

## El control popular del poder político: el referéndum revocatorio del mandato del Alcalde<sup>1</sup>

Miriam Álvarez B. de Bozo\*

### Resumen

El trabajo presenta el análisis de la figura de la revocatoria de mandato del Alcalde, desde la perspectiva dogmática formal, reconociéndolo como la primera aplicación de este instituto en Venezuela; cuyo origen está en el Ley Orgánica de Régimen Municipal (89) y que adquiere rango constitucional en la nueva Carta Política venezolana.

Se estudia la norma a partir de sus antecedentes legislativos y se reseña su ejercicio práctico desarrollado durante el periodo 1990-1998; constatándose la realización efectiva de quince (15) referendos revocatorios, bajo el imperio de la ley; todos ellos signados por una significativa abstención. Llegando a determinar el alcance de la revocatoria en el nuevo diseño constitucional; mediante el análisis de sus dispositivos, con apoyo del método comparativo.

Concluyendo que el modelo de revocatoria venezolana se coloca a la vanguardia de las constituciones latinoamericanas vigentes, al acoger ampliamente esta institución de control de legitimidad política de los mandantes sobre los representantes, al establecer como principio que todos los cargos de elección popular están sometidos a ella.

**Palabras clave.** Constitución Nacional, Participación Ciudadana, Referéndum Revocatorio del mandato del Alcalde.

---

Recibido: 29-09-00 • Aceptado: 26-10-00

\* Profesora- Investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. La Universidad del Zulia.

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte del Proyecto de Investigación “La participación ciudadana en el Nuevo Marco Constitucional Venezolano”, financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES) de la Universidad del Zulia (LUZ)

# **Popular Control of Political Power: The Referendum Which Revokes Mayoral Mandate**

## **Abstract**

This paper analyzes the figure of the revocatory referendum of mayoral mandate from the perspectiva of formal dogma, recognizing its first appearance in Venezuela, through its creation in the Organic Law of Municipal Government (89) and acquiring constitutional hierarchy in the new Venezuelan Constitution.

This new norm is studied in reference to its legislativa antecedents, its practical application during the period 1990-1998, and its application under the law in fifteen (15) cases of revocatory referendum that were studied. In all cases high levels of abstention were noted. It was possible to determine the significance of the revocatory referendum in the new constitucional design through analysis of its dispositions and on the basis of a comparativa analysis.

The conclusion is that the model of revocatory referendum has placed the Venezuelan constitution in the vanguard of Latinamerican Constitutions, by installing this institution of control of political legitimacy in the mandate of representativas, and establishing the principle that all popularly elected offices are subject to the same.

**Key words:** National constitution, citizen participation, mayoral revocatory referendum.

## **Introducción**

La Revocatoria o Recall, como lo designa la expresión norteamericana, es el derecho reconocido al cuerpo electoral de decidir sobre la permanencia o cesación en el cargo de los gobernantes que no cumplan de modo eficiente con sus deberes o que no satisfagan los anhelos de la opinión pública (Schwerert, 1967: 154).

Esta definición aportada por el maestro cubano, señala los elementos sustanciales de este instituto que en sus orígenes es propio de las democracias directas y que corresponde a un atributo esencial del poder soberano del pueblo y que aplicado a las democracias contemporáneas, corresponde a uno de los derechos políticos de mayor relevancia en atención al ejercicio de la participación ciudadana; por medio del cual los electores conservan el poder de control sobre la conducta de sus representantes.

Éste se fundamenta en el principio por el cual todo mandato supone la responsabilidad y responsabilidad del elegido (mandatario) frente al elector (mandante). En consecuencia quien manda es quien puede llamar a cuentas a su representante para que responda de sus actuaciones, las cuales deben estar conformes a sus demandas y solicitudes.

De esta manera, el derecho de revocatoria se debe entender como exclusivo de quien detenta originariamente el poder; es decir, el ciudadano-elector.

Mediante la aplicación de mecanismos de este tipo se propicia el cumplimiento de los deberes de los representantes, quienes persuadidos de sus obligaciones frente a los representantes y ante la posibilidad de su destitución del cargo que detentan, se sienten inclinados al fiel cumplimiento de los mismos; disminuyendo la tentación a realizar actividades que respondan a una lógica diferente a la del electorado.

La revocatoria del mandato, mediante referéndum, no era una institución extraña al ordenamiento jurídico venezolano, ni ausente de su práctica democrática. Esta afirmación la sustenta su consagración formal por vía de ley en el año 1989, con la sanción de la Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, establecida en su artículo 69, respecto de la revocatoria del mandato del Alcalde y la experiencia desarrollada durante las dos últimas décadas del período democrático venezolano que se inició en el año 1990; como se habrá de reseñar en el presente trabajo.

El diseño normativo acogido inicialmente por el legislador venezolano, caracterizado por una aplicación limitada del mismo y dotado de una naturaleza jurídica impropia, en contraste con su reconocimiento como derecho fundamental de carácter político (naturaleza propia), se ve modificado por mandato de la propia Constitución Nacional vigente; en lo que se puede apreciar como un cambio sustancial del sistema de revocatoria acogido inicialmente por el legislador venezolano y especialmente, de la revocatoria de la Primera Autoridad Ejecutiva del Municipio.

El régimen jurídico del llamado referéndum revocatorio del mandato del Alcalde ha evolucionado desde la perspectiva de la dogmática formal. A los fines de determinar dicha evolución se determinan inicialmente en el presente trabajo los antecedentes de dicha institución, estableciendo los alcances que la norma le atribuye, como medio de expresión institucional del ejercicio del derecho de participación del ciudadano, expresado en este caso como un mecanismo para el Control Popular de Legitimidad Política de los Representantes; reseñando su experiencia práctica durante el período 1990-1998, como base del análisis de la norma constitucional vigente.

### **Antecedentes legislativos**

La consagración de la figura del Referéndum Revocatorio en el derecho venezolano tiene su origen en la ley y como ámbito de aplicación, el nivel político-territorial municipal.

Precisamente fue en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), ley marco sobre la materia, donde se recepta por vez primera este instituto en el ordenamiento jurídico venezolano; estableciéndose como única hipótesis normativa, la revocatoria de la Primera Autoridad Ejecutiva del Gobierno Municipal (Art. 69 ejusdem).

El diseño de la revocatoria que acogió la ley y que constituyó por dos décadas, el modelo de revocatoria del derecho positivo venezolano, al que luego se le sumó la revocatoria del mandato del juez de paz, establecida en la Ley Orgánica de Justicia de Paz, (Gaceta Oficial N2 4817 Extraordinario del 21-12-94) presenta como característica la aplicación restringida de; mecanismo; siendo el único sujeto pasivo de dicha revocatoria, en lo que refiere a los representantes del gobierno municipal, el Alcalde (cargo éste elegido uninominalmente), dejándose fuera del ámbito de su aplicación a los Concejales integrantes del cuerpo colegiado, del Concejo Municipal.

En la discusión del Proyecto de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1987 se contempló la figura de la destitución de la autoridad ejecutiva municipal como medida de sanción política que guardaba similitud con la figura de la destitución del Gobernador de Estado.

Esta fórmula de control por parte del Concejo Municipal desnaturalizaba el derecho al sufragio, al desconocer la voluntad popular; además de someter el mandato del Alcalde a los posibles manejos de una mayoría política circunstancial (Álvarez y Ramírez, 89). En relación con este mecanismo de destitución, el Senador Pompeyo Márquez (Diarios de Debates, 87: 452) en el proceso de discusión del proyecto de ley alertó sobre esta incongruencia; pero sus observaciones fueron desestimadas por la cámara del Senado siendo acogida la proposición prevista en el proyecto, de consagrar la destitución del Alcalde por vía de la sanción política del Concejo, mediante la aprobación de una mayoría calificada de las  $\frac{3}{4}$  partes. Afortunadamente, en el curso de la discusión esta disposición sufrió modificaciones que condujeron a su eliminación definitiva del texto de la ley.

Es en el año de 1989 con ocasión del proceso de la reforma parcial de la ley, cuando se acoge la modalidad de la Revocatoria del Mandato del Alcalde; constituyéndose, tal como se afirmó, en la primera expresión legislativa de este mecanismo de control de la legitimidad política de un representante de elección popular, en el ordenamiento jurídico positivo venezolano, consagrándola en el artículo 69 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente.

De acuerdo a esta norma la revocatoria del mandato se tipifica en sentido impropio, debido a que ésta procedía previa suspensión del Alcalde por acuerdo del Concejo Municipal, el cual actuando en su carácter de órgano de control del ejecutivo, así lo decidiera mediante decisión razonada y expresa; debiendo contar para ello, con el apoyo de las  $\frac{3}{4}$  partes de sus integrantes.

En relación con esta mayoría, se debe señalar que constituía una excepción al principio general de las mayorías requeridas a los efectos de la toma de decisiones del Cuerpo Legislativo Local, a la cual se contrae el artículo 163 de la ley, que se justifica en razón de garantizar que el mecanismo no se constituyese en instrumento de la manipulación política de quienes pudiesen adversar en un momento determinado al Alcalde. La exigencia de este apoyo a la sanción de suspensión, contribuía a atenuar este riesgo.

El problema que se presentó en la práctica respecto a esta mayoría, refiere a los casos donde su resultado se expresaba en una cifra inexacta, se planteaba entonces, cuándo se entiende satisfecho el requisito de las  $\frac{3}{4}$  partes.

Analizadas las decisiones emitidas por la Corte Suprema de Justicia durante el periodo comprendido entre 1991-1997, se constató la variabilidad en el criterio sustentado por la Corte, el cual dependía del sistema de cálculo acogido para fundamentar su decisión. Entre éstos figuraban:

- Sistema de Aproximación Aritmética: Establece que, en los casos de los números que no pueden ser fraccionados, pues representan unidades indivisibles, se debe aproximar al número entero inmediato en el caso de que esta cifra decimal fuera mayor o igual a 5. (Sentencias de fecha 26.05. y 12.08.92).
- Sistema de Aproximación por Exceso: Determina que cuando la sumatoria de los votos no constituye un número exacto que represente las:  $\frac{1}{4}$  partes, es

imprescindible completar la fracción resultante con otro voto, para así cumplir con la exigencia de las 3/4 partes y no con un número inferior que no le corresponda; pues será siempre relevante que el número de votos acumulados sea igual o supere al mínimo requerido por la ley para que la decisión tenga validez (Sentencias de la Sala Político-Administrativa de fechas: 05-05-94; 3-07-97; 06-08-97 y 14-08-97).

La Corte Suprema de Justicia (hoy Tribunal Supremo de Justicia) fue inclinándose en sus últimas decisiones hacia la aplicación del sistema de aproximación por exceso, fundamentándose en la especial trascendencia que reviste la aprobación de la Memoria y Cuenta del Alcalde a los efectos del mantenimiento de la normalidad institucional del municipio; y sobre la base de este razonamiento declaró con lugar algunos recursos interpuestos por los Alcaldes, en contra del acto administrativo que los suspendían de su cargo, fundamentados en el incumplimiento de la mayoría de las 3/4 partes de los votos de los integrantes de la Cámara que expresamente exigía la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en su artículo 69.

De esta manera, siendo que en Venezuela se formuló la revocatoria Impropia, cuyo impulso estaba reservado a la iniciativa del Concejo Municipal, en el caso de no proceder la suspensión del Alcalde de su cargo, no se producía el llamado a referéndum; porque la norma vinculaba su realización, precisamente a la ocurrencia de este supuesto de hecho, y no al impulso autónomo de la comunidad.

Esta restricción no permitía hablar en puridad, en el caso venezolano, del derecho de revocatoria de los vecinos-electores; pues condicionada como estaba en la ley a la previa suspensión del Alcalde, contradice la naturaleza que asiste a un verdadero derecho.

En la hipótesis de la suspensión del Alcalde y cumplidas todas las formalidades de ley, ésta acarrea la consecuencia jurídica inmediata del llamado a referéndum.

En el mismo acto, en el cual el Concejo acordaba dicha suspensión, debía convocar a referéndum; debiéndose realizar en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, contados a partir de esa fecha. Mediante este medio los vecinos manifestarían su apoyo o rechazo a la gestión del Alcalde, e indirectamente a la decisión del órgano legislativo.

Sobre este último aspecto, vale la pena mencionar que en el caso argentino, se plantea en algunos municipios la responsabilidad de aquellos concejales que con su voto apoyen la medida de destitución del Intendente (como ellos la denominan); siendo que, de resultar avalada la gestión del funcionario por el cuerpo electoral, se produce la destitución de dichos concejales. Lo que nos parece una sana medida de contrapeso a esta facultad contralora de los concejales que en todo caso implica el cumplimiento de un deber para con la comunidad, más que el ejercicio de un poder en forma absoluta, que se le atribuye al concejal precisamente para propiciar el desarrollo de sus obligaciones como integrante del órgano legislativo del Municipio.

En Venezuela, algunas propuestas de reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que quedaron engavetadas en el extinto Congreso Nacional, se adherían a este criterio de imponer sanción de destitución a aquellos concejales que con su apoyo acordaran la suspensión del Alcalde; insistiendo igualmente dichas propuestas, en la ampliación del ámbito personal de aplicación de la revocatoria; a los concejales.

Posición ésta que se compartía, habida consideración que teniendo los Concejales como denominador común con los Alcaldes el origen de su mandato, es decir la voluntad popular, a ésta debían estar igualmente sometidos; en tanto que al elector, en su condición de mandante, le era reconocido (aún cuando parcialmente) la posibilidad de retirar el mandato conferido.

En consecuencia, materializada la hipótesis de suspensión del Alcalde y convocado como debía ser el referéndum, el Consejo Nacional Electoral como autoridad competente tendría a su cargo todo lo relativo a la organización, realización, vigilancia, escrutinio y proclamación de los resultados.

En cuanto al proceso refrendario propiamente dicho, se observa que el modelo acogido por la ley venezolana era amplio en relación a la determinación de quiénes eran los que podían participar en el referéndum revocatorio del mandante del Alcalde; al no hacer ninguna exclusión, ni exigir ninguna cualidad jurídica especial que no fuese la de ser vecino-electoral de la jurisdicción municipal respectiva. De manera que todos los electores estaban legitimados para intervenir en el proceso, fundamentados en su condición de vecinos-residentes que apareja su interés directo en las resultados de la consulta refrendaria; el cual es independiente de su previa participación o no, en el proceso de elección del Alcalde cuya permanencia en el cargo está en juego.

Respecto de la decisión, la ley no señalaba cuándo se consideraba revocado el Alcalde; es decir, cuántos votos eran requeridos para que la revocatoria procediera. Esta situación considerada una insuficiencia de la ley, se solucionó mediante la aplicación del sistema de mayoría simple de votos, que era la solución prevista por el legislador para el caso del referéndum consultivo general y el legislativo. Y que además, se compadecía con el sistema de mayoría que soporta la elección del Alcalde; es decir, la mayoría simple de votos. (Álvarez B., 99: 179)

En relación con la conveniencia de modificar el sistema de la mayoría exigida para la toma de decisión en cualquier proceso refrendario, se planteaba el mayor interés que ésta reviste en el caso de la revocatoria del alcalde, en razón del necesario resguardo de la normalidad institucional de 1 municipio. Por ello, se señaló que si bien se reconocía la necesaria exigencia de una mayoría calificada, tanto para la validez del acto, como para la toma de decisión en atención a la representatividad de los resultados (cuestión ésta a considerar en una reforma futura de la ley), se alerta sobre la necesidad de ponderar tal exigencia al momento de modelar la norma, debiendo considerar los resultados que aporta la experiencia práctica en esta materia y que indican un alto índice de abstención en los procesos refrendarios realizados en Venezuela, desde su instauración en la ley (Álvarez, 99; Njaim, 98). Pudiendo ocurrir, en el caso venezolano, que estableciendo exigentes porcentajes de asistencia al proceso sin considerar el comportamiento electoral, así como de apoyos a la revocatoria se comprometiera desde su nacimiento, la viabilidad operacional del mecanismo y con ello la eficacia de la norma. (Ver Cuadros Anexos N°. 1, 2, 3).

Realizado el acto del referéndum, dada la estructura dual que tipifica a esta consulta, las posibilidades que asumía la decisión eran:

- El resultado favorece al Alcalde, caso en el cual éste reasumía sus funciones.

- El resultado desfavorece al Alcalde, la revocatoria, surte el efecto jurídico de su destitución.

Con la destitución se originaba la ausencia absoluta en el cargo, la cual se resolvía mediante el sistema de ausencias previsto expresamente por la Ley Orgánica de Régimen Municipal en su artículo 54. Por el cual, de haber transcurrido menos de la mitad del período legal de gobierno, debía convocarse a un nuevo proceso de elección y entonces, mientras éste se realizaba, asumía temporalmente el cargo, el Vice-Presidente del Concejo Municipal.

En el caso de que hubiese transcurrido más de la mitad del período, el Concejo debía elegir de su seno al concejal que asumiría el cargo, por el tiempo que restaba. Esta solución resulta, hasta cierto punto, antidemocrática pero se fundamenta en razones de orden práctico, en atención al tiempo que falta por transcurrir del mandato y al hecho de que el concejal es igualmente un representante de la voluntad del pueblo, lo que no justifica la implementación de un proceso eleccionario que conlleva exigencias de orden técnico y financiero.

### **La práctica jurídica un año de gestión, la revocatoria de los Alcaldes**

Elegidos en diciembre de 1989, los Alcaldes hacen su aparición en ¡a escena política venezolana, como la Primera Autoridad Ejecutiva del Municipio. Sobre esta figura se centraron las expectativas de la vecinos, esperanzados en que estando más cerca de su representante, la eficiencia del municipio podría irse elevando y con ella, la mejora de su calidad de vida.

Se trataba ya no de aquel concejal que elegido entre sus compañeros de partido asumía las riendas del gobierno local, conjugando en sí todas las funciones; la separación de funciones establecida por la ley municipal (Art. 50) y su respectiva asignación a dos (2) órganos diferentes permitía diferenciar el ejercicio de las potestades públicas a este nivel y contar con una mejor distribución de las tareas. El Alcalde sería quien dirigiría la gestión y el Concejo Municipal le daría el soporte legal jurídico necesario a su acción, a través de la sanción de los instrumentos respectivos; al mismo tiempo que vigilaría su ejecución.

La ley atribuye a cada una de las ramas sus atribuciones y establece unos mecanismos de contra-peso; entre los cuales destaca la presentación de la Memoria y Cuenta del Alcalde que debe ser presentada por éste ante el Concejo Municipal, en el mes inmediato a la finalización de cada año de su periodo legal, para su correspondiente examen y consideración (Ord. 12, Artículo 74 Ley Orgánica de Régimen Municipal). Del estudio de esta memoria podía producirse, tal como se dejó expresado, su aprobación, cuando el Cuerpo considerara que el Alcalde no había dado cumplimiento a su Plan de Gestión o no se había conducido como lo demanda el cargo; pudiéndose adicionar a esta ¡aprobación la medida expresa y motivada, de la suspensión; caso en el cual se debía llamar a un referéndum.

La aplicación de esta medida no se hizo esperar y cumplido el primer año de gestión de los recién electos Alcaldes, se produjeron las primeras suspensiones.

En el primer año, correspondiente a 1 991 se realizaron tres (3) referenda, cuyos resultados favorecieron a los Alcaldes en dos casos, Maneiro (Nueva Esparta) y Bolívar (Falcón).

En el año 1992 se celebraron igual número de consultas revocatorias, con resultado semejante; sólo fue revocado el mandato a uno (1) de los Alcaldes: en el Estado Táchira, Municipio Panamericano - Coloncito.

Durante el segundo periodo de Gobierno Municipal, correspondiente a los años 93-95, se realizaron siete (7) consultas refrendarías, cuyo resultado en el cien por ciento de los casos fue desfavorable a los siete (7) Alcaldes; entre los que se cuenta el caso del Municipio Insular Padilla del Estado Zulia (Caso Alciro Pereira). En algunos de estos municipios hubo necesidad de convocar a nuevas elecciones, por cuanto no había transcurrido más de la mitad del período legal de gobierno.

En el último período 1996 - 1998, sólo dos referencias fueron convocados, y en ambos casos los Alcaldes fueron ratificados en sus cargos.

Si comparamos la cifra total de referencia revocatorios convocados, quince (15), en relación al número total de municipios, el cual osciló en el período en análisis entre 300-330, y si se atiende a los resultados

### **La revocatoria del mandato del Alcalde en el nuevo orden constitucional venezolano**

La recién sancionada Constitución de la República Bolivariana de Venezuela recoge en su texto, tal como lo señala Bracho (00: 126), varias disposiciones que acogen la tesis de la Soberanía Popular, consagrando que ésta reside intransferiblemente en los ciudadanos, quienes se gobiernan democráticamente en forma directa, mediante los medios que la propia Constitución y la ley señala; y en forma indirecta, a través de sus representantes Art. 5 ejusdem).

Estos representantes se vinculan con sus representados a través de una relación típica de mandato, de carácter imperativo; por la cual, siendo la fuente de ese mandato el poder soberano del pueblo, a éste están sometidos; conservando así, los ciudadanos- mandantes el control sobre sus elegidos- mandatarios. En consecuencia tienen el derecho de solicitarle cuenta de su gestión al mandatario y éste, está obligado a rendirla, con la posibilidad de revocar dicho mandato en caso de incumplimiento; hipótesis que aparece formulada expresamente para el caso específico de los integrantes de la Asamblea Nacional (Art. 197 ejusdem); pero que además constituye un principio fundamental del gobierno venezolano aplicable a todas sus instancias, bajo la premisa consagrada en el artículo 72 en los términos siguientes:

“Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. (omissis ...)”

El constituyente reconoció una de las aplicaciones propias del mandato imperativo, al receptar en el texto constitucional vigente la figura de la revocatoria del mandato; entendiéndola, como lo señala Duverger como una sanción para quien se aparta de la voluntad de quien lo investió.(80; 76)

Se puede afirmar, conforme al ordenamiento jurídico positivo venezolano, que la revocatoria del mandato tiene su fuente originaria en la propia Constitución Nacional, la cual establece en el Art. 72, antes citado, las normas fundamentales que integran el régimen jurídico venezolano de la revocatoria y que es aplicable, a todos los niveles políticos territoriales, incluido el Poder Municipal.

En consecuencia, cada uno de los cargos que constituyen la estructura del Gobierno Local y cuyo origen sea la voluntad popular, expresada a través del sufragio, están sometidos a la revocatoria de su mandato, la cual está regulada primariamente por las normas contenidas en el texto fundamental; planteándose en el caso de las disposiciones regulatorias de la revocatoria del Alcalde, contenidas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, su derogatoria, en todo aquello que colida con la Constitución vigente (Disposición Transitoria Única).

Compartiendo la tendencia de las recientes constituciones latinoamericanas, como la de Perú y Colombia, la Constitución venezolana consagra la revocatoria como un derecho fundamental que hace parte integrante del derecho genérico de la participación ciudadana en la conformación, ejecución y control de la gestión pública (Arts. 62 y 70 ejusdem). Estas constituciones, vale destacar, guardan similitud también en cuanto a su génesis; todas ellas son producto de procesos constituyentes originarios, de reciente data.

Estos países declaran en las correspondientes motivaciones de sus Constituciones, a la participación ciudadana como un valor esencial a exaltar en la formulación de la norma constitucional; conceptuada por una parte como una condición inherente al carácter democrático del Estado que se postula, y como característica esencial del ejercicio del Gobierno.

El aseguramiento de este derecho a la participación, implicó la institucionalización de ciertos mecanismos propios del ejercicio directo de la soberanía; entre los cuales se ubican, el referéndum, la rendición de cuentas y la revocatoria.

El diseño constitucional venezolano de la revocatoria presenta, en cuanto a su naturaleza jurídica, las siguientes características:

- Se proclama como un atributo del Gobierno, al definirlo como de mandatos revocables (Art. 6).
- Es un derecho político fundamental de todo ciudadano (Primer Aparte Art. 62).
- Es un mecanismo de control sobre la legitimidad política de los representantes-mandatarios, cuyos cargos provienen de la voluntad popular (único aparte del Art.5, arts. 70 y 72),

La norma medular de la revocatoria está contemplada en el artículo 72; del cual dimanar los principios fundamentales que la informan y que si bien, establece una habilitación a favor del legislador al prever su posterior desarrollo por vía de ley, estos principios se constituyen en premisas de obligatorio cumplimiento para éste.

Este contenido normativo regula los siguientes aspectos referidos a la revocatoria, los cuales son aplicables a la del mandato del Alcalde:

1.- **Sujetos Pasivos:** Siendo que el principio general establecido en el encabezamiento del artículo 72, somete todos los cargos y magistraturas provenientes de elección popular a la revocatoria, no es dable excluir ningún cargo; por muy alta que sea su jerarquía. En consecuencia, el Presidente de la República, así como las Primeras Autoridades Ejecutivas del nivel estatal y municipal, son susceptibles de ser despojadas de su investidura, por mandato popular vía referéndum.

También los miembros integrantes de los respectivos cuerpos colegiados: Asamblea Nacional, Consejos Legislativos Regionales, Concejos Municipales y Juntas Parroquiales quedan sometidos a la revocatoria.

Pero además de estos representantes populares, quedan incluidas las magistraturas, cuyo origen esté en el voto popular; como es el caso, de los jueces de paz: Quienes siendo elegidos por la comunidad parroquial respectiva, igualmente pueden ser sujetos de revocatoria (Art. 27 y sgts. Ley Orgánica de Justicia de Paz). Existe en nuestro ordenamiento jurídico constitucional, otra hipótesis de revocatoria que tendría como sujetos pasivos a los titulares de los órganos del Poder Ciudadano.

Está podría calificarse como excepcional, debido a que su ejercicio sólo es posible en la realización del supuesto de hecho, previsto en el Art. 279, el cual establece el procedimiento de designación de dichos titulares y que contempla, en la parte in fine de su encabezamiento, un mecanismo supletorio de designación para el caso de que la Asamblea Nacional vencido el plazo establecido no realice la respectiva escogencia, por falta de acuerdo; previéndose que el Poder Electoral someta la terna a Consulta Popular. Y sometida como fuere dicha selección a la voluntad popular, el cargo se subsumiría en la hipótesis establecida en el Art. 72, aparejando la consecuencia jurídica de estar sometido a la revocatoria por parte del electorado, que sería el que en definitiva le invertiría del cargo.

El análisis comparativo de las constituciones latinoamericanas, demuestra que sólo cuatro países: Argentina, Colombia, Perú y Venezuela consagran la revocatoria del mandato. De éstos, sólo la constitución venezolana acoge un ámbito de aplicación personal y territorial, no limitado. Colombia, Perú y Argentina tienen similitud en el tratamiento de este aspecto, al limitar la aplicación del mecanismo a los niveles políticos territoriales sub-nacionales; con preferencia del nivel municipal.

Colombia, la restringe aún más, porque excluye de la aplicación de la revocatoria a los cargos integrantes de los cuerpos colegiados; así como al Primer Mandatario Nacional. Durante el proceso de elaboración y discusión del Proyecto de la Ley Reguladora de los Mecanismos de Participación (Ley 134/1994) fue planteada la posibilidad de aplicarla al Presidente de la República; opción que fue rechazada por el legislador colombiano, argumentándose que la intención del constituyente era que no todo servidor público podía ser sujeto de revocatoria, que la figura presidencial estaba ausente de este mecanismo de responsabilidad política, conforme al estatuto electoral (Hernández, 92).

Las normas constitucionales colombianas sobre la materia, son flexibles y dejan un amplio margen de acción al legislador, al no prescribir expresamente cuáles son los cargos sometidos a

revocatoria; sino que consagrando el derecho de revocatoria, como parte del derecho de participación de los ciudadanos remitían su desarrollo a la ley (Ord. 4, Art.40 y 103 ejusdem).

En el caso peruano, la Constitución además de consagrar la revocatoria como un derecho fundamental de carácter político (Arts. 2 y 31), expresamente somete a los alcaldes y regidores municipales a la revocatoria, al establecer el tiempo de duración de su mandato y definirlo, como irrenunciable y revocable (Art. 191). Remite igualmente su desarrollo a una ley orgánica, la cual establecería las condiciones y procedimientos para su ejercicio.

En Argentina, se institucionaliza este mecanismo en las provincias, siendo en los municipios donde adquiere mayor plenitud. (López 1997:94). Las Constituciones Provinciales son las que, en cumplimiento del mandato constitucional, incorporan mecanismos de participación a nivel local y definen su regulación, pudiendo optar por remitir su desarrollo a las Cartas Orgánicas Municipales; como en el caso de la Provincia de Córdoba (López, 1998).

**2.- Solicitud y oportunidad de la revocatoria:** Siendo conceptuada la revocatoria como un derecho fundamental de carácter político, la legitimación para solicitarla está condicionada a la cualidad de ciudadano-elector; excluyéndose la posibilidad de su ejercicio a instancia gubernamental (revocatoria en sentido impropio), como lo prevé la legislación argentina y como lo establecía el modelo de revocatoria del Alcalde adoptado en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, para el cargo de la revocatoria del Alcalde (Art. 69).

Esta cualidad jurídica que exige el ordenamiento constitucional venezolano, va aparejada a la condición de elector de la respectiva jurisdicción territorial de la cual se trate. De allí la importancia que reviste para el ejercicio de este derecho la declaración de la residencia, al momento de la inscripción en el registro electoral, como único mecanismo válido existente para determinar esta calidad.

Los legitimados para solicitar y participar en el proceso de revocatoria del Alcalde serán todos los vecinos-electores de la correspondiente jurisdicción municipal para el momento de realizarse el referéndum, sin considerar si éstos participaron o no en la elección de ese Alcalde. En este sentido se ha de observar que tratándose de la revocatoria de los representantes de los niveles subnacionales, y habida cuenta de la excepción prevista en el artículo 64 de la Constitución, por la cual los extranjeros tienen derecho a participar en las elecciones para elegir a las autoridades regionales y municipales, previo cumplimiento de las condiciones de capacidad y residencia exigidas por ley, igualmente están legitimados para ejercer el derecho de revocatoria a este nivel.

Posición contraria es la adoptada por el legislador colombiano, porque sólo pueden participar en la revocatoria aquellos electores que hayan participado en el proceso de elección del funcionario; fundamentada en la especial relación jurídica-política que se establece, en aplicación de la modalidad del Mandato Programático acogido en este país; que somete al representante, al cumplimiento del programa de gobierno presentado y registrado al momento de inscribir su candidatura. (Voto programático/ Ley 131 de 1994).

No prescribe la norma constitucional venezolana, la necesidad de fundamentar la solicitud de revocatoria; lo que pudiera justificarse si se atiende a la naturaleza de esta institución, prevista precisamente por el constituyente como un medio de participación ciudadana, cuya identidad está

dada por ser un mecanismo para la construcción de una decisión política, basada en el conocimiento práctico aportado por el pueblo, más que en el conocimiento experto, propio de los recursos de carácter administrativo o jurisdiccional, los cuales deben fundarse en razones de derecho.

En este entendimiento, la solicitud se funda en razones de mérito, conveniencia social o insatisfacción general, expresada en el respaldo comunitario exigido de un número no menor del veinte por ciento (20%) de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción.

En cuanto a la oportunidad para su ejercicio, la revocatoria puede solicitarse transcurrida la mitad del período correspondiente al mandato. De forma que haya transcurrido un tiempo de acción razonable, a los efectos de la valoración de la actuación del representante, propiciando la seriedad de la solicitud.

Para determinar dicha oportunidad, se debe tener en cuenta la duración de los respectivos mandatos; en el caso del alcalde, establecido su período de gobierno en cuatro (4) años, la revocatoria puede ser solicitada transcurrido dos (2) años, contados a partir de la fecha de su juramentación.

Limita sí, el texto constitucional el número de solicitudes; restringiéndola a una sola por período. Limitación ésta presente igualmente, en el ordenamiento jurídico colombiano.

**3.- Exigencia de quórum mínimo:** Este aspecto relativo no sólo al diseño normativo de la revocatoria, sino a todo proceso refrendarlo ha suscitado el interés y preocupación de algunos estudiosos del área (Njaim, 98; Álvarez B, 99; Brewer 00). La cuestión demanda un análisis y balance entre la necesaria legitimidad-representatividad de los resultados, como valor altamente estimado dentro de todo proceso de elección, como en definitiva lo es esencia un referéndum; y la viabilidad práctica del mecanismo, como proceso.

Njaim (98: 111) ya lo señalaba, advirtiendo sobre la posibilidad de establecer disposiciones que resulten inaplicables dado el funcionamiento efectivo de la realidad política y Álvarez (99) advertía sobre la necesidad de considerar, al momento de determinar los quórum de asistencia y decisión, los datos arrojadas por la experiencia refrendaria venezolana, caracterizada por altos índices de abstención, con tendencia a incrementarse, y a partir de éstos establecer las respectivas proyecciones; asegurando de ese modo tanto la necesaria legitimidad de la decisión, como la viabilidad operacional del mecanismo.

No se encontró evidencia alguna, en los Diarios de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente, que pudiera ilustrar acerca de las razones que animaron, y criterios que fueron manejados por el constituyente, al momento de establecer estos porcentajes mínimos de asistencia electoral al proceso y de apoyos exigidos para la decisión.

La norma constitucional vigente establece, en la norma bajo análisis, pro un lado, una asistencia mínima al proceso igual o superior al 25% de los electores inscritos, como condición esencial para darle validez al proceso. De manera que sólo en el caso de que esté satisfecha esta asistencia, es que podrá producirse efectivamente los efectos jurídicos del referéndum; en el sentido, de determinar si procede o no la revocatoria atendiendo a los apoyos dados a la misma (votos válidos emitidos).

Para declararse la procedencia de la revocatoria del titular del cargo, se requiere un apoyo igual o superior al número de votos obtenidos por el funcionario en su elección; lo que nos remite forzosamente a considerar los resultados electorales anteriores, que se constituyen en la base del cálculo de esta mayoría.

De no producirse este número de votos a favor, exigidos, aun cuando la asistencia electoral al referéndum estuviese satisfecha, la revocatoria del mandato del alcalde no tendría lugar.

A este respecto se observa que si bien estas dos condiciones exigidas por el constituyente son acumulativas, el quórum de asistencia es imprescindible; porque éste es el que le otorga la validez al proceso. De no ser así, ninguna relevancia jurídica revestiría el hecho de que la voluntad popular expresada, fuese de total apoyo a la revocatoria o más racionalmente, mayor al porcentaje mínimo establecido para la decisión, sino está satisfecha esta asistencia mínima al referéndum.

Declarada con lugar la revocatoria, se produciría la inmediata pérdida de la investidura del Alcalde.

**4.- Consecuencias jurídicas de la revocatoria:** La principal consecuencia corresponde a la ausencia absoluta del titular del cargo y con ella, la necesidad de cubrir dicha vacante.

No señala expresamente la Constitución Nacional vigente, cuál es el mecanismo a seguir en este caso, sino que remite su regulación a la ley; correspondiéndole al legislador nacional su definición. Aspecto éste que puede regularse en las leyes bases sobre la materia; que bien pudiese ser la ley de régimen Municipal o la ley regulatoria de los mecanismos de participación, incluido entre ellos la revocatoria.

Se observa así mismo, que el constituyente no atribuye expresamente ningún otro efecto a la revocatoria del Alcalde; como sí sucede en el caso de los diputados a la Asamblea Nacional; al prescribir en el Art. 198 de la Constitución la inhabilitación política relativa que se impone como sanción al funcionario revocado; por la cual éste, no podrá optar a cargos de elección popular en el siguiente período.

Esta medida de inhabilitación resulta congruente con la naturaleza de la institución pudiendo contribuir a elevar el grado de responsabilidad del mandatario-representante; quien deberá estar atento del ejercicio de sus funciones a las demandas del colectivo.

## **Reflexión Final**

El ordenamiento constitucional venezolana plantea un nuevo marco a los derechos políticos; en el cual resalta la consagración amplia de la participación conceptuada como derecho-deber que reconoce al ciudadano su intervención no sólo en la conformación de los órganos de gobierno, expresada a través del sufragio, sino abarcando el proceso de formación, ejecución y control de la gestión pública.

Se reconoce expresamente, como medio de materialización de esta participación y con rango constitucional, el derecho revocatorio del mandato; a través del cual los ciudadanos-mandantes

ejercen el control político de sus representantes-mandatarios. Formulándose así mismo, como característica-definitoria del gobierno venezolano; expresada como principio constitucional por el cual: “Todos los cargos de elección popular están sometidos a la revocatoria”.

El diseño constitucional vigente modifica sustancialmente el sistema de la revocatoria del mandato previsto en la ley Orgánica de Régimen Municipal; por el cual únicamente el cargo de alcalde era susceptible de ser revocado.

Por mandato de la Constitución el ámbito de aplicación de este mecanismo se ve ampliado a todos los niveles políticos territoriales y a todas las autoridades electas por vía del mandato popular; derogando el artículo 69 de la Ley Orgánica Municipal al modificar lo relativo a la solicitud de la revocatoria, la cual procede por vía exclusiva de la iniciativa popular. Se sujeta así mismo el mecanismo al cumplimiento de un quórum mínimo de asistencia y de apoyo a la decisión; como vía de asegurar la legalidad del referéndum como proceso y la legitimidad, como valor necesario a la decisión. Este último aspecto, cuestionado en los procesos revocatorios convocados y realizados, durante el período 90-98, bajo el sistema de mayoría simple previsto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en su artículo 69.

Venezuela se sitúa con este diseño normativo de revocatoria, a la vanguardia de las constituciones latinoamericanas vigentes, al consagrar esta institución en forma amplia; no estableciendo límites en relación a su ámbito de aplicación tanto personal, como territorial, sometidos como están todos los cargos de elección popular a la posibilidad de revocatoria. Ratificando el fundamento de esta institución, entendida como medida de control popular de la legitimidad política de los representantes-mandatarios.

Expresamente la Carta Política venezolana al asumir la tesis de la soberanía popular sujeta a ésta, todos los órganos del Estado; superando la concepción del constituyente de 1961.

## Bibliografía

- ALVÁREZ 13RICEÑO, Miriam. 1999. “Los Procesos Refrendarios a Nivel Local en Venezuela: Norma y Práctica Jurídica”. **Tesis Presentada para optar al título de doctora en Derecho**. L.U.Z. Maracaibo - Venezuela. Pp. 226.
- ALVÁREZ B. DE BOZO, Miriam y RAMÍREZ DE ANDREIS, Fernando. 1988. “Observaciones al proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal”. En: **Revista Cuestiones Políticas N° 4**. Centro de Investigaciones y Estudios Políticos y Administrativos. Maracaibo - Venezuela. L.U.Z. Pp. 145-151.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. 1999. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial Extraordinaria N°. 36.860.
- BRACHO GRAND, Pedro L. 2000. **Fundamentos de Derecho Público**. Quinta Edición. Editores Vadell Hermanos. Caracas - Venezuela - Valencia. Pp. 206.

- BREWER CARÍAS, Allan. 2000. **La Constitución de 1999**. Editorial Arte. Caracas-Venezuela. Pp. 414.
- BREWER CARÍAS, Allan. 1999. **Debate Constituyente**. Tomo I, II, III. Fundación de Derecho Público. Editorial Jurídica. Caracas.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. 1987. **Diario de Debates del proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal**.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. 1987. Ley Orgánica de Régimen Municipal. Gaceta Oficial N°. 4054-. Extraordinario de fecha 10 de Octubre de 1988.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. 1989. Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Gaceta Oficial N°. 4109. Extraordinario de fecha 15 de Junio.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. 1994. Ley Orgánica de Justicia de Paz. Gaceta Oficial. N°. 4817. Extraordinaria de fecha 21 de Diciembre.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. 1992. Juzgado Superior Tercero en lo Civil y Contencioso Administrativo. Sentencia del 26 de mayo.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. 1992. Corte Primera de lo Contencioso - Administrativo. Sentencia del 12 de agosto.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Político-Administrativa. Sentencia del 3 de julio de 1997. N\* de sentencia 417.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Político-Administrativa. Sentencia del 14 de agosto de 1997. N\* de sentencia 553.
- DUVENGER, Maurice. 1980. **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional**. 6ta Edición. Editorial Ariel. Barcelona - Caracas - México. Pp. 663
- HERNÁNDEZ, Pedro 1994. **Mecanismos de Participación**. Ley 134-1994. Bogotá. Escuela Superior de Administración Pública Pp. 187.
- LÓPEZ, Silvana 1998. "Carta Orgánica Municipales. Análisis de las Cartas Urbanas, de las ciudades de Córdoba, Río IV y Villa María". En: **La Administración Pública y Sociedad**. N°.11. Córdoba-argentina. IFAP. Pp. 37-49.
- LÓPEZ, Silvana. 1997. "La Revocatoria Popular. Un instituto que amplía y fortalece la Democracia". En: **La Administración Pública y Sociedad**. N°. 10. Córdoba-argentina. IFAP, Pp. 93-100.
- NAJIM, Humberto. 1998. El Referéndum en la Dialéctica entre Representación". En: **Participación Ciudadana y Democracia**. COPRE-KONRAD, Adenauer. Caracas. Editorial TEXTO. Pp. 91-135.

ORTIZ ÁLVAREZ, Luis. Et. al. 1997. **Constituciones Latinoamericanas**. Caracas. Ediciones Arauco C.A, Pp, 630,

SEHWERET FERRER, Arnaldo. 1967. **Curso de Derecho Municipal**. L.U.Z. Dirección de Cultura. Maracaibo- Venezuela Pp. 582.