosto de 2003 ante el CNE, es decir, justo al cumplirse los primeros tres años de mandato del entonces Presidente Chávez, contados a partir de su “relegitimación” en las elecciones de 19 de agosto de 2000.

B. *La Resolución del CNE que cuestionó las firmas recogidas en “El Firmazo”*

Sin embargo, mediante *Resolución N° 030912-461* de fecha 12 de septiembre de 2003, el CNE cuestionó la validez de las firmas recogidas a través de “El Firmazo”, al considerar que las firmas que respaldaban la solicitud de referendo revocatorio “fueron suscritas de manera extemporánea por anticipada, esto es, antes de que naciera la titularidad del derecho del referendo revocatorio”.

Es decir, el CNE consideró que las firmas recogidas a través de “El Firmazo” no eran válidas, puesto que se habían recogido antes de que se cumplieran los tres primeros años del período constitucional del Presidente Chávez.

C. *“El Reafirmazo”*

Luego de esa Resolución que declaró inválidas las firmas recogidas en “El Firmazo”, fue dictada la *Resolución N° 031015-529* de 15 de octubre de 2003, mediante la cual el CNE estableció las fechas de 28 de noviembre a 1 de diciembre de 2003 para que, de nuevo, se recogieran las firmas que avalaran la solicitud del referendo revocatorio.

Las fuerzas de oposición convocarían entonces a un nuevo proceso de recolección de firmas, llamado “El Reafirmazo”, durante esas fechas del 28 de noviembre al 1 de diciembre de 2003. En ese evento se recogió un total de 3.086.013 solicitudes, que fueron presentadas al CNE el 19 de diciembre de 2003.

El CNE procedió a la revisión de tales firmas, a partir del 13 de enero de 2004, es decir, casi un mes después de la fecha en la que las firmas fueron presentadas.

D. *El caso de las “firmas planas”*

Durante esos meses fueron dictadas distintas regulaciones por parte del CNE sobre el referendo revocatorio. Entre tales regulaciones, por ejemplo, destacó el controversial *Instructivo sobre el Tratamiento por el Comité Técnico Superior de las Firmas de Caligrafía Similar o Renglones de Planillas Llenadas por la Misma Persona*, del 24 de febrero de 2004.

Una vez que las firmas recogidas en “El Reafirmazo” fueron consignadas en el CNE el 19 de diciembre de 2003, se planteó en la opinión pública la discusión sobre los criterios para considerar como válidas esas firmas y planillas consignadas. Como resultado de ello, el 3 de marzo de 2004, a través de la *Resolución N° 040302-131*, el CNE (i) declaró inválidas 39.060 planillas de firmas y (ii) cuestionó 876.017 solicitudes, al considerar que esas solicitudes no debían ser tomadas en cuenta porque habrían sido recogidas en planillas cuyos datos habían sido llenados, presuntamente, por una misma persona. Fue el caso célebre de las “planillas planas”.

En consecuencia, quienes habían firmado en esas “planillas planas” debían volver a un centro de votación a “reparar” su firma, es decir, a manifestar, de nuevo, que sí estaba de acuerdo con solicitar un referendo revocatorio para el presidente de la República. Fue la llamada “fase de reparos”.

Lo cuestionable de esa decisión, entre otras razones, fue que se utilizó ese Instructivo de 24 de febrero de 2004 para cuestionar la validez de unas firmas que habían sido recogidas tres meses antes.

7. *La “Guerra de las Salas” del Tribunal Supremo de Justicia*

El caso de las “planillas planas” dio lugar a un conflicto de carácter judicial entre el CNE, la Sala Electoral y la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, que para la época fue conocido como la “Guerra de las Salas”¹⁶.

En efecto, la Resolución por la cual se cuestionaron las “planillas planas” fue impugnada por la entonces Coordinadora Democrática ante la Sala Electoral, la cual dictó la decisión N° 24 de 15 de marzo de 2004, por medio de la cual esa Sala decidió suspender los efectos del Instructivo a partir del cual el CNE había cuestionado la validez de la “planillas planas”. Es decir, la Sala Electoral decidió que la Resolución sobre las “planillas planas” no debía aplicarse.

En consecuencia, conforme a esa Sentencia de la Sala Electoral, se ordenaba al CNE que el proceso de “reparos” se realizara de forma tal que sólo fuera necesario que los interesados pudieran “retirar” su firma, sin exigir por ello a los ciudadanos que habían firmado en las planillas de caligrafía similar que fuera expresamente a reafirmar su disposición de solicitar el referendo revocatorio. De tal manera, según la Sala Electoral, no era necesario que todos los firmantes que habían suscrito las “planillas planas” fuera a ratificar su firma, sino que sólo sería necesario que acudieran a la fase de reparos quienes consideraban que su firma debía ser “retirada” de las solicitudes de referendo revocatorio.

Sin embargo, esa Sentencia de la Sala Electoral fue objeto de revisión por la Sala Constitucional, que en la Sentencia N° 442 de 23 de marzo de 2004, declaró nula y sin efectos la Sentencia N° 24 de la Sala Electoral. Con lo cual, la Sala Constitucional declaraba nula por inconstitucional la Sentencia de la Sala Electoral, y daba respaldo jurídico a la decisión del CNE sobre las “planillas planas”.

Pero, a su vez, la Sala Electoral respondería a la Sentencia de la Sala Constitucional. Y dictaría para ello la Sentencia N° 37 de 12 de abril de 2004, en la que va a ratificar lo que había decidido en su Sentencia N° 24. En paralelo, la Sala Electoral planteó ante la “Sala Plena” un “conflicto de competencia”.

Finalmente, la Sala Constitucional, a través de la Sentencia N° 628 de 23 de abril de 2004, descartaría que hubiera un “conflicto de competencia”.

En realidad, la “Guerra de las Salas” fue un conflicto judicial inútil, porque prevaleció la decisión del CNE, avalada por la Sala Constitucional: todas las personas que habían firmado en las “planillas planas” debían acudir a un centro de votación para “ratificar” o “retirar” su firma.

En todo caso, esa “fase de reparos”, en la cual cada elector que hubiera suscrito las “planillas planas” debía “ratificar” o “retirar” su firma, se realizaría los días 28 al 31 de mayo de 2004. El resultado del proceso de “reparos” fue que se alcanzó el número de firmas necesarias para solicitar el referendo.

¹⁶ Véase Brewer-Carías, Allan R. “El secuestro de la Sala Electoral por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia”, en *La Guerra de las Salas del TSJ frente al Referéndum Revocatorio*, Editorial Aequitas, Caracas, 2004. pp. 13-58; García Soto, Carlos. “Entre los votos y las balas: las salidas constitucionales a la crisis venezolana”, en *Derecho y Sociedad Revista de Estudiantes de Derecho de la Universidad Monteávila*, N° 4, Universidad Monteávila, Caracas, 2003, y Márquez L., Carmen María. “Reformas relativas al régimen de referendos”, en Alarón Deza, Benigno y Casal, Jesús María (Coordinadores), *Proyecto Integridad Electoral Venezuela: las reformas impostergables*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2014, pp. 120-122.

8. *La celebración del referendo revocatorio*

Una vez recogidas las firmas suficientes, y apenas unos días después de la “fase de reparos”, el 3 de junio de 2004 CNE fijó la celebración del referendo revocatorio para el 15 de agosto de 2004.

Que el CNE haya fijado la fecha de celebración del referendo revocatorio el 15 de agosto, implicaba que el referendo se celebraría cuatro días antes del cumplimiento del cuarto año del período del entonces Presidente Chávez, y más de ocho meses después de la recolección de las firmas en “El Reafirmazo”. Lo que, a su vez, significaba que, si el Presidente Chávez era revocado, debían convocarse elecciones para elegir un nuevo Presidente que completara el resto del período constitucional.

Sin embargo, el resultado del referendo fue que la votación a favor del “No” alcanzó 5.800.629 votos (59,0958 por ciento), mientras que el “Sí” alcanzó 3.989.008 (40,6393 por ciento).

Ello implicó que se alcanzó un número de votos superior al número de votos alcanzado por el Presidente Chávez en la elección de 5 de julio de 2000 (3.757.773 votos, lo cual era uno de los requisitos previstos en el artículo 72 de la Constitución para la revocatoria del mandato.

Sin embargo, aun cuando se alcanzó un número de votos superior al que había alcanzado el Presidente Chávez en su elección, el número de votos a favor del “no” superó el número de votos a favor del “sí”. Si bien este requisito no estaba previsto en el artículo 72 de la Constitución, había sido incluido como un requisito en las *Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular* (Gaceta Electoral N° 181 de 20 de noviembre de 2003).

Este criterio incluso sería apoyado por la propia Sala Constitucional en la Sentencia N° 2750 de 21 de octubre de 2003, en la que advirtió que “se trata de una especie de relegitimación del funcionario y en ese proceso democrático de mayorías, incluso, si en el referendo obtuviese más votos la opción de su permanencia, debería seguir en él, aunque voten en su contra el número suficiente de personas para revocarle el mandato”.

En todo caso, que no se haya revocado el mandato del Presidente, fue interpretado por el oficialismo como una relegitimación del mandato dado al Presidente Chávez, que además implicó una fractura en la oposición, de la cual no se empezaría a recuperar sino al menos dos años después. Como lo afirmaría el entonces Presidente Chávez, reseñado por Miguel Ángel Martínez Meucci:

“Realmente hemos entrado en una nueva etapa del proceso revolucionario, y que nadie se asuste cuando hablamos de proceso revolucionario. Es una revolución absolutamente necesaria, que siempre ha querido ser pacífica y es su signo la paz. Es una revolución democrática que ha respetado, respeta y respetará los derechos de todos y de todas, pero es una revolución, y tiene que ser cada día más auténtica esta revolución, más profunda. Hemos entrado en un nuevo ciclo a partir del 15 de agosto”¹⁷.

¹⁷ *Apaciguamiento: el Referéndum Revocatorio y la consolidación de la Revolución Bolivariana*, cit., p. 292.

Para el momento en el que se escriben estas líneas, se plantea de nuevo ante el país la posibilidad de celebrar un referendo revocatorio presidencial. En ese sentido, hemos querido reflejar en estas notas el itinerario histórico de la figura del referendo revocatorio en Venezuela, haciendo un particular énfasis en la cronología del referendo revocatorio de 2004, del que cabe extraer importantes lecciones.

Creemos que ver la figura del referendo revocatorio en perspectiva es un instrumento útil para su análisis y comprensión. Y también para su ejercicio como un derecho político fundamental.