



Cuestiones constitucionales

ISSN: 1405-9193

ISSN: 2448-4881

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Eberhardt, María Laura

La revocatoria de mandato a nivel subnacional en Argentina: normativa y casos

Cuestiones constitucionales, núm. 42, 2020, Enero-Junio, pp. 181-213

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

DOI: <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2020.42.14341>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88571686007>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org
UAEM

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



Revista Mexicana de Derecho Constitucional
Núm. 42, enero-junio 2020

La revocatoria de mandato a nivel subnacional en Argentina: normativa y casos

Recall at the Subnational Level in Argentina: Regulations and Cases

María Laura EBERHARDT*

RESUMEN: En Argentina, la revocatoria de mandato solo existe en algunas regulaciones subnacionales pero no en la Constitución nacional. Ello explica la multiplicidad y diversidad de formas y requisitos que dicho mecanismo adquiere en las distintas normas provinciales, municipales y locales. Tal situación hace complejo y desalienta su abordaje, atentando contra todo intento de desplegar una mirada comparativa, en forma simultánea y conjunta, a lo largo del territorio. Por ese motivo, el estudio de tal herramienta de participación ciudadana suele fragmentarse en investigaciones parciales de casos, en este país, con una perspectiva particular y aislada de los demás distritos. Se pierde así la posibilidad de hallar elementos similares y diferentes que aporten a una mejor comprensión, no solo del diseño y resultados de la revocatoria a escala micro, sino también de su desempeño general a nivel macro. Reducir esa deuda pendiente para la Argentina es el objetivo de este trabajo.

Palabras clave: revocatoria de mandato, Argentina, regulación, casos.

***ABSTRACT:** In Argentina, the recall only exists in some subnational regulations but not in the national Constitution. This explains the multiplicity and diversity of forms and requirements that this mechanism acquires in the different provincial, municipal and local regulations. Such a situation complicates and discourages its approach, undermining any attempt to display a comparative view, simultaneously and jointly, throughout the territory. For this reason, the study of such a citizen participation tool is usually fragmented into partial case investigations in this country, with a particular perspective isolated from the other districts. The possibility of finding similar and different elements that contribute to a better understanding is lost, not only of the design and results of the recall on a micro scale, but also of its overall performance at the macro level. Reducing that outstanding debt for Argentina is the objective of this work.*

Keywords: Recall, Argentina, Regulation, Cases.

* Doctora por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Investigadora del Conicet, Argentina. Contacto: <http://orcid.org/0000-0003-4447-5641>; laura_rafaela@yahoo.com.ar.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IIJ-UNAM.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La revocatoria de mandato desde el derecho constitucional*. III. *La revocatoria de mandato en la normativa subnacional Argentina*. IV. *Los casos de aplicación de la revocatoria de mandato en Argentina*. V. *A modo de conclusión: vinculando normativa y práctica*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende subsanar, en parte, la carencia de estudios integrales, tanto normativos como empíricos, respecto de la incorporación e implementación de la revocatoria de mandato en todo el territorio argentino. Dicha carencia es producto, también en parte, de las dificultades que implica la falta de una normativa de nivel nacional, que establezca un procedimiento único y homogéneo para todos los distritos. Ello redunda en un escenario diverso y complejo, en el que, primero, no todas las provincias cuentan con esta herramienta; y las que si la incorporan en sus Constituciones estatales, le imprimen sus características propias, sin correlación con el resto.

De este modo, el objetivo principal del presente trabajo consiste en relevar, de forma sincrónica, todas las Constituciones provinciales vigentes en el país para identificar la presencia o ausencia de este mecanismo en su articulado. El análisis de las Constituciones provinciales, así como, el uso de bibliografía existente sobre casos parciales se constituye en las principales fuentes. Al mismo tiempo, una vez identificadas las provincias que poseen revocatoria a nivel constitucional, se procederá a rastrear cuál fue la primera Constitución en adoptarla y, asimismo, detectar si alguna la tuvo en algún momento y luego la eliminó. Tercero, de dichas Constituciones se extraerán todos los requisitos y procedimientos que allí se estipulen para delimitar los alcances y funcionamiento de esta herramienta, de modo de determinar cuáles parecen ser las más accesibles para su implementación y cuáles, las más restrictivas. Finalmente, resta por realizar un paneo general respecto de la aplicación empírica de este mecanismo en dichos distritos. Es decir, si fue implementada o no, y, en caso positivo, de qué manera y con qué resultados. No obstante, justamente, por tratarse de un relevamiento general, cabe advertir que lo que se gana en amplitud y cobertura se pierde en profundidad.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IIJ-UNAM.

II. LA REVOCATORIA DE MANDATO DESDE EL DERECHO CONSTITUCIONAL

A los fines de habilitar una cabal comprensión de la revocatoria de mandato y de sus alcances dentro de los régimenes democráticos representativos de gobierno, es menester comenzar por enfocar este concepto desde la mirada propia del derecho constitucional.

Para ello, resulta fundamental remitirnos a la teoría del mandato, que define al mismo como la misión que los ciudadanos (mandantes) encienden a algunos de ellos (mandatarios) de que ejerzan el poder en su nombre y por su cuenta.¹ Esta teoría distingue dos tipos de mandato, propios de diferentes épocas. El primero es el mandato imperativo, forma característica de los estamentos medievales, en donde se permitían los *cahiers d'instructions* (libros de instrucciones) y las revocatorias de mandato.² Esa modalidad representativa, propia del derecho privado, que regía en las asambleas medievales, entiende al mandato como un “vínculo en función del cual los electores otorgan a sus elegidos instrucciones concretas a las que éstos han de sujetarse necesariamente”.³ Ello, “hasta el punto que el representante se obligaba personalmente con sus propios bienes a reparar los perjuicios causados si sobrepasaba los límites del mandato, además de producirse, en ese caso, la revocación del mismo”.⁴

El segundo tipo de mandato es el representativo o libre, propio del derecho público y surgido de las revoluciones burguesas modernas. En adelante los diputados se convierten en representantes del país entero y su mandato, justamente por vincularse a la nación y no a las personas o grupos que lo eligen, “no podrá en ningún caso ser revocado por estos”.⁵

¹ Voz “Mandato político”, *Enciclopedia Jurídica*, 2014, disponible en: <http://www.enciclopedia-juridica.biz14.com/d/mandato-pol%C3%ADtico/mandato-pol%C3%ADtico.htm>, consultado el 11 de febrero de 2019.

² Ramírez Cleves, Gonzalo, “Mandato imperativo y mandato representativo. Una perspectiva diversa, el caso colombiano”, *Revista Derecho del Estado*, Bogotá, núm. 8, 2000, p. 160.

³ Álvarez Villamil, Oscar; Gutiérrez, Ignacio y Rodríguez Zapata, Jorge, *Derecho político español según la Constitución de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1998, p. 289.

⁴ De Vega, Pedro, “Significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 44, 1985, pp. 26.

⁵ *Ibidem*, p. 30.

El representante se libera de las instrucciones fijas: “resulta así la *independencia* del diputado, con la consiguiente *irresponsabilidad* jurídica del mismo y con el carácter *irrevocable* de la designación”.⁶

Ahora bien, la revocatoria de mandato, abandonada por el constitucionalismo moderno tras la prohibición del mandato imperativo desde fines del siglo XVIII, ha sido incorporada en las últimas décadas en numerosas Constituciones y legislaciones nacionales y subnacionales de América Latina. Para comprender su significado y efectos en las democracias representativas contemporáneas es necesario dar una breve definición de la misma. Es este un mecanismo de *accountability* societal que habilita a los ciudadanos a destituir a un representante electo que ha perdido su apoyo o que ha incumplido el programa de gobierno. Se efectiviza a través del voto en un referéndum, siendo por ello considerado como una forma de la democracia directa.

Este instrumento puso en cuestión la noción moderna de “representación libre” antes referida, iniciando un desplazamiento hacia un nuevo tipo de mandato imperativo o, al menos, a un tipo de mandato representativo modificado o híbrido,⁷ donde los representantes quedan sujetos (bajo amenaza de ser revocados por incumplimiento o insatisfacción general) a las instrucciones que ellos mismos se han dado (el plan de gobierno postulado en campaña), y donde, aún así, dichos representantes representan a la nación en su conjunto y no a una parte o grupo dentro de ella.

El mandato híbrido toma del mandato imperativo los elementos de: *a)* sujeción del representante a una serie de instrucciones, y *b)* revocabilidad del cargo por incumplimiento de las mismas. Por su parte, del mandato representativo mantiene la representación de la nación en su conjunto (*y no la de un grupo*). A dichos elementos se agrega una novedad de la época contemporánea: las instrucciones del representante no son dadas por el representado (como en la Edad Media), sino por el propio representante (o su partido) que formula la plataforma de gobierno a partir de la cual es elegido.

⁶ López, Mario J., *Introducción a los estudios políticos*, vol. II. Formas y fuerzas políticas, Buenos Aires, Editorial Kapelusz, 1971, p. 371.

⁷ Eberhardt, María L., “El mandato y su revocación desde la relación jurídico-política entre electores y elegidos”, *Revista General de Derecho Constitucional*, España, núm. 29, 2019.

III. LA REVOCATORIA DE MANDATO EN LA NORMATIVA SUBNACIONAL ARGENTINA

En Argentina, la revocatoria de mandato ha alcanzado una importante presencia en la normativa subnacional: se extendió a lo largo del tiempo a un gran número de constituciones provinciales, así como también de regulaciones concebidas para regir las administraciones municipales y locales.

Por otro lado, la Ciudad de Buenos Aires, capital del país, incluyó este mecanismo en su primera Constitución como Ciudad Autónoma (1996), siguiendo la impronta dejada por la reforma constitucional nacional de 1994 que introdujo por primera vez dos mecanismos de democracia directa, a saber: la iniciativa popular y, la consulta popular vinculante y no vinculante.

De este modo, el abordaje de la revocatoria de mandato en Argentina requiere, para comenzar, la realización de un relevamiento y análisis de las Constituciones provinciales (y de la Ciudad de Buenos Aires) que la contengan en su articulado. Este tratamiento, que en primer lugar será sincrónico (sobre las Constituciones actuales), incluirá asimismo una mirada diacrónica o retrospectiva (incluyendo a las anteriores, hasta llegar a la primera en incorporarla), ya que, en algunas provincias, dicho mecanismo hace gala de una antigüedad extraordinaria: ha sido incorporado desde principios y mediados del siglo pasado, de forma bastante precoz, en comparación con la oleada reformista y participativa iniciada en los años 80.

1. *La revocatoria de mandato en las Constituciones provinciales argentinas*

La Constitución Nacional argentina no incluye la revocatoria de mandato en su articulado. La reforma constitucional de 1994 incorporó por primera vez dos mecanismos de participación ciudadana: la iniciativa popular (artículo 39) y la consulta popular vinculante (convocada por el Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados) y no vinculante (convocada por el Congreso o por el presidente de la nación [artículo 40]). Dalla Vía observa que antes de dicha reforma “la mayoría de la doctrina consideraba inviables, en nuestro sistema, las llamadas formas de democracia semidirecta por entender que las mismas se contraponían con el artículo 22...”.⁸

⁸ Dalla Vía, Alberto, *Manual de derecho constitucional*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2004, p. 342.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IIJ-UNAM.

No obstante, “esta limitación ha cedido con la sanción constitucional de los artículos 39 y 40 que, sin embargo, deben armonizarse con el artículo 22...”.⁹ En definitiva, advierte que “si bien el constituyente aumentó los niveles de participación ciudadana, nuestro sistema sigue siendo representativo...”.¹⁰

A pesar de que dicha adopción fue bastante acotada en la ley fundamental argentina, el panorama a nivel subnacional resultó ser otro. Según Sabsay, “debe reconocerse que han sido los textos constitucionales de las provincias argentinas los que estuvieron a la vanguardia, obrando como punta de lanza en la introducción de los nuevos procedimientos participativos”.¹¹ Ciertamente, la primera fase de incorporación de mecanismos de participación ciudadana se produjo en el contexto del afianzamiento institucional emprendido por las provincias según las directrices de la Constitución Nacional histórica de 1853/60.¹²

Concretamente respecto de la revocatoria de mandato, varias provincias la incorporaron en sus marcos regulatorios de forma muy temprana, gracias a un sistema federal que les permitió sancionar sus propias Constituciones: la provincia de Córdoba la introdujo por primera vez en 1923 (artículo 152) y luego vendría la de Entre Ríos, en 1933. Estas normativas preveían la posibilidad de que la legislación municipal concediera a sus habitantes algunos derechos de participación ciudadana.¹³ El artículo 193 de la Constitución entrerriana de 1933 estipulaba que la Ley Orgánica de las Corporaciones Municipales podía otorgar al electorado de cada municipio, y para casos expresamente enumerados, los derechos de iniciativa, referéndum y destitución de los funcionarios electivos.

En la década de 1950 se inició la segunda fase de adopción de mecanismos participativos en Argentina, a partir del proceso constituyente promovido en las nuevas provincias (conformadas a partir de la provincialización de los antiguos territorios nacionales), en la que se observó

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Sabsay, Daniel, “La participación ciudadana en la toma de decisiones en el derecho público argentino”, en Lissidini, Alicia; Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo, 2008, p. 194.

¹² *Idem.*

¹³ Arques, Facundo, “Argentina: una herramienta de los gobernados en manos de los gobernantes”, en Welp, Yanina y Serdült, Uwe, *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Quito, Consejo Nacional Electoral–Instituto de la Democracia, 2014, p. 160.

un avance más decidido.¹⁴ En este período la revocatoria se incorporó en las Constituciones provinciales de Chaco (1957, artículo 2o.), Misiones (1958, artículo 2o.), Neuquén (1957, artículo 3o.) y, aunque sólo para el ámbito municipal, en la de Corrientes (1960, artículo 170).

El citado artículo 2o. de la Constitución de Misiones de 1958 reconoce que la soberanía reside en el pueblo, del cual emanan todos los poderes, pero también que éste no gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades legítimamente constituidas, sin perjuicio de los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria.

De igual modo, la Constitución de Neuquén de 1957 (luego modificada en 1994) en su artículo 3o. también admite que la soberanía reside en el pueblo, quien no gobierna sino por sus representantes con arreglo a esa Constitución, pero sin perjuicio de sus derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria. Asimismo, el artículo 198 otorga a los electores de los municipios los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria mediante el voto popular en la forma y bajo las condiciones que la ley establezca.

Por último, la reforma de la Constitución de Corrientes de 1960 en su artículo 170 dispone en forma similar que los integrantes del cuerpo electoral del municipio tienen los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria, en la forma que reglamente la ley.

El período más fértil en cuanto a introducción de mecanismos de participación ciudadana en las provincias es el que se inicia en 1983, con la recuperación de las instituciones democráticas.¹⁵ Específicamente respecto de la revocatoria, esta se introduce en La Rioja, 1986 (artículo 83); Tierra del Fuego, 1991 (artículo 209) y Santiago del Estero, 1986 (artículo 220, inciso 20), aunque la reforma de 1997 a la Constitución santiagueña eliminó este mecanismo, quedando reconocido al electorado municipal únicamente los derechos de iniciativa y de consulta popular vinculante y no vinculante (artículo 221). Dicha oleada se potenció con la referida reforma constitucional nacional de 1994, que adoptó la consulta e iniciativa popular vinculante y no vinculante. A partir de entonces, Chubut introdujo la revocatoria de mandato en 1994 (artículo 264).

Efectivamente, la mencionada Constitución de La Rioja de 1986, en su artículo 83 sobre revocatoria popular, reconoce al cuerpo electoral el derecho de decidir la destitución o separación de aquellos funcionarios electi-

¹⁴ Sabsay, Daniel, *op. cit.*, p. 194.

¹⁵ *Ibidem*, p. 195.

vos que no han cumplido el mandato recibido o que por el mal desempeño en sus funciones han dejado de merecer la confianza depositada en ellos por el pueblo. Para que la revocatoria popular se considere válida estipula la necesidad de que el resultado electoral supere el 50% de los electores inscritos en el registro electoral (un piso bastante elevado debido a que se incluye en el cálculo a quiénes no asisten a votar).

Por su parte, la citada Constitución de Tierra del Fuego de 1991, en su Sección II sobre participación directa, artículo 209, incorpora, junto con otros mecanismos participativos, a la revocatoria de mandatos. Determina que la ciudadanía puede solicitar la revocatoria del mandato de cualquier funcionario en ejercicio efectivo del cargo electivo, en el modo y por la forma que establezca la ley, que deberá ser aprobada por el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la legislatura. Al mismo tiempo, prescribe a esta ley que contemple como base que la solicitud de revocatoria debe formalizarse por escrito ante la justicia electoral provincial, con la adhesión certificada por ésta del 20% como mínimo del total del número de votantes que efectivamente hayan sufragado en el último acto eleccionario celebrado en la jurisdicción correspondiente (esto es, no del padrón en general, sino sólo de los que ejercieron el voto, lo que resulta siempre un piso inferior). El mismo artículo limita el ejercicio de ese derecho a una vez transcurrida la mitad del período de la gestión motivo del cuestionamiento.

La referida Constitución de Santiago del Estero de 1986 en su extenso artículo 220 en el que sienta las bases de organización del gobierno communal, incluye un último inciso, el 20, en el cual determina que las Cartas y la Ley Orgánica de las Municipalidades asegurarán el bien común, la participación y el funcionamiento de entidades intermedias en la gestión administrativa y de servicio público, y garantizarán al electorado municipal el ejercicio del derecho de iniciativa, referéndum y revocatoria. Como se adelantó más arriba, la reforma de 1997 eliminó a la revocatoria de esta lista, quedando en el artículo 221 reducidos los derechos de los electores municipales al de iniciativa y al de consulta popular vinculante y no vinculante.

Finalmente, la también nombrada Constitución del Chubut de 1994, en su artículo 232, bajo el título II sobre “Gobierno municipal”, dice que la legislatura dictará una Ley Orgánica Municipal para reglamentar el funcionamiento, los derechos y las atribuciones de los municipios. Tanto en

ella como en las cartas orgánicas que se aprueben posteriormente debe incluirse, entre otros, el derecho de revocatoria para remover a los funcionarios electivos de las municipalidades en los casos y bajo las condiciones que se establecen. Luego, el artículo 264 se dedica exclusivamente a la revocatoria de mandatos, estableciendo condiciones y modo de ejercicio, a saber que con un mínimo de 20% del padrón electoral puede solicitarse la remoción de los funcionarios electivos de la provincia; que la ley establece los casos y las condiciones requeridas para tal solicitud, debiendo contar para su aprobación con el voto de los dos tercios del total de los miembros de la legislatura; y que corresponde la revocatoria cuando la mayoría de los votos válidos emitidos así lo determine (un piso variable dependiendo de los votantes efectivos y más sencillo de reunir que si fuera considerado respecto del padrón).

En la actualidad, las Constituciones de las provincias de Chaco, de 1994; Chubut, de 1994; Corrientes, de 2007; La Rioja, de 1986; Santiago del Estero, de 2005, y Tierra del Fuego, de 1991; la de la capital federal, de 1996, y municipios de catorce provincias (de las seis mencionadas, de la Ciudad de Buenos Aires para sus comunas y de San Luis, San Juan, Río Negro, Neuquén, Misiones, Entre Ríos y Catamarca), cuentan con revocatoria de mandato en sus Constituciones y/o cartas o leyes orgánicas municipales.¹⁶ De las veinte provincias que dan autonomía institucional a sus municipios, catorce incluyen la revocatoria a nivel municipal en sus leyes orgánicas municipales y/o cartas orgánicas de las localidades, o en la Ley Orgánica de Municipalidades que rige para los municipios de menor jerarquía.¹⁷

Respecto de esta síntesis sobre las normativas actualmente vigentes que la incluyen, además de las ya explicitadas constituciones de las provincias del Chubut, La Rioja y Tierra del Fuego, se puede agregar que la Constitución del Chaco, de 1957-1994, en su artículo 2o., sostiene que todo el poder emana del pueblo y pertenece al pueblo, que lo ejerce por medio de sus representantes con arreglo a esa Constitución, y a través de los derechos de iniciativa popular, consulta popular y revocatoria. Dice que la ley reglamentaria debe aprobarse dentro de los doce meses subsiguientes a la vigencia de la reforma constitucional y asegurar que la revocatoria de los funcionarios electivos debe fundarse en las causales previstas para el

¹⁶ Arques, Facundo, *op. cit.*, p. 161.

¹⁷ *Ibidem*, p. 165.

juicio político (ambos mecanismos de *accountability*—vertical y horizontal— coinciden en ese punto), a petición de no menos del 3% de los ciudadanos de los padrones electorales respectivos (cifra notablemente baja) y ser aprobada por la mayoría absoluta de los electores inscritos (piso alto). Cumplidas dichas previsiones, se destituye al funcionario en cuestión. Respecto de su extensión a los municipios, el artículo 204 de la misma Constitución indica que la Ley Orgánica Municipal o la Carta Orgánica respectiva, deben reglamentar los derechos de iniciativa popular, consulta popular y revocatoria, con sujeción al artículo 2o.

Así también la Constitución provincial de Corrientes, de 2007, en su artículo 220 regula el ejercicio del gobierno municipal, sostiene que tanto el intendente como el viceintendente pueden ser removidos por juicio político o revocatoria popular. Luego, el Capítulo IV, de la participación ciudadana, en el artículo 226, da cuenta de una serie de mecanismos participativos (audiencia pública, consulta popular, iniciativa popular) y, entre ellos, concede al electorado el derecho a requerir la revocatoria del mandato de los funcionarios electos por causas atinentes al desempeño de sus funciones. A tal fin, deben impulsar una iniciativa con la firma del 20% de los integrantes del padrón electoral municipal. El pedido de revocatoria no es admisible para quienes no hayan cumplido un año de mandato ni para aquellos a los que les restaren menos de seis meses para su expiración. La petición debe ser presentada ante la junta electoral de la provincia que, luego de comprobar la observancia de los extremos señalados, convoca a consulta popular dentro de los noventa días de presentada la petición. El voto es obligatorio y la consulta tiene efecto vinculante si los sufragios favorables a la revocación superan el 50% de los empadronados (nuevamente, nos encontramos con un piso alto y difícil de alcanzar).

Por último, la Constitución de Santiago del Estero, de 2005, en su artículo 42, restablece el derecho eliminado en 1997 al conceder a los ciudadanos la facultad de requerir la revocación del mandato de los funcionarios surgidos de elecciones generales, fundándose en causas atinentes a su desempeño. La Cámara de Diputados, por mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros, debe sancionar la ley reglamentaria en la cual se exija la adhesión del 20% del padrón electoral para viabilizar la convocatoria, que será de participación obligatoria. La revocación del mandato del funcionario se produce si los votos favorables a la misma superan el 50% de los emitidos (cifra no tan alta en la medida en que se ata a los votos efectivos y no a los

votantes potenciales) y la participación de los electores es mayor al 50% del padrón electoral (piso razonable para un voto obligatorio destituyente). El pedido de revocatoria no es admisible para quienes no hayan cumplido un año de mandato, ni para aquellos a los que les restaren menos de seis meses para su expiración.

La solicitud debe presentarse ante el Tribunal Electoral, que tiene como obligación comprobar los requisitos señalados y convocar al referéndum de revocación vinculante dentro de los noventa días de presentada la petición, no pudiendo prorrogarse ese plazo. A su vez, el artículo 84 agrega a todos los cargos electivos del Consejo General de Educación, Junta de Calificaciones y Clasificaciones, y Tribunal de Disciplina como pasibles de ser revocados conforme lo reglamente la ley. Mientras tanto, el inciso 36 del artículo 136 enumera como una atribución del Poder Legislativo la de dictar leyes reglamentarias de la iniciativa popular, la consulta popular vinculante y no vinculante, y el referéndum de revocación. En cuanto al ámbito local, el artículo 208 estipula a la Ley de Municipalidades y Cartas Orgánicas que deben garantizar al electorado municipal el derecho de iniciativa, consulta popular vinculante y no vinculante, y la revocatoria de mandatos. En esta reforma constitucional se restablece la revocatoria a nivel municipal que, como se dijo, había sido eliminada de la Constitución de 1997, y se incorpora además formalmente este mecanismo para el ámbito provincial.

2. *La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del 10. de octubre de 1996.*

Sabsay reconoce a la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, de 1996, como la que más avanza en la materia de introducir mecanismos de participación ciudadana, y que al respecto desarrolla “una verdadera matriz participativa”.¹⁸

Efectivamente, la capital federal incorpora a la revocatoria en su primera Constitución como ciudad autónoma en 1996 (artículo 67), para los funcionarios electivos en ejercicio de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y de las Comunas, siempre y cuando hayan cumplido como mínimo un año de mandato (estipulado en cuatro años), o les restare más de seis meses para su expiración, fundándose en causas atinentes a su ejercicio.

¹⁸ Sabsay, Daniel, *op. cit.*, p. 196.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IIJ-UNAM.

Una vez que la iniciativa popular logra recolectar las firmas del 20% del padrón electoral correspondiente (de la ciudad o comunal) exigidas a fin de iniciar este mecanismo, el Tribunal Superior debe convocar a un referéndum de revocación dentro de los noventa días de presentada la petición. Dicho referéndum es de participación obligatoria, pero sólo tiene efecto vinculante si los votos favorables a la revocación superan el 50% de los inscritos en el padrón (nuevamente aparece la elevada base presente en otras Constituciones provinciales).

CUADRO 1. LA REVOCATORIA DE MANDATO EN LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES VIGENTES

<i>Provincias con revocatoria de mandato</i>	<i>Cargos</i>	<i>Causales</i>	<i>Firmas para la solicitud / plazo de recolección</i>	<i>Votos para la revocación</i>	<i>Concurrencia electoral</i>	<i>Efecto</i>
Chaco 1994	Funcionarios electivos. La ley orgánica municipal o la carta orgánica respectiva reglamentarán este derecho.	Fundarse en las causales previstas para el juicio político: incapacidad física o mental sobreviniente, mal desempeño o falta de cumplimiento de los deberes del cargo, delito en el ejercicio de sus funciones o delitos comunes.	No menos del 3% de los ciudadanos de los padrones electorales respectivos.	Mayoría absoluta de los electores inscritos.	Cumplidas previsiones, se desvirtúa al mandatario.	
Chubut 1994	Funcionarios electivos de la provincia. La legislatura dictará una Ley Orgánica Municipal. Tanto en ella como en las cartas orgánicas que se aprueben posteriormente debe incluirse la revocatoria para funcionarios electivos de las municipalidades. La ley establece los casos y las condiciones requeridas para tal solicitud.			Mínimo del 20% del padrón electoral.	Mayoría de los votos válidos emitidos.	

<i>Provincias con revocatoria de mandato</i>	<i>Cargos</i>	<i>Causales</i>	<i>Firmas para la solicitud / plazo de recolección</i>	<i>Votos para la revocación</i>	<i>Concurrencia electoral</i>	<i>Efecto</i>
CABA 1996	Funcionarios electivos en ejercicio de los poderes Ejecutivo, Legislativo y de las comunas, siempre y cuando hayan cumplido como mínimo un año de mandato o les restare más de seis meses para su expiración.	Causas atinentes a su ejercicio.	20% del padrón electoral correspondiente.	Votos favorables a la revocación superiores al 50% de los inscriptos en el padrón.		Participación obligatoria. Efecto vinculante solo si se alcanza el mínimo de votos requeridos.
Corrientes 2007	Tanto el intendente como el viceintendente pueden ser removidos por revocatoria popular; funcionarios electos. El pedido de revocatoria no es admisible para quienes no hayan cumplido un año de mandato ni para aquellos a los que les restaren menos de seis meses para su expiración.	Causas atinentes al desempeño de sus funciones.	20% de los integrantes del padrón electoral municipal.	Que los sufragios favorables a la revocación superen el 50% de los empadronados.		El voto es obligatorio y la consulta tiene efecto vinculante.
La Rioja 1986	Funcionarios electivos	Aquellos que no han cumplido el mandato recibido o que por el mal desempeño en sus funciones han dejado de merecer la confianza depositada en ellos por el pueblo.			Más del 50% de los electores inscriptos en el registro electoral.	

<i>Provincias con revocatoria de mando</i>	<i>Cargos</i>	<i>Causales</i>	<i>Firmas para la solicitud / plazo de recolección</i>	<i>Votos para la revocación</i>	<i>Conurrencia electoral</i>	<i>Efecto</i>
Santiago del Estero 2005	Funcionarios surgidos de elecciones generales. Todos los cargos electivos del Consejo General de Educación, Junta de Calificaciones y Clasificaciones, y Tribunal de Disciplina. El pedido de revocatoria no es admisible para quienes no hayan cumplido un año de mandato, ni para aquellos a los que les restaren menos de seis meses para su expiración. La Cámara de Diputados debe sancionar la ley reglamentaria; la Ley de Municipalidades y Cártulas Orgánicas deben garantizar al electorado municipal el derecho de revocatoria.	Causas atinentes a su desempeño.	Adhesión del 20% del padrón electoral.	Votos favorables en número superior al 50% de los sufragios emitidos.	Participación de los electores mayor al 50% al 50% del padrón electoral.	De participación obligatoria.

<i>Provincias con revocatoria de mandato</i>	<i>Cargos</i>	<i>Causales</i>	<i>Firmas para la solicitud / plazo de recolección</i>	<i>Votos para la revocación</i>	<i>Concurrencia electoral</i>	<i>Efecto</i>
Tierra del Fuego 1991	Cualquier funcionario en ejercicio efectivo del cargo efectivo, transcurrida la mitad del periodo de la gestión.		20% como mínimo del total del número de votantes que efectivamente hayan sufragado en el último acto eleccionario celebrado en la jurisdicción correspondiente.			

FUENTE: elaboración propia.

IV. LOS CASOS DE APLICACIÓN DE LA REVOCATORIA DE MANDATO EN ARGENTINA

En su repaso sobre la participación en el derecho público argentino, Sabay destaca que

...es el ámbito local (provincial, de la Ciudad de Buenos Aires y municipal) el que resulta más fértil para la implementación de los mecanismos participativos, particularmente por la mayor cercanía entre gobernantes y gobernados que posibilita “la menor escala” en que se desenvuelven.¹⁹

Como se mencionó más arriba, la revocatoria de mandato ha sido incluida en algunas Constituciones provinciales de la Argentina mucho tiempo antes de la reforma de la Constitución nacional en 1994, donde por primera vez se incorporaron mecanismos de democracia directa a nivel nacional: la iniciativa y la consulta popular vinculante y no vinculante. En cambio, la capital federal vendría detrás de dicha apertura, pero doblaría la apuesta, multiplicando y diversificando tales mecanismos en su primera Constitución como ciudad autónoma en 1996.

Sin embargo, pocos han sido los casos registrados de aplicación de este mecanismo en el país. Ello quizás por los altos requisitos reglamentarios impuestos, así como por las presiones políticas de las autoridades para evitarlos.²⁰ Al igual que lo ocurrido con los mecanismos de democracia directa a nivel nacional, el uso de la revocatoria de mandato en el terreno subnacional también se redujo a un puñado de casos en todo el país, la mayoría de ellos infructuosos.

1. *El caso en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*

Uno de los intentos de aplicación de la revocatoria de mandato en el país tuvo lugar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, contra su jefe

¹⁹ *Ibidem*, p. 194.

²⁰ Welp, Yanina y Serdült, Uwe, “La revocatoria de mandato: propuesta de análisis”, *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Quito, Consejo Nacional Electoral-Instituto de la Democracia, 2014, p. 5.

de gobierno, Aníbal Ibarra.²¹ El proceso comenzó el 31 de enero de 2005 y se dirigió contra el titular del Poder Ejecutivo local, proveniente del partido Frente Grande, a quién se atribuyó la mayor responsabilidad por el incendio ocurrido el 30 de diciembre de 2004 durante el recital de rock del grupo Callejeros en la discoteca República de Cromañón. El siniestro, desatado en el corazón del popular barrio de Balvanera (conocido como Once), terminó con la vida de 194 jóvenes y dejó más de 700 heridos, provocando una de las mayores tragedias no naturales de Argentina.

El hecho suscitó gran conmoción en la ciudadanía. Los familiares y allegados de las víctimas lanzaron un pedido de justicia, dirigido hacia todos los responsables del hecho (directos e indirectos), tanto civiles como políticos. Un grupo de abogados de los damnificados y algunas ONG (sospechadas no obstante de responder a las órdenes del mandatario incriminado) presentaron solicitudes de revocatoria.

En efecto, las agrupaciones Instituto Buenos Aires de Planeamiento Estratégico (IBAPE), Defensa Ciudadana y la Fundación Bicentenaria, agrupadas bajo el liderazgo de un abogado que era letrado de algunas víctimas y constituido representante de dichas ONG, inscribieron uno de los pedidos. El otro requerimiento de revocatoria provino de un segundo abogado, quién actuó a título personal.²² El fundamento esgrimido contra el jefe de gobierno era de mal desempeño de las funciones, “prácticamente por omisión de su ejercicio con relación al caso República de Cromañón”.²³

En el terreno de la política partidaria institucional, la oposición al gobierno, cuya mayor fuerza en la legislatura local estaba constituida por el Bloque Frente Compromiso para el Cambio, también accionó al respecto. Este partido, fundado por Mauricio Macri (principal competidor de Ibarra en las elecciones de 2003 por la jefatura de gobierno), impulsó un pedido

²¹ Eberhardt, María L., “Analizando el funcionamiento de la revocatoria de mandato en el caso por la destitución del jefe de gobierno”, en Abal Medina, Juan M. (comp.), *Participación y control ciudadanos: el funcionamiento de los mecanismos institucionales electorales y societales de accountability en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo, 2009, pp. 173-196; Eberhardt, María L., *Siga participando... dedicado a los ciudadanos de las democracias reales. Los mecanismos de participación y control societal en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo, 2013.

²² “La justicia hizo lugar al pedido de convocatoria de Referéndum”, *Territorio Digital*, Argentina, 3 de febrero de 2005, disponible en: <http://www.territoriодigital.com/nota.aspx?c=5828808072117397>, consultado el 20 de marzo de 2019.

²³ “El incendio del Cromañón sigue quemando”, *Boletín Argentino*, disponible en: www.boletinargentino.com/index.php?p=197, consultado el 14 de abril de 2019.

de juicio político contra el primer mandatario. Las imputaciones políticas de la legislatura contra Aníbal Ibarra se referían al abandono del poder de policía de la ciudad, la desatención de alertas institucionales que hacían previsible que algo así ocurriera y la falta de previsión para una tragedia de esta naturaleza. Así, el jefe del Ejecutivo se encontraba “arrinconado por el macrismo y la izquierda y sin una red política suficiente”.²⁴

Una vez presentadas las solicitudes de revocatoria, el Tribunal Superior de Justicia autorizó la recolección de firmas, que debían ser equivalentes a no menos del 20% del padrón de la ciudad. Para completar la recolección, los promotores disponían de doce meses a partir de la entrega de planillas. La iniciativa popular constituyó el primer paso de la revocatoria, previo al llamado a referéndum vinculante. Una vez validados los avales y datos de los ciudadanos firmantes, el mismo Tribunal debía convocar el plebiscito dentro de los noventa días subsiguientes.

El fin de la convocatoria era que los ciudadanos porteños pudieran decidir si su jefe de gobierno, Aníbal Ibarra, debía continuar en el cargo, o no, tras las imputaciones que recibiera por la tragedia. Si Ibarra obtenía el castigo de las urnas, el gobierno quedaría en manos de su vice, Jorge Ternerian. De lo contrario, el jefe de gobierno podría completar su mandato, que debía finalizar en 2007.²⁵

Frente al proceso de juicio político que el titular del Ejecutivo enfrentaba paralelamente en la Legislatura por igual motivo, Ibarra adoptó una actitud favorable respecto del Llamado a referéndum revocatorio. Realizó una primera maniobra de adhesión al mismo, con un posterior pedido especial ante la justicia de saltar el paso previo de recolección de firmas para acelerar y simplificar los trámites de votación. Ante la respuesta negativa del tribunal, encargado de proteger los intereses de los funcionarios involucrados, Ibarra terminaría asumiendo la promoción personalizada de la campaña de recolección de adhesiones.

Voceros del gobierno denunciaron que en la legislatura hubo “un intento de desatar una crisis institucional y de producir una caída del gobierno. Y que en ese escenario era muy difícil seguir trabajando”,²⁶ motivo por el

²⁴ *Idem*.

²⁵ “La justicia hizo lugar al pedido de convocatoria de Referéndum”, *cit.*

²⁶ “Razones y circunstancias del gobierno porteño para convocar al referendo de Revocatoria de Mandato”, *VillaLugano.com*, Buenos Aires, 10. de marzo de 2005, disponible en: <http://www.villalugano.com.ar/actualidad/2005/2005-03-referendo-revocatorio.php>, consultado el 7 de octubre de 2018.

cual decidieron anunciar el referendo y sumarse al pedido de revocatoria. Si la gente sentenciaba que se tenían que ir, se irían.

Ibarra llamó a firmar las planillas el día anterior a ser interpelado en la legislatura, cuando las encuestas del más diverso origen marcaban que toda esa aguda crítica proveniente de la política y del sistema de medios no tenía eco en la opinión pública,²⁷ más allá de los directamente afectados por el siniestro. Dicho acto, a primera vista coherente con la democracia directa, se sustentaba, no obstante, en la muy baja probabilidad de reunir los avales y votos necesarios para revocarlo.

El jefe de gobierno vinculaba así “su futuro político a una eventual legitimación de su mandato por voto popular para no quedar a merced de sus adversarios políticos en el angustioso tránsito de acusaciones y defensas que supone el proceso de juicio político”. Además, los primeros sondeos atribuían a Ibarra “un apoyo superior al 60% para su permanencia en el cargo en caso de un Referéndum, aunque casi un 40% opina que el alcalde tiene mucha responsabilidad en la tragedia de Cromañón”.²⁸

Aníbal Ibarra reconoció “que éste es un sistema de difícil aplicación”. Admitió que era casi “imposible” concretar el plebiscito vinculante para que los porteños decidieran si debía continuar en el cargo o no, a raíz de las 520 mil firmas requeridas: “Advierto que es un sistema para que no se aplique... Si uno toma en cuenta la cantidad de firmas que uno tiene que juntar de un padrón, más la cantidad de votos que hay que sacar para legalmente revocar el mandato de alguien, es imposible que se aplique”. Señaló que hasta entonces se habían juntado, “con un esfuerzo fenomenal”, poco menos de 100,000 firmas para convocar el referéndum. En ese aspecto, puntualizó: “Nos faltan 400,000 (firmas) estamos con mucho esfuerzo, con gente en la calle, con organizaciones sociales que están trabajando mucho, y hay ya una circulación de firmas muy grande, con lo cual vamos a seguir avanzando”. Ibarra agregó que, generalmente, en la Ciudad de Buenos Aires votaba “el 60% del padrón electoral”. Apuntó que para que se decidiera la revocación de su mandato “debería tener entre 1.3 y 1.4 millones de votos en contra, lo cual es muy difícil... Es un sistema de muy difícil aplicación”,²⁹ concluyó.

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Idem.*

²⁹ “¿Se realizará el referéndum de revocatoria de mandato convocado por Ibarra?, *Vi-*

Pues, aun en caso de juntarse el mínimo de firmas del 20% (519.599 personas) del padrón (2,597,993 electores hábiles para las últimas elecciones de 2003)³⁰ que habilitara la votación en el referéndum por la revocatoria, se necesitarían aún 1,298,998 votos a favor de la destitución. Es decir, se requería el voto de la mitad más uno de los inscritos en el padrón para ejecutarla efectivamente y desvincular de sus funciones a Ibarra. De hecho, sólo se recopilaron 89,000 firmas (el 17% del piso fijado por ley) y el proceso culminó sin siquiera llegar a la instancia de decisión popular.

El jefe de gobierno empleó a su favor un mecanismo diseñado para revocar mandatos por iniciativa y votación ciudadana (*accountability vertical societal*). Lo utilizó en el sentido contrario a su fin original: como una herramienta que le permitiría ostentar la confirmación ciudadana (implícita) de su cargo, ante la falta de apoyo popular a su revocación.

Por otra parte, la justicia penal, mediante el fallo del 7 de agosto de 2006, lo sobreseyó del cargo de homicidio culposo e incumplimiento de los deberes de funcionario, considerando que no había suficientes elementos de prueba. Contra varias apelaciones de los familiares, la Cámara de Casación lo sobreseyó definitivamente.

Ni el pedido de revocatoria ni la justicia penal sancionaron al mandatario por los hechos referidos. Fue la otra vía de destitución iniciada en forma paralela: la modalidad de *accountability horizontal* encarnada en el juicio político, la que el 14 de noviembre de 2005 lo apartaría del cargo. La Sala Acusadora de la legislatura abrió el juicio político con la presencia de 43 legisladores (dos se encontraban ausentes), con treinta votos a favor, siete en contra y seis abstenciones. Ibarra fue suspendido en su cargo y remplazado por el vicejefe de gobierno, Jorge Telerman, designado por la Constitución local para sucederlo en caso de ausencia temporal o definitiva (artículo 99). El 7 de marzo de 2006 la Sala Juzgadora de la Legislatura de la Ciudad, conformada por los restantes quince miembros del Legislativo, decidió (por diez votos a favor, cuatro en contra y una abstención) la destitución de Ibarra como jefe de gobierno, aunque sin inhabilitarlo para ejercer cargos públicos.

VillaLugano.com, Buenos Aires, 16 de marzo de 2005, disponible en: <http://www.villalugano.com.ar/actualidad/2005/2005-03-referendo-dudas.php>, consultado el 9 de noviembre de 2018.

³⁰ Atlas Electoral de Andy Tow, Argentina, disponible en: <http://www.towsa.com/andy/site.html>, consultado el 2 de febrero de 2019.

2. Los casos provinciales

Otros casos de intento de revocatoria de mandato a nivel local en Argentina ocurrieron, uno en 2002 en la ciudad de Córdoba, de 1,329,604 habitantes y gobernada por Unión por Córdoba (coalición liderada por el Partido Justicialista); y otro en Famatina, provincia de La Rioja, de 2,492 habitantes, gobernada por el Frente Para la Victoria-Partido Justicialista, en 2012.³¹ Ambos casos fueron iniciados por la ciudadanía a través de la recolección de firmas (modalidad “directa”) pero ninguno logró llegar a votación por haber sido suspendidos judicialmente.

En el caso de la ciudad capital de la provincia de Córdoba, un ciudadano particular inició una solicitud de revocatoria contra el intendente Germán Kammerath de la justicialista alianza Unión por Córdoba, en 2002. Ello, en virtud de los cuestionamientos reiterados a su gestión, que le habían valido varios pedidos de juicio político.

El Tribunal Electoral habilitó la recolección de avales y rechazó una apelación posterior del intendente para frenar el mecanismo. Sin embargo, el mandatario lograría su cometido tras apelar frente a la Suprema Corte, bajo el argumento de que ya existían pedidos de juicio político irresueltos en su contra y fundándose a tal fin en el artículo 119 de la Carta Orgánica Municipal.

Dicho artículo, titulado “Imposibilidad del ejercicio simultáneo de los procedimientos revocatorios”, decía que si se promovía el procedimiento determinado por los artículos referidos a denuncias de concejales contra mandatarios, realizadas ante el Concejo Deliberante por mal desempeño de sus funciones, incapacidad, incompatibilidad o inhabilidad sobrevenida, el electorado no podría ejercer el derecho de revocatoria previsto en la Carta Orgánica hasta que no finalizara aquél, y viceversa. A diferencia de la normativa de la Ciudad de Buenos Aires, dicho reglamento prohibía la ejecución de dos procesos destituyentes simultáneos (*accountability horizontal* y *vertical*) por igual causa contra el mismo funcionario.

Si bien el intendente logró detener la revocatoria mediante vía judicial, seis meses más tarde sería nuevamente llevado a juicio político. Recién en octubre de 2015 fue condenado a tres años y medio de prisión efectiva, e inhabilitado a perpetuidad para ejercer cargos públicos, acusado de realizar negociaciones incompatibles con la función pública. Fue su

³¹ Arques, Facundo, *op. cit.*, pp. 171 y 172.

primera condena a pesar de las decenas de procesos judiciales por los que atravesó.³²

El otro caso similar es el ocurrido en Famatina, provincia de La Rioja, en 2012, donde “la ciudadanía también trató de hacer uso del derecho de revocatoria del mandato y el funcionario afectado logró cancelar el mecanismo apelando a la vía judicial”.³³ Un grupo vecinalista, los “Vecinos autoconvocados”, argumentó que la diputada provincial Adriana Olima había perdido la confianza de gran parte de la ciudadanía al apoyar el desarrollo minero en la provincia. Consideraban que con esto la legisladora no representaba la voluntad de la mayoría de los habitantes del departamento que la habían votado y que rechazan la minería a cielo abierto.³⁴ Por ello impulsaron una revocatoria y lograron presentar ante el juez de paz local 1,002 firmas que avalaban la solicitud, más del 20% del padrón exigido (de una población de 4,000 habitantes).

La justicia electoral de La Rioja aceptó la solicitud y concedió ocho días a la diputada para hacer su descargo. La mandataria cuestionó el proceso y la legitimidad de la recolección de firmas. En respuesta, el Tribunal Electoral Provincial declaró inconstitucional dos artículos de la ley reglamentaria núm. 5.989 de 1994. Encontraba como contradicciones de la norma que la solicitud de revocatoria debiera ser fundada y que, al mismo tiempo, prohibiera al Tribunal Electoral valorar los fundamentos.³⁵ Finalmente, la resolución del tribunal determinó suspender el proceso.³⁶

Estos casos, calificados por Arques como “revocatoria popular del mandato” o mecanismo “directo”, son iniciados por la ciudadanía a través de la junta de firmas. Otra modalidad diferente son las llamadas revocatorias “indirectas”, lanzadas a pedido del Poder Ejecutivo o por uno o varios miembros del Poder Legislativo (integrantes del Concejo Deliberante mu-

³² “Condenaron a Kammerath a tres años y medio de prisión, pero seguirá libre”, *La Voz*, Argentina, 20 de octubre de 2015, disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/politica/condenaron-kammerath-tres-anos-y-medio-de-prision-pero-seguira-libre>, consultado el 4 de octubre de 2018.

³³ Arques, Facundo, *op. cit.*, p. 172.

³⁴ “Rechazan iniciar proceso de revocatoria popular contra Adriana Olima”, *Rioja Virtual*, Argentina, 5 de mayo de 2012, disponible en: http://riojavirtual.com.ar/noticias/locales/rechazan_iniciar_proceso_de_revocatoria_popular_contra_adriana.olima, consultado el 14 de marzo de 2019.

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Idem.*

nicipal). En este segundo caso, recién “una vez que se vota y aprueba el proyecto de revocatoria, se llama a un referéndum vinculante para que la ciudadanía decida la continuidad o no del funcionario”.³⁷

En las revocatorias indirectas el puntapié inicial lo da el Concejo Deliberante (que aprueba el proyecto con la mayoría de sus miembros), o el Poder Ejecutivo. Como el voto en referéndum de la ciudadanía es imprescindible y obligatorio para completar la destitución, conserva en parte un componente, aunque secundario, de participación ciudadana. No obstante, al excluir de su convocatoria a la población “de a pie”, se transforma principalmente en una herramienta de competencia política intra-élite y de estrategia electoral, motivo por el cual excede el objeto de este trabajo.

Baste sólo con mencionar rápidamente los casos registrados de “revocatoria indirecta”. Entre los iniciados por el Concejo Deliberante, encontramos que únicamente tres pedidos llegaron a votarse, y que sólo uno revocó al gobernante en cuestión. Estos casos tuvieron lugar en Almafuerte (2010), provincia de Córdoba, de 10,534 habitantes y gobernada por la Unión Cívica Radical; Capilla del Monte (2010), misma provincia, de 9,085 habitantes y gobernada por el Partido Justicialista; y Bariloche, provincia de Río Negro (2013), con 112,887 habitantes y gobernada por el Frente Para la Victoria.³⁸

El revocatorio de Almafuerte fue impulsado contra el intendente con el voto afirmativo de seis de los siete miembros del Concejo Deliberante, por supuestas irregularidades administrativas cometidas en el cargo. Sin embargo, el referéndum ratificó la continuidad del mandatario con el 53% de los votos. En Capilla del Monte, también el Concejo Deliberante fue el que, con el voto de seis de sus siete miembros, pidió revocar el mandato de la intendenta, considerada responsable política de anomalías observadas en el manejo de subsidios y viáticos del personal municipal. La mandataria fue ratificada por el 55% de los votos, en un referéndum en el que participó el 50% de los electores.³⁹ Finalmente, en San Carlos de Bariloche, el pedido de revocatoria contra el intendente Omar Goye tuvo su origen en una crisis política iniciada en 2011 y plasmada en una serie de saqueos a supermercados y comercios. El gobernador de Río Negro responsabilizó a Goye por los hechos. Acto seguido, tres concejales presentaron un pro-

³⁷ Arques, Facundo, *op. cit.*, p. 169.

³⁸ *Ibidem*, p. 170.

³⁹ *Ibidem*, p. 171.

yecto de revocatoria ante el Concejo Deliberante.⁴⁰ El referéndum, en el que participó el 59% del padrón, selló la destitución del intendente en 2013 con 77% de los votos.⁴¹

Los otros casos de “revocatoria indirecta” fueron los dos procesos iniciados por el Poder Ejecutivo contra miembros del Legislativo, ambos durante 2011 en la provincia de Córdoba. Uno ocurrió en Deán Funes (20,264 habitantes, localidad gobernada entonces por la Unión Cívica Radical) y el otro en Villa Ascasubi (2,081 habitantes, dirigida por el Partido Justicialista). Los dos llegaron a aplicarse en forma completa y terminaron con la destitución de los funcionarios cuestionados. En el primer caso, el intendente impulsó una revocatoria contra cuatro de los siete concejales integrantes del Concejo Deliberante local.⁴² Estos mandatarios opositores fueron acusados de “trabar la acción de gobierno por simples cuestiones políticas”.⁴³ Tras varias idas y vueltas, el referéndum se celebró en febrero de 2011. Los cuatro concejales fueron destituidos con el 54% de los votos emitidos por apenas el 40% de la población. El intendente reivindicó su triunfo.⁴⁴ Por su parte, en Villa Ascasubi la revocatoria se interpuso contra dos concejales opositores al Ejecutivo, quienes habían alcanzado sus bancas en la lista del oficialismo para más tarde virar hacia la oposición.⁴⁵ El mecanismo fue promovido por la intendenta Zully Fonseca de Salvi (Partido Justicialista) bajo el argumento de que dichos legisladores habían traicionado los ideales del partido, el programa de gobierno municipal y a sus electores, al abandonar la bancada oficialista y comenzar a votar alineados con la oposición, dejando además sin respaldo legislativo a la

⁴⁰ “Concejales piden la suspensión del intendente Omar Goye y la revocatoria del mando”, *El Chubut*, Argentina, 17 de enero de 2013, disponible en: <http://www.elchubut.com.ar/nota/37125-concejales-piden-la-suspension-del-intendente-omar-goye-y-la-revocatoria-del-mando/>, consultado el 20 de febrero de 2019.

⁴¹ “Ganó el «Sí»: el intendente Goye fue destituido en Bariloche”, *La Nación*, Buenos Aires, 8 de abril de 2013, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1570456-comenzó-el-referendum-que-definirá-la-continuidad-del-intendente-de-bariloche>, consultado el 16 de febrero de 2019.

⁴² “Intendente del FPV de Deán Funes gana referéndum y revoca a 4 ediles opositores”, *El Intransigente*, Argentina, 28 de febrero de 2011, disponible en: <http://www.elintransigente.com/argentina/2011/2/28/intendente-funes-referendum-revoca-ediles-opositores-73202.html>, consultado el 18 de febrero de 2019.

⁴³ *Idem*.

⁴⁴ *Idem*.

⁴⁵ *Idem*.

intendenta.⁴⁶ Al igual que en Deán Funes, ambos concejales cuestionados fueron destituidos, esta vez, con el 52% y el 52,9% de los votos, respectivamente, y con una masiva participación del 69% del padrón.⁴⁷

V. A MODO DE CONCLUSIÓN: VINCULANDO NORMATIVA Y PRÁCTICA

Una primera aproximación a la disposición constitucional sobre revocatoria de mandato en Argentina indica la ausencia de este dispositivo de control vertical para el nivel nacional de gobierno. Es decir, no se prevé este mecanismo para destituir autoridades nacionales y tampoco se le incluye en la letra de la ley fundamental para habilitar en forma total y homogénea la separación del cargo de los mandatarios electivos subnacionales.

A favor de la presencia del *recall* en este país, sin embargo, se encuentra el hecho de que ninguna regla de alcance nacional prohíbe su incorporación por vía de la normativa provincial y local. Y que, de algún modo, la reforma constitucional nacional de 1994 da un visto bueno a los mecanismos de democracia semidirecta al adoptar explícitamente dos de ellos (la iniciativa y la consulta popular) en su articulado. En tal sentido, Argentina presenta claras ventajas para la adopción de este mecanismo de control en el ámbito subnacional gracias a su organización federal de gobierno.

Como ya adelantara Tocqueville,⁴⁸ el federalismo, en tanto forma de distribución vertical del poder a partir de la conformación de unidades de gobierno más acotadas y cercanas a los habitantes, permite hacer más efectiva y cierta la participación ciudadana en las decisiones de política pública y el control cívico sobre los gobernantes. Según Gaudreault-Des-Biens:

...si están cerca de los ciudadanos, los gobiernos de las unidades federadas les proveen la oportunidad de implicarse en el proceso funcional del auto-

⁴⁶ “Villa Ascasubi: una revocatoria decide el domingo el futuro de dos concejales”, *La Mañana de Córdoba*, Córdoba, 18 de febrero de 2011, disponible en: http://www.lmcordoba.com.ar/nota/47294_villa-ascasubi-una-revocatoria-decide-el-domingo-el-futuro-de-dos-concejales, consultado el 20 de febrero de 2019.

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Madrid, Alianza Editorial, 1980.

gobierno. De hecho, como parte de un principio, el acceso a los servidores públicos, especialmente los electos, será más sencillo y directo en este nivel de unidades federadas que en el nivel del gobierno central.⁴⁹

En la medida en que las instancias provinciales de gobierno, y, en mayor grado, las locales, resultan ser más accesibles que el nivel nacional para la incorporación y el empleo de diversos mecanismos de participación y *accountability*, la organización federal del poder (como la que existe en Argentina), permite aumentar y fortalecer la calidad de la democracia a partir de la adopción de dichos institutos en todo el país.

Desde esta mirada que valoriza la organización federal de gobierno en términos de su contribución a ampliar y afianzar los atributos democráticos del régimen, surgen dos datos de relevancia en cuanto a la presencia del revocatorio a nivel subnacional en Argentina. Uno, respecto de la cantidad de Constituciones provinciales que actualmente cuentan con él: siete de veinticuatro (casi un tercio), incluyendo a la de la capital federal. El segundo elemento de interés es que, en varios casos, como Córdoba en 1923 y Entre Ríos en 1933, su introducción en las normativas provinciales fue no sólo muy anterior a la reforma de 1994, que por primera vez incluyó mecanismos de democracia directa en la legislación nacional argentina, sino también a la tercera ola democratizadora (iniciada en 1974), en la que estos instrumentos participativos y de control ciudadano adquieren una incipiente presencia constitucional en América Latina.

En cuanto a la letra de las Constituciones provinciales y de la capital argentina, el panorama es algo más desalentador. Ello, en tanto los requisitos previstos sugieren una difícil implementación y una casi imposible destitución de algún funcionario a través de este mecanismo. La revisión de los casos de implementación confirma estas bajas expectativas.

Haciendo una lectura comparada de la normativa, observamos que en todas estas Constituciones la revocatoria se aplica a los cargos electivos y las causales se vinculan en su mayoría con el mal desempeño de las funciones, a excepción de la del Chaco, que las emparenta con las de juicio político. Asimismo, la legislación argentina sobre revocatoria, tanto pro-

⁴⁹ Gaudreault-DesBiens, Jean-François, “Federalismo y democracia”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. 39, núm. 117, septiembre-diciembre de 2006, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332006000300003#notas, consultado el 25 de agosto de 2019.

vincial como municipal, exige que se expresen los motivos por los cuales se inicia, aunque no pide pruebas que los fundamenten. Incluso algunas cartas orgánicas prohíben expresamente al Tribunal Electoral u otra autoridad juzgar u opinar sobre las causas presentadas por los ciudadanos. De este modo, se diferencia dicho procedimiento de los judiciales, ratificando el poder soberano del pueblo sobre sus representantes y reduciendo el margen de arbitrariedades que pudieran cometer algunos funcionarios y magistrados en pos de detener estos procesos revocatorios.

No obstante, en algunas provincias, como Córdoba y La Rioja, hubo casos en los que los mandatarios en cuestión lograron detener el proceso vía apelación judicial, lo que muestra una contradicción manifiesta con el espíritu de la revocatoria, la que difiere de un proceso judicial justamente en la potestad que confiere al pueblo de destituir a un mandatario sin necesidad de juicio previo ni de acreditación de pruebas, sino con el solo voto mayoritario en un referéndum.

En cuanto al periodo habilitado para iniciar un revocatorio, la Ciudad de Buenos Aires, Corrientes y Santiago del Estero sólo excluyen al primer año y a los últimos seis meses del mandato. Con ello, abren un amplio período para la destitución vía referéndum (más de la mitad del plazo) y, al mismo tiempo, aseguran al mandatario un primer año completo de gestión en el que pueda demostrar su manejo del gobierno e implementar sus decisiones sin tener que lidiar con intentos revocatorios. Tanto el primer año como los últimos seis meses se excluyen de la revocatoria en pos de reducir las especulaciones electorales anticipadas de sus competidores, mayormente esperables tanto en los meses subsiguientes a una elección en la que fueron derrotados, como en los meses previos a las nuevas contiendas en las que pretenden participar. Una excepción negativa es Tierra del Fuego, donde se excluye la primera mitad del período, limitando en alto grado los márgenes del revocatorio, y otra, pero positiva, es la provincia de Chaco, cuya legislación reglamentaria prohíbe el ejercicio del mecanismo dentro de los primeros y los últimos seis meses, ampliando de este modo el período sujeto a revocación.

En la mayoría de los casos, el mínimo de firmas requerido para acompañar la iniciativa popular de solicitud es del 20% del padrón (excepto Chaco cuya ley reglamentaria exige sólo el 10% de los electores), una base considerable o alta, si se considera que es el primer paso previsto para dar inicio al mecanismo, previo a la convocatoria a referéndum.

Por otro lado, todas las provincias estipulan el carácter obligatorio y vinculante del referéndum revocatorio, aunque varían los requisitos para efectivizar la destitución. Para que una revocatoria se apruebe, tres provincias (Corrientes, Chaco y La Rioja) y la Ciudad de Buenos Aires, exigen un 50% más uno de los votos sobre el padrón electoral, lo que significa entre un 75% y un 80% de los votos válidos emitidos, si se considera que la participación electoral en esos distritos ronda el 75% para la elección de autoridades (pudiendo ser incluso menor en un referéndum destituyente). Chubut exige al menos el 50% pero respecto de los votos válidos emitidos (cifra menor). Finalmente, Santiago del Estero, en compensación de la mayoría simple de los votos válidos emitidos (piso muy bajo), requiere una participación mayor al 50% del padrón electoral.

A pesar de la notable presencia de este mecanismo en varias Constituciones subnacionales, concordamos con Arques en que la falta de leyes regulatorias y los elevados requisitos exigidos generan pocas posibilidades de implementarlo: “Si en un futuro este mecanismo puede ponerse en práctica y se logra la cantidad de votos necesarios bajo estas exigencias, la revocatoria del funcionario en cuestión estará sobradamente justificada”.⁵⁰

Si bien se reconoce que la situación respecto de la aplicación de la revocatoria de mandato a nivel municipal en Argentina es potencialmente aleatoria, debido a las dimensiones reducidas de los distritos y a la existencia del mecanismo en una cantidad muy importante de localidades, se observa también que las prácticas identificadas hasta el momento son también muy limitadas.⁵¹ Dichos intentos y prácticas dejaron en evidencia algunas faltas y fallas en la legislación que en ocasiones resultaron determinantes para que la justicia anulara el proceso de revocatoria, especialmente en aquellos pocos intentos en los cuales los impulsores del mecanismo fueron los ciudadanos: revocatoria directa.⁵²

Esta cuestión nos remite a la siempre delicada relación entre vigencia y validez de la norma. Brevemente, por vigencia entendemos la existencia de una ley, “una norma que existe actualmente como tal en una sociedad determinada”.⁵³ Validez remite a una calificación de los actos jurídicos.

⁵⁰ Arques, Facundo, *op. cit.*, p. 165.

⁵¹ *Ibidem*, p. 175.

⁵² *Ibidem*, p. 176.

⁵³ Delgado Pinto, José, “Sobre la vigencia y la validez de las normas jurídicas”, *Doxa*, Madrid, núm. 7, 1990, pp. 101-167.

cos como válidos, “cualidad o *status* de aquellas normas que reúnen los requisitos establecidos en otra norma vigente dentro de un cierto orden jurídico”.⁵⁴ Por lo general, “el *status* de válida que se atribuye a una norma implica la presunción de que es vigente”.⁵⁵ Como se dijo previamente, en lo que hace a la vigencia de la revocatoria de mandato en Argentina, observamos su existencia en un tercio de las Constituciones provinciales (incluyendo la de la capital federal). Sin embargo, la contracara de esta vigencia es la anomía existente en cuanto a su falta de reglamentación legal en la mayoría de los respectivos distritos, lo que impide su efectiva puesta en práctica. Por otro lado, y a pesar de la validez de una institución (la revocatoria de mandato) que, aún sin tener presencia explícita en la Constitución nacional argentina, no contradice dicho marco, e incluso se engloba dentro de la categoría de los mecanismos semidirectos por ella incorporados en 1994, la mayoría de las veces no consiguió ser aplicada correctamente. Como se ha visto, en numerosas ocasiones la implementación de este mecanismo tuvo fallas y divergencias respecto de la ley reglamentaria, lo que dio lugar a apelaciones por parte de los mandatarios afectados que terminaron en la suspensión judicial del proceso por la Suprema Corte de Justicia o en declaraciones de inconstitucionalidad respecto de algunos artículos de la correspondiente norma, que pusieron en tela de juicio la validez del mecanismo.

Respecto de la modalidad de revocatoria *indirecta*, esto es, la iniciada por el Legislativo contra el Ejecutivo o viceversa, en este trabajo se considera que constituye en realidad un mecanismo de resolución de disputas entre élites políticas, que termina haciendo uso indirecto del voto de la población, pero cuya motivación central excede el descontento ciudadano. Por tal motivo pierde gran parte de su carácter de mecanismo de control ciudadano y se constituye en una forma mixta de *accountability*,⁵⁶

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ *Idem*.

⁵⁶ Caso especial de *accountability*. Forma de rendición de cuentas donde la iniciativa surge de alguna(s) institución(es) y/o actor(es) gubernamental(es) hacia otro(s) órgano(s) y/o agente(s) de gobierno de igual o distinto rama y/o nivel (lo que le daría una orientación horizontal). Pero que al mismo tiempo incluye en su procedimiento un ámbito de participación ciudadana, a modo de control y evaluación popular de los gobernantes (dimensión vertical). Véase Abal Medina, Juan M., “La crisis de la representación y el control sobre los representantes”, *Participación y control ciudadano: el funcionamiento de los mecanismos institucionales electorales y societales de accountability en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo, 2009, p. 19; Volpe Martincus, Flavia, *Calidad de las prácticas*

que combina elementos de la forma horizontal y vertical de rendición de cuentas. Se trata de una especie de control horizontal bidireccional entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo pero cuya resolución requiere asimismo de la participación ciudadana (vertical societal).

En el aspecto horizontal del control, aquí sostendemos que la revocatoria *indirecta* del Legislativo respecto del Ejecutivo se acercaría al juicio político o al voto de censura o de no confianza, propio de los régimenes parlamentarios. Asimismo, el caso inverso (un revocatorio del Ejecutivo a miembros del Legislativo) tendría una ligera similitud con la disolución parlamentaria del Legislativo por parte del gobierno, aunque, en el caso del *recall*, involucrando sólo a legisladores a título individual y no al cuerpo en su totalidad.

Nótese finalmente que, en los casos locales arriba referidos, los únicos que llegaron a instancia de votación fueron los revocatorios de modalidad *indirecta*, viabilizados por los gobernantes con fines político-electorales, mientras que los iniciados por la población (o directos) fueron detenidos por vía judicial. La voluntad política de los gobernantes, inclinada a favor o en contra del uso de los mecanismos participativos, sigue jugando un rol fundamental y definitivo en el éxito o fracaso de la implementación de este tipo de herramientas de control popular sobre los gobernantes. Su creación, reglamentación, formulación de requisitos para su uso y aplicación de la norma en el caso concreto siguen siendo potestad exclusiva de los mandatarios, los que, paradójicamente, son los destinatarios concretos de dicho control y, lógicamente, poco adeptos a su real aplicación.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ABAL MEDINA, Juan M., “La crisis de la representación y el control sobre los representantes”, *Participación y control ciudadano: el funcionamiento de los mecanismos institucionales electorales y societales de accountability en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo, 2009.
- ALZAGA VILLAMIL, Oscar; GUTIÉRREZ, Ignacio y RODRÍGUEZ ZAPATA, Jorge, *Derecho político español según la Constitución de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1998.

democráticas en los municipios argentinos. Creación e implementación del PAC, Buenos Aires, FLACSO, 2016, p. 40.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IIJ-UNAM.

- ARQUES, Facundo, “Argentina: una herramienta de los gobernados en manos de los gobernantes”, en WELP, Yanina y SERDÜLT, Uwe, *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Quito, Consejo Nacional Electoral-Instituto de la Democracia, 2014.
- DALLA VÍA, Alberto, *Manual de derecho constitucional*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2004.
- DELGADO PINTO, José, “Sobre la vigencia y la validez de las normas jurídicas”, Madrid, Doxa, 7, 1990.
- EBERHARDT, María L., “Analizando el funcionamiento de la revocatoria de mandato en el caso por la destitución del jefe de gobierno”, en ABAL MEDINA, Juan M., (Comp.) *Participación y Control ciudadanos: el funcionamiento de los mecanismos institucionales electorales y societales de accountability en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo, 2009.
- EBERHARDT, María L., “El mandato y su revocación desde la relación jurídico-política entre electores y elegidos”, *Revista General de Derecho Constitucional*, España, núm. 29, 2019.
- EBERHARDT, María L., *Siga participando... dedicado a los ciudadanos de las democracias reales. Los mecanismos de participación y control societal en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo, 2013.
- GAUDREAUDET-DESBiens, Jean-François, “Federalismo y democracia”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. 39, núm. 117, México, septiembre-diciembre de 2006, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332006000300003#notas.
- LÓPEZ, Mario J., *Introducción a los estudios políticos*, vol. II, Buenos Aires, Kapelusz, 1971.
- RAMÍREZ CLEVES, Gonzalo, “Mandato Imperativo y Mandato Representativo. Una Perspectiva Diversa, el Caso Colombiano”, *Revista Derecho del Estado*, Bogotá, núm. 8, 2000.
- SABSAY, Daniel, “La participación ciudadana en la toma de decisiones en el derecho público argentino”, en LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina y ZOVATTO, Daniel (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo, 2008.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, Madrid, Alianza Editorial, 1980.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IIJ-UNAM.

VEGA, Pedro de, “Significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 44, 1985.

VOLPE MARTINCUS, Flavia, *Calidad de las prácticas democráticas en los municipios argentinos. Creación e implementación del PAC*, Buenos Aires, FLACSO, 2016.

WELP, Yanina y SERDÜLT, Uwe, “La revocatoria de mandato: propuesta de análisis”, *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Quito, Consejo Nacional Electoral–Instituto de la Democracia, 2014.



Fecha de recepción: 15 de julio de 2019.

Fecha de aceptación: 19 de agosto de 2019.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IIJ-UNAM.