

## PROYECTO DE LEY

EL Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, sancionan con fuerza de

### LEY

### REVOCATORIA DE MANDATO

#### CAPITULO I – Del objeto

**Artículo 1.- Objeto.** La presente ley regula el derecho del electorado de la Provincia y de los Municipios, a requerir la revocatoria del mandato de funcionarias y funcionarios electivos de los poderes Legislativo y Ejecutivo, conforme con el artículo 67 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

**Artículo 2.- Instituto.** La Revocatoria de Mandato, instituto de democracia semidirecta, constituye un mecanismo de consulta popular a través del cual el electorado expresa su decisión, mediante sufragio universal, sobre la continuidad o el cese de funciones de las autoridades elegidas por voto de la ciudadanía. Es el derecho político derivado del principio de la soberanía popular que otorga a cada ciudadano y ciudadana, la plena capacidad para iniciar el proceso de destitución de un representante del cargo de funcionario antes de que concluya el período de su mandato legal.

**Artículo 3.- Definiciones.** A los fines de esta ley, las denominaciones “mandato o mandato electivo”, “funcionaria o funcionario”, y “ética pública”, serán entendidas de acuerdo a las siguientes definiciones:

1. Mandato o mandato electivo: es toda función o cargo público al cual se accediere mediante un proceso electoral basado en el voto universal, directo, libre y secreto, de orden provincial o municipal.
2. Funcionaria o funcionario: es toda persona que ejerce por mandato electivo un cargo legislativo o ejecutivo en la función pública, entendiéndose por ésta a toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos, en el cumplimiento del deber.
3. Ética pública: es la ética aplicada y puesta en práctica en los asuntos de gobierno por las funcionarias y funcionarios públicos, los cuales tienen responsabilidades ante el Estado que se traducen en actos concretos orientados hacia el interés común y/o de la ciudadanía.

**Artículo 4.- Derecho.** El electorado tiene derecho a requerir la revocación del mandato otorgado a las funcionarias y funcionarios electivos fundándose en las mismas causas establecidas en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires para el juicio político, referidas a delitos o faltas cometidas en el ejercicio de sus mandatos; y por acciones reñidas con la ética política y la moral pública; de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 13 de la presente ley.

**Artículo 5.- Limitación.** No se admitirá la solicitud Revocatoria de Mandato ni avanzará la misma, de haber sido promovida mientras se sustancie el procedimiento destitutorio del funcionario mediante juicio político previsto por la Constitución provincial.

**Artículo 6.- Legitimación.** Tendrán legitimación para ejercer el derecho de Revocatoria de Mandato, las ciudadanas y los ciudadanos con calidad de electores que se encuentren habilitados para sufragar en los actos eleccionarios, según la ley electoral vigente a la fecha de la presentación de que se trate.

**Artículo 7.- Padrón electoral.** A todos los efectos de esta ley, se considera el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones de autoridades de la Provincia y de los Municipios, correspondientes al distrito de origen del o de la representante que se pretende destituir con el proceso de revocatoria.

**Artículo 8.- Proceso individual.** La revocatoria de mandato debe requerirse para cada funcionaria o funcionario representante electivo en particular, no pudiéndose iniciar procesos colectivos o plurales de Revocatoria de Mandato.

**Artículo 9.- Características.** La Revocatoria del Mandato se origina únicamente por Iniciativa Popular, ejercida por los ciudadanos y ciudadanas en goce de los derechos políticos, y en una sola ocasión por las mismas causales referidas a idénticos hechos, durante el período de ejercicio de la autoridad otorgada sujeta a revocatoria.

**Artículo 10.- Junta Electoral.** Será competente para entender en el proceso de Revocatoria de Mandato la Junta Electoral de la Provincia, que actuará ante cada presentación, controlando el cumplimiento de los procedimientos y requisitos establecidos por la presente.

## CAPITULO II – De los requisitos

**Artículo 11.- Plazos para la revocatoria.** Las funcionarias o funcionarios electivos podrán ser sometidos al procedimiento de Revocatoria de Mandato luego de transcurrido más de doce (12) meses desde la asunción del cargo, y siempre que resten cumplirse más de seis (6) meses para la de la finalización del período para el que hubiere sido electo o electa.

**Artículo 12.- Número de electores.** La iniciativa para ejercer el derecho de revocatoria deberá reunir al menos la firma como adhesión del diez por ciento (10%) de los electores y electoras inscriptos en el padrón electoral de la Provincia o del Municipio, según corresponda de acuerdo con el distrito por el cual resultó electo/a.

**Artículo 13.- Causas.** La revocación del mandato otorgado a las funcionarias y funcionarios electivos, procederá únicamente por cualesquiera de las siguientes causales de infracción a sus obligaciones:

1. Por delitos en el desempeño de sus funciones (art.73, inc. 2º, CP).
2. Por falta de cumplimiento de los deberes de su cargo (art.73, inc. 2º CP).
3. Por delitos comunes (art. 74 CP).



4. Por abuso de su posición oficial para realizar especulaciones de comercio (art.154 CP).
5. Por incompatibilidad o inhabilidad en el ejercicio de sus funciones.
6. Por no cumplir con la presentación de la declaración jurada de bienes y rentas en la forma y plazos establecidos.
7. Por no justificar el incremento patrimonial durante el ejercicio de sus funciones.
8. Por cambiar la afiliación al partido político al cual representó al momento de ser elegido por el voto popular.
9. Por adoptar injustificadamente resoluciones en forma contraria a los principios, propuestas y/o decisiones establecidas por el partido político al cual representa.
10. Por incumplimiento injustificado del programa electoral propuesto a la ciudadanía.
11. Por emitir falsos testimonios en cuestiones inherentes a su cargo.
12. Por acciones contrarias a la ética política y a la moral pública.
13. Por desorden de conducta
14. Por acciones que atenten contra los principios democráticos, republicanos, federales y de autonomía de los municipios, consagrados por la Constitución Nacional y la Constitución Provincial.
15. Por actitudes demagógicas, autoritarias y/o de intolerancia política.
16. Por reiteradas manifestaciones y acciones discriminatorias de carácter étnico, sexual, cultural o religioso.
17. Por favorecer la designación de familiares en cargos políticos o públicos en general, sin la debida justificación e incumpliendo la normativa correspondiente
18. Por la utilización de su influencia política o recursos económicos para comprar voluntades y presionar a individuos o grupos para favorecer su poder político y/o económico.
19. Por la utilización de su cargo para influir discrecionalmente en procesos electorales, en beneficio personal y en contra de contendientes políticos, limitando las posibilidades de participación democrática de éstos.

**Artículo 14.- Circunstancias.** Respecto a las expresiones orales relacionadas con los supuestos enunciados en el artículo anterior, solo se considerarán las manifestaciones correspondientes a hechos reiterados y no ha dichos circunstanciales o tomados fuera de contexto.

**Artículo 15.- Comité de Verificación.** Créase el Comité de Verificación para la Revocatoria de Mandatos, el cual deberá intervenir "ad hoc" en la etapa inicial de las presentaciones, a efectos de la constatación del cumplimiento de las causales previstas para el ejercicio de dicho derecho de la ciudadanía.

**Artículo 16.- Objetivo.** El Comité de Verificación tendrá por objeto constatar que el instituto de la Revocatoria no se desvirtúe al intentar ser utilizado con fines de revanchismo político o para caducar el mandato de representantes de partidos políticos opositores, empleando mayorías circunstanciales del oficialismo y sobre la base de causas que no se correspondan con las relacionadas con las obligaciones inherentes al ejercicio del cargo de un funcionario o funcionaria electo/a.

**Artículo 17.- Integración.** El Comité de Verificación para la Revocatoria de Mandato estará integrado por los siguientes miembros:

- Presidente de la Suprema Corte de Justicia
- Presidente del Honorable Tribunal de Cuentas
- Un representante por el Colegio de Magistrados de la Provincia de Buenos Aires
- Un representante por el Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires
- Un representante por los organismos no gubernamentales reconocidos que actúen en la provincia de Buenos Aires para la promoción y control de los derechos de la ciudadanía.

**Artículo 18.- Competencia.** En función de su objeto, el Comité de Verificación para la Revocatoria de Mandato será competente para recibir y evaluar las solicitudes a tal fin, verificar la causal invocada, otorgar el derecho de defensa, y pronunciarse sobre la procedencia o improcedencia de las mismas.

**Artículo 19.- Límites.** Para el cumplimiento de sus fines, el Comité de Verificación se limitará a constatar que las causas esgrimidas en el petitorio por los presentantes se corresponden con las enunciadas en el artículo 13 de la presente, la existencia de elementos de prueba para el cuestionamiento o para su desestimación, y que los hechos no se hayan extraído fuera de contexto.

**Artículo 20.- Dictamen.** Analizadas las causales del petitorio puesto a su consideración, así como los elementos que se pudieran aportar durante su intervención, tanto los presentantes como la funcionaria o funcionario cuestionado; el Comité por mayoría simple de sus miembros emitirá un dictamen indicando si se ha verificado o no el cumplimiento de las causales que dan lugar al inicio del procedimiento de Revocatoria de Mandato para el caso analizado. El dictamen deberá estar debidamente fundamentado.

### CAPITULO III – Del procedimiento

**Artículo 21.- Trámite preparatorio.** Con carácter de trámite preparatorio de la petición de Revocatoria de Mandato, la iniciativa deberá ser impulsada por uno (1) o más electores o electoras del padrón del distrito la Provincia de Buenos Aires o del Municipio, según corresponda a la representación del funcionario o funcionaria que se pretende destituir.

**Artículo 22.- Presentación.** Los interesados citados en el artículo precedente deberán presentar por escrito ante la Junta Electoral, en el o los locales habilitados a tal efecto, un escrito con la manifestación expresa de los firmantes de estar solicitando la Revocatoria del Mandato de un funcionario o funcionaria. Los electores y electoras presentantes deberán identificarse consignando su firma, aclaración de la misma, domicilio y número de documento.

**Artículo 23.- Autenticidad.** La autenticidad de las firmas deberá acreditarse mediante certificación de escribano público, juez de paz o autoridad policial, en el plazo de diez (10) días corridos, contados a partir del día siguiente al de la presentación de los ciudadanos ante la Junta. Establécese que a los fines de cumplir con el registro de autenticidad de firmas, las certificaciones efectuadas ante el juez de paz o autoridad policial, serán gratuitas. Vencido dicho término, si no se cumplimenta con lo dispuesto, las actuaciones se archivarán sin más trámite.

**Artículo 24.- Contenido del petitorio.** En el texto del petitorio deberán consignarse claramente los siguientes datos:

1. Identificación de la funcionaria o funcionario cuestionado cuya revocación de mandato se impulsa, el cargo que detenta, y las fechas de inicio y finalización de su mandato.
2. Señalamiento de la o las causas por las que se solicita la revocatoria, las que deben expresarse inequívocamente mediante una exposición clara y detallada de los motivos que la fundamentan en cada caso.

**Artículo 25.- Constatación.** Una vez constatados por la Junta Electoral el cumplimiento de los datos requeridos para la presentación del petitorio a fin de iniciar el proceso de revocatoria de mandato, sin pronunciarse sobre las causales invocadas, ésta convocará al Comité de Verificación para su intervención.

**Artículo 26.- Plazo.** El Comité de Verificación, dentro de un plazo máximo de treinta (30) días hábiles computados a partir de la fecha del inicio de su intervención, deberá analizar la correspondencia de las causales que fundan el petitorio con las definidas en el artículo 13 de la presente ley, y emitirá finalmente dictamen respecto al cumplimiento o no de lo establecido por el mismo.

**Artículo 27.- Vista.** De la solicitud de Revocatoria, se correrá vista a la funcionaria o funcionario afectado, quién deberá contestar en el plazo de cinco (5) días hábiles. La solicitud y la respuesta o la falta de la misma, se darán a conocer al electorado junto con el decreto de convocatoria al acto eleccionario.

**Artículo 28.- Resolución.** Recibido el dictamen del Comité de Verificación, la Junta Electoral procederá en un plazo de dos (2) días hábiles a expedirse respecto del cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la presente ley para la admisibilidad del pedido de revocatoria de mandato, emitiendo una Resolución que declara la procedencia o improcedencia del petitorio presentado.

**Artículo 29.- Archivo.** En caso que la solicitud no reúna los requisitos de admisibilidad formal, la Junta Electoral ordenará el archivo de las actuaciones. Tanto en ese supuesto como en caso de cumplirse, se deberá hacer conocer públicamente la Resolución adoptada.

**Artículo 30.- Notificación.** El auto de rechazo o de apertura del trámite de revocatoria se notificará por la Junta Electoral a los presentantes o apoderados de los mismos. Sólo será apelable la Resolución de rechazo, en el término de cinco (5) días hábiles. La Junta Electoral deberá resolver el planteo en igual término.

**Artículo 31.- Apertura.** Cumplidos los recaudos mencionados en los artículos precedentes, la Junta Electoral dictará, sin más trámite, el auto de apertura que contendrá:

1. La constancia de la certificación por autoridad competente de la fecha de asunción del funcionario cuestionado.
2. La constancia del número de adhesiones requeridas para la procedencia del pedido de revocatoria.



**Artículo 32.- Recursos.** Contra las resoluciones de la Junta Electoral que causen gravamen irreparable procede el recurso de apelación ante la Suprema Corte de Justicia, o ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación si se configura caso federal. Se concederá al recurso el efecto suspensivo, salvo en aquellos supuestos que se establezca el devolutivo.

**Artículo 33.- Citación.** La Junta Electoral citará a quienes deseen adherir al pedido de revocatoria, por edictos publicados por el término de dos (2) días en el Boletín Oficial, y durante cinco (5) días por los medios de difusión orales y escritos de la Provincia, haciendo conocer quienes pueden ser adherentes y el plazo máximo hasta el cual pueden presentarse.

**Artículo 34.- Adhesiones.** Constatado el cumplimiento de los extremos legales requeridos para la presentación del petitorio, para que la solicitud de revocatoria se tenga por iniciada, los impulsores de la iniciativa deberán lograr la adhesión de un porcentaje igual o superior al diez por ciento (10%) de los electores y electoras correspondientes al padrón del distrito de origen del representante que se pretende destituir con el proceso de revocatoria, y por el cual resultó electo/a. Dichas adhesiones deberán estar debidamente identificadas, firmadas y constar en planillas oficiales provistas al efecto.

**Artículo 35.- Planillas.** Cumplido el trámite preparatorio, dentro de los diez (10) días hábiles del auto de apertura, la Junta Electoral hará entrega de las planillas oficiales, las cuales estarán debidamente foliadas y se llevará un registro de las mismas, dejándose constancia de la fecha de entrega, los datos de identidad y el domicilio de los presentantes.

**Artículo 36.- Contenido.** Las planillas foliadas en las que se deberán asentar las firmas de los electores y electoras que adhieran al petitorio, deberán incluir los siguientes datos:

1. Respecto al o la representante cuya revocación se impulsa:
  - a) Apellido y nombre completo.
  - b) Cargo que detenta.
  - c) Fecha de inicio y finalización del mandato.
  - d) Causal de revocatoria.
  
2. Respecto al elector o electora peticionante:
  - a) Apellido y nombre completo.
  - b) Tipo y número de documento de identidad.
  - c) Domicilio electoral
  - d) Firma.
  - e) Fecha en la que firma la planilla.

**Artículo 37.- Presentación de firmas.** Los electores y electoras presentantes deberán entregar a la Junta Electoral las planillas con el total de las firmas obtenidas, en un plazo máximo e improrrogable de doce (12) meses a partir de la fecha de la entrega de las mismas, consignando además la cantidad de firmas obtenidas.

**Artículo 38.- Comprobación.** La Junta Electoral, en el plazo de veinte (20) días, comprobará el cumplimiento de los extremos legales exigidos de acuerdo con los requisitos previstos y verificará, por los medios que considere adecuados, el número total, la legitimidad y validez de las firmas presentadas.



**Artículo 39.- Condiciones.** La petición de revocatoria, avalada por las adhesiones conseguidas en las planillas quedará aprobada:

1. Si del informe de la Junta Electoral surgiera que las firmas presentadas alcanzaron el mínimo requerido.
2. Si no se constatará la existencia de irregularidades en el procedimiento de obtención de firmas.
3. Si habiendo superado el diez por ciento (10%) del padrón correspondiente, se verificara que un porcentaje inferior al diez por ciento (10%) de las firmas obtenidas es apócrifo.

**Artículo 40.- Muestreo.** Cuando la verificación referida en el artículo anterior sea realizada por muestreo, la cantidad de firmas no autenticadas no podrá ser superior al uno por ciento (1%) de las firmas presentadas. En caso de impugnación de firmas, acreditada la falsedad, se desestimará la misma del cómputo de firmas. En caso de verificarse que el cinco por ciento (5%) o más de las firmas presentadas sean falsas, se desestimará la iniciativa de Revocatoria de Mandato.

**Artículo 41.- Informe.** Finalizada la labor de comprobación de la autenticidad de las firmas, la Junta Electoral realizará el informe correspondiente y se expedirá sobre la iniciativa de Revocatoria de Mandato en los diez (10) días inmediatamente posteriores a tal verificación.

**Artículo 42.- Desestimación.** En caso de no cumplirse con los requisitos legales y con el porcentaje mínimo requerido de adhesiones por la presente ley en los plazos establecidos por el artículo 37, la Junta Electoral declarará la caducidad del procedimiento y las actuaciones pertinentes serán archivadas, sin que pueda requerirse un nuevo pedido de revocatoria contra el funcionario, por idéntica causa, por el plazo de un (1) año. El auto que dispusiere el archivo será notificado a los apoderados de los ciudadanos y ciudadanas.

**Artículo 43.- Apelación.** Sólo será apelable el auto que dispusiere el archivo en el término de cinco (5) días, por los y las presentantes o los apoderados/as de los mismos.

**Artículo 44.- Cumplimiento.** En caso de cumplimiento de los requisitos y acreditado el mínimo de adhesiones previsto legalmente, la Junta Electoral resolverá sobre el trámite de revocatoria determinando que se ha logrado el porcentaje requerido.

**Artículo 45.- Acreditación.** Vencido el término previsto en el artículo 43 sin que se hayan interpuesto oposiciones o una vez resueltas las mismas, y acreditado el cumplimiento de los requisitos establecidos por la presente ley, la Junta Electoral procederá a la convocatoria a elecciones en el plazo de dos (2) días hábiles.

**Artículo 46.- Auto de clausura.** Finalizado el trámite del petitorio, la Junta Electoral adoptará una decisión de acuerdo al resultado de la verificación realizada, y dispondrá el auto de clausura que corresponda, el cual deberá ser notificado también en un plazo de dos (2) días hábiles al funcionario/a

cuestionado/a, a los apoderados de los ciudadanos y ciudadanas presentantes, al Gobernador, y a la Legislatura Provincial.

**Artículo 47.- Iniciación.** Cuando se constate el cumplimiento de los extremos legales y del total de las firmas obtenidas, la Junta Electoral dará por aprobada la petición de revocatoria de mandato, dando comienzo a la instrumentación del proceso del referéndum.

**Artículo 48.- Padrones.** El cierre del Padrón Electoral se realizará dos (2) meses antes de la fecha del auto de clausura del trámite de revocatoria. En el término de diez (10) días corridos, contados a partir del día siguiente al del auto de clausura, la Junta Electoral confeccionará los padrones provisorios.

**Artículo 49.- Padrones provisorios.** Los ciudadanos y ciudadanas que por cualquier causa no figurasen en las nóminas provisionales o estuviesen inscriptos con datos filiatorios erróneos, tendrán derecho a reclamar por un plazo de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente de publicado el Padrón Electoral provisorio, que se subsanen los errores u omisiones de impresión del Registro Electoral.

**Artículo 50.- Padrón definitivo.** En el término de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo de impugnación que establece el artículo anterior, la Junta Electoral publicará el Padrón Electoral definitivo.

#### **CAPITULO IV – Del Referéndum de Revocatoria**

**Artículo 51.- Convocatoria.** Aprobada la petición de revocatoria de mandato, en el término de tres (3) días contados a partir del dictado del auto de clausura de la etapa de adhesiones, la Junta Electoral dictará la Resolución correspondiente para habilitar la convocatoria al pronunciamiento popular que estará referido a la confirmación o destitución de la funcionaria o funcionario electo sometido a revocatoria.

**Artículo 52.- Decreto.** La Resolución mencionada en el artículo precedente será notificada al Poder Ejecutivo que, dentro del término de los diez (10) días hábiles contados desde la fecha de recepción de la comunicación de la Junta Electoral, dictará el Decreto de Convocatoria a Referéndum de Revocatoria de Mandato, el cual deberá expresar la fecha de su realización, nombre y cargo del funcionario o funcionaria sujeto a revocatoria, y las causas que lo originan.

**Artículo 53.- Acto electoral.** El acto electoral deberá realizarse en el distrito electoral que corresponda en un plazo no menor a treinta (30) días y no mayor a noventa (90) días subsiguientes a la convocatoria, deberá recaer en día inhábil no laborable, pudiendo coincidir con elecciones de otro carácter. La Junta Electoral tendrá a su cargo todas las funciones inherentes al desarrollo y escrutinio y determinará los lugares de la votación.

**Artículo 54.- Publicación.** El Decreto deberá publicarse en el Boletín Oficial y ser comunicado a la ciudadanía por los medios de difusión del ámbito territorial que corresponda a la realización del Referéndum, durante dos (2) días hábiles y día domingo posterior, dentro de los catorce (14) días previos al acto electoral, y encontrarse a la vista de los electores en los lugares designados para el comicio.



**Artículo 55.- Convocatorias alternativas.** Si el Poder Ejecutivo no convocare en el plazo previsto en el artículo anterior, lo hará la Legislatura en igual término. Si la Legislatura Provincial no convocare a elecciones lo hará, en igual plazo, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia. A los fines de la tramitación del acto electoral el Poder convocante, remitirá una copia autenticada de la convocatoria a la Junta Electoral en un plazo de tres (3) días hábiles.

**Artículo 56.- Boletas.** Las boletas electorales del referéndum deberán contener en forma clara y precisa, el nombre y cargo del o de la representante cuyo mandato se quiere revocar, y la circunscripción electoral correspondiente. Las ciudadanas y los ciudadanos deberán manifestarse en forma inequívoca por SI o por NO como respuesta a la siguiente consulta: "¿Está de acuerdo con la destitución de...?". Se utilizará el sistema de "boleta única" que será entregada por las autoridades del comicio a cada elector, la cual contendrá dos recuadros –uno con la palabra SI y la otra NO- a efectos que el ciudadano marque su opción.

**Artículo 57.- Referéndum obligatorio.** La emisión del voto de referéndum será obligatoria para todos los ciudadanos y ciudadanas que gocen de los derechos políticos estando incluidos en el padrón electoral.

**Artículo 58.- Ley electoral supletoria.** A los efectos de realizar el referéndum de revocatoria establecido, el procedimiento se realizará según lo prescripto en la presente ley y en las disposiciones complementarias que se dicten; siendo de aplicación supletoria en todo lo no contemplado la Ley Electoral de la Provincia de Buenos Aires, la cual regirá para el procedimiento a seguir en cuanto a organización y funcionamiento de los comicios, emisión del sufragio, fiscalización, escrutinio y autoridades encargadas de su verificación.

**Artículo 59.- Fiscales.** El o los presentantes de la petición de Revocatoria de Mandato tendrán derecho a fiscalizar el acto pudiendo designar fiscales de mesa al efecto, de la misma forma que pueden hacerlo los partidos políticos.

**Artículo 60.- Participación.** Para que sea efectiva y prospere la revocatoria de mandato, los resultados del referéndum solo se considerarán válidos y tendrán carácter vinculante, si en ellos ha participado más de la mitad de los inscriptos en el padrón electoral

**Artículo 61.- Requisito.** Para que la Revocatoria se produzca se requiere el pronunciamiento favorable de la mayoría absoluta del total de votos válidos emitidos por los sufragantes de la respectiva circunscripción electoral.

**Artículo 62.- Confirmación del mandato** Si luego del escrutinio definitivo del Referéndum revocatorio, la opción por revocar el mandato no se alcanzaren las mayorías prescriptas, resultara la confirmación del mandato del funcionario o funcionaria por parte de la ciudadanía, debiendo ser convalidado por la Junta Electoral en su cargo. Las autoridades que no sean revocadas en su Mandato continuarán en sus funciones y terminarán su período constitucional para el cual fueron electas/os.

**Artículo 63.- Revocación del mandato.** Si luego del escrutinio definitivo, se hubiese comprobado que la opción por la Revocatoria de Mandato hubiere obtenido el apoyo de más del cincuenta por ciento (50%) de los electores inscriptos en el padrón electoral del distrito correspondiente, la funcionaria o funcionario, quedará separado de su cargo. En dicho caso, se habilitarán los

mecanismos previstos para su reemplazo y asumirá su cargo quien legalmente deba suplantarlo/a.

**Artículo 64.- Cesantía:** Ejercitado el derecho soberano, y confirmado por la Junta Electoral el resultado afirmativo de la Revocatoria de Mandato, se procederá a la destitución automática de la funcionaria o funcionario cuestionado, quedando cesante de pleno derecho en sus funciones.

**Artículo 65.- Cobertura de vacantes** Producida como efecto inmediato del resultado del referéndum la remoción del funcionario o funcionaria, la Junta Electoral acreditará como reemplazante de la autoridad legislativa revocada, al suplente que corresponda en función del orden lista por la que fue electo/a, para que complete su mandato, y de acuerdo a los procedimientos establecidos en materia de reemplazos en el Poder Legislativo.

**Artículo 66.- Reemplazos.** Cuando se trate de autoridades revocadas del Poder Ejecutivo, el procedimiento para su reemplazo a efectos de completar el período para el cargo que fue electo, será el correspondiente por las disposiciones vigentes para cada caso en particular.

**Artículo 67.- Prohibición de candidaturas.** Si por la revocatoria debiere convocarse a elecciones para cubrir un cargo vacante, no podrán ser candidatos las funcionarias o los funcionarios removidos. Los electos asumirán para completar el período de la autoridad dejada cesante.

**Artículo 68.- Efecto de la revocatoria.** Quien hubiere sido revocado del cargo para el que fue elegido no podrá ser candidato al mismo cargo en la siguiente elección. El representante legislativo que se encontrare ocupando funciones en el Poder Ejecutivo al solicitarse su remoción y por causas relacionadas con la misma, no puede volver a desempeñar el mismo cargo en el siguiente período de gobierno.

**Artículo 69.- Impedimento de repetición.** Si del referéndum revocatorio resultara la confirmación del mandato por parte de la ciudadanía de la o del representante cuestionado, quedará inhabilitada la presentación de una nueva petición de revocatoria de mandato para el mismo funcionario durante el período en el que fue electo, por las mismas causales referidas a idénticos hechos.

## **CAPITULO V – De la Revocatoria de Mandato en los municipios**

**Artículo 70.- Incorporación.** Incorpórase como Capítulo XVI de la Ley Orgánica de las Municipalidades -Decreto Ley 6.769/58- el siguiente:

### **Capítulo XVI: De las formas de democracia semidirecta**

#### **I. Revocatoria de Mandato**

**Art. 287.-** Se reconoce como Instituto de Democracia Semidirecta en el ámbito de los municipios de la provincia de Buenos Aires, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 67 y 211 de la Constitución provincial, el derecho de Revocatoria de Mandato.



**Art. 288.-** Tendrán legitimación para ejercer el derecho a requerir la Revocatoria de Mandato otorgado a las funcionarias y funcionarios electivos, todos los ciudadanos y las ciudadanas con calidad de electores que se encuentren habilitados para sufragar en los actos eleccionarios del distrito.

**Art. 289.-** La Revocatoria de Mandato deberá ser promovida ante la Junta Electoral por uno o más electores y ser requerida para cada funcionaria o funcionario representante electivo en particular mediante Iniciativa Popular y en una sola ocasión por las mismas causales referidas a idénticos hechos durante el período de ejercicio de la autoridad otorgada sujeta a revocatoria.

**Art. 290.-** El petitorio de Revocatoria de Mandato deberá fundarse en particular por delitos en el desempeño de sus funciones, por falta de cumplimiento de los deberes de su cargo y, en general, por acciones contrarias a la ética política y a la moral pública.

**Art. 291.-** Será competente para entender en el proceso de Revocatoria de Mandato, una Junta Electoral municipal que se constituirá y actuará "ad hoc" ante cada presentación, controlando el cumplimiento de los procedimientos y requisitos establecidos por el presente Capítulo. La misma estará integrada por tres miembros: uno en representación de la Cámara Contenciosa Administrativa del Departamento Judicial correspondiente, uno por el Colegio de Abogados del distrito, y uno por el Concejo Deliberante, electo por las 2/3 partes del Cuerpo. Las resoluciones dictadas podrán ser apeladas ante la Junta Electoral de la Provincia.

**Art. 292.-** Podrán ser sometidos al procedimiento de Revocatoria de Mandato las funcionarias o funcionarios electivos, luego de transcurrido más de doce (12) meses desde la asunción del cargo y siempre que resten cumplirse más de seis (6) meses para la finalización del período para el que hubiere sido electo/a.

**Art. 293.-** La iniciativa para ejercer el derecho de revocatoria deberá reunir al menos la firma como adhesión del diez por ciento (10 %) de los electores y electoras inscriptos en el padrón electoral del Municipio.

**Art. 294.-** En el texto del petitorio deberán consignarse claramente los siguientes datos:

1. Identificación del funcionario o funcionaria cuestionado cuya Revocación de Mandato se impulsa, el cargo que detenta y las fechas de inicio y finalización de su mandato.
2. Señalamiento de la o las causas por las que se solicita la revocatoria, las que deben expresarse inequívocamente, mediante una exposición clara y detallada de los motivos que la fundamentan en cada caso.

**Art. 295.-** Cumplidos los requisitos del petitorio, la Junta Electoral hará entrega a los presentantes de planillas oficiales para la recolección de firmas de adhesión, las cuales estarán debidamente foliadas y

deberán ser entregadas con el total de las firmas obtenidas, en un plazo máximo e improrrogable de doce (12) meses a partir de la fecha de la entrega de las mismas,

**Art. 296.-** Cuando se constate el cumplimiento de los extremos legales y del total de las firmas obtenidas, la Junta Electoral dará por aprobada la petición de Revocatoria de Mandato, dando comienzo a la instrumentación del proceso del referéndum.

**Art. 297.-** El Referéndum de Revocatoria de Mandato, deberá realizarse en un plazo no menor a treinta (30) días y no mayor a sesenta (60) días subsiguientes a la convocatoria, deberá recaer en día inhábil no laborable, no pudiendo coincidir con elecciones de otro carácter.

**Art. 298.-** La emisión del voto de Referéndum será obligatoria para todos los ciudadanos incluidos en el padrón electoral. Para que sea efectiva y prospere la revocatoria de mandato, los resultados del referéndum solo se considerarán válidos y tendrán carácter vinculante si en ellos ha participado más de la mitad de los inscriptos en el padrón electoral.

**Art. 299.-** Si la opción por la revocatoria del mandato hubiere obtenido el apoyo de más del cincuenta por ciento (50%) de los electores inscriptos en el padrón electoral, la funcionaria o funcionario, quedará separado de su cargo. En dicho caso, se habilitarán los mecanismos previstos para su reemplazo y asumirá su cargo quien legalmente deba suplantarlo/a.

**Art. 300.-** Si del Referéndum revocatorio resultara la confirmación del mandato por parte de la ciudadanía del representante cuestionado, quedará inhabilitada la presentación de una nueva petición de Revocatoria de Mandato para el mismo funcionario durante el período en el que fue electo, por las mismas causales referidas a idénticos hechos.

**Artículo 71.-** Autorízase al Poder Ejecutivo para proceder al ordenamiento del texto del Decreto Ley 6.769/58, Ley Orgánica de las Municipalidades.

**Artículo 72.-** A los efectos del cumplimiento de las disposiciones establecidas por la presente ley, autorízase al Poder Ejecutivo a realizar las modificaciones presupuestarias que fueren necesarias para la realización de procedimientos y los actos comiciales sobre Revocatoria de Mandato.

**Artículo 73.-** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

  
CARLOS ALBERTO NIVO  
Diputado Provincial  
H. Cámara de Diputados  
Pcia. de Buenos Aires.



## FUNDAMENTOS

### Introducción

Cumplidos ya casi 28 años de continuidad democrática, período al que arribamos luego de un nefasto proceso dictatorial que dejó miles de desaparecidos, resulta evidente que los alcances del sistema democrático vigente no sólo no han posibilitado alcanzar un desarrollo con los niveles deseados de libertad, justicia, solidaridad, igualdad de oportunidades y equidad, sino que -muy a pesar nuestro- no ha podido evitar la realización de prácticas políticas que atentan contra la propia democracia en general y sus instituciones en particular.

La prolongada crisis general que vivimos es también una crisis de legitimidad y representatividad, que pone de manifiesto el divorcio creciente entre el consenso político y el consenso social.

Esta realidad, para poder superarla, encuentra en el sector público -más precisamente en la estructura institucional del Estado- su talón de Aquiles. Así, un primer diagnóstico de la misma permite observar que el Poder centralizado no da respuestas a las necesidades de la ciudadanía, y que la falta de participación origina un divorcio entre la dirigencia política y la sociedad civil.

Manifestar su parecer sobre los sacrificios que se le imponen, y no verse obligado a obedecer sin haber sido oído, constituyen dos derechos del ciudadano que encuentra en la democracia su más fiel expresión. Por la solidez, armonía y buenos frutos de este contacto entre los ciudadanos y el gobierno del Estado, se puede reconocer si una democracia es verdaderamente sana y equilibrada y cuál es su fuerza de vida y de desarrollo.

Para Norberto Bobbio, podemos hablar de régimen democrático, sea cual sea el número de los que tienen derecho al voto. Considera que: "Cuando se dice que en el siglo XIX se produjo en algunos países un continuo proceso de democratización, se quiere significar que el número de los que tenían derecho a voto fue aumentando progresivamente".

Y agrega: "En cuanto se refiere a las modalidades de la decisión, la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría o bien la regla en base a la cual son consideradas decisiones colectivas, y por tanto vinculantes para todo el grupo, las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de aquellos a los que corresponde tomar la decisión".

La representación implica la idea de que los gobernantes están sujetos a la obligación de rendir cuentas de su gestión y responsabilizarse legal y políticamente por ella, no sólo en el momento de las elecciones sino continuamente, frente a diversas organizaciones sociales y públicas. De alguna manera el representante es responsable por sus acciones ante quienes lo autorizaron a hablar en su nombre.

Los derechos políticos tendientes a la institucionalización de la democracia y del Estado de Derecho (intervención y fiscalización de las funciones de gobierno, elecciones libres, etc.), forman parte de aquellos cuya protección se considera más necesaria para la real existencia de éste último.



Bobbio, al tratar de la relación entre Estado liberal y Estado democrático, expresa que: "la concesión de los derechos políticos fue una consecuencia natural de la concesión de los derechos de libertad, porque la única garantía del respeto de los derechos de libertad radica en el derecho de controlar el poder al que corresponde esta garantía".

Por otra parte, analiza que: "para el buen demócrata, el reino de la virtud -que para Montesquieu constituía el principio de la democracia, contrapuesto al miedo, principio del despotismo- es aquel del que la propia democracia no sólo no puede prescindir sino que, al mismo tiempo, lo ha de promover, alimentar y reforzar, ya que entiende la virtud como amor a la cosa pública". (Norberto Bobbio, "El futuro de la democracia", 1984)

Las diversas cualidades que exige la vocación política fueron una preocupación central de Max Weber. Para él, se trata de una profesión que demanda una combinación bastante inusual de atributos intelectuales y emocionales. Entre otras cosas, el político debe asumir una plena responsabilidad personal por la causa que abraza, poseer buen juicio, ser tan sensato como estoico, estar dotado de grandes dosis de energía y saber que su trabajo requiere "ira y estudio".

Joseph Schumpeter, refiriéndose a las condiciones de la democracia, pensaba que: "el material humano de la política debe ser de una calidad suficientemente elevada" y, para lograrlo, la única garantía efectiva es que se consolide un estrato social dedicado por entero a ella. Nada dice, por ejemplo, acerca del riesgo que este estrato se corrompa ni del papel que deben jugar la normatividad jurídica y su institucionalización en un Estado constitucional firmemente arraigado. Pero interesa menos discutir ahora esa pseudo-solución que subrayar todo lo que desde ya implica: a saber, que ni la mera competencia entre los dirigentes ni los votos que éstos reciben son un aval suficiente de su idoneidad o de su conducta democrática". (José Nun, "Democracia", año 2000, primera edición)

Guillermo O'Donnell ha analizado lo que diferencia la democracia representativa con la que ha dado en llamar democracia delegativa. Según él: "La representación incluye necesariamente un elemento de delegación: por medio de cierto procedimiento, una colectividad autoriza a ciertos individuos a hablar por ella y, con ciertas salvedades, se compromete a aceptar lo que decida el representante"

En ese sentido, considera a países como el nuestro entre aquellos que "son democracias, en el sentido de que cumplen los criterios que propone Robert Dahl para definir la poliarquía, pero no son -ni parecen encaminadas a ser- democracias representativas; ellas presentan características que me inducen a llamarlas democracias delegativas". Opina que, en ellas, "no se vislumbran ni una amenaza inminente de regresión al autoritarismo ni avances hacia la democracia representativa".

Asimismo, agrega: "Es posible detectar en ellas una importante interacción: la profunda crisis social y económica que heredó la mayor parte de estos países de sus predecesores autoritarios, refuerza ciertas prácticas y concepciones acerca del ejercicio de la autoridad política, que son más consonantes con la democracia delegativa que con la representativa".

Según su análisis: "Las democracias delegativas se basan en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*

ella crea conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato. El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses. Las medidas de gobierno no necesitan guardar ningún parecido con las promesas de su campaña": Lo mismo cabe -pensamos nosotros- para otros funcionarios públicos que acceden a cargos electivos, en ese y en otros niveles (provinciales, municipales).

Según su opinión: "Las elecciones en las democracias delegativas son un acontecimiento sumamente emotivo, en el cual las apuestas son muy altas: los candidatos compiten por la oportunidad de gobernar virtualmente exentos de todo tipo de restricción salvo las impuestas por relaciones de poder desnudas, no institucionalizadas. Luego de la elección se espera que los votantes/delegadores vuelvan a ser una audiencia pasiva pero complaciente de lo que hace el presidente". (Guillermo O'Donnell, Papel de Trabajo N° 172, Kellogg Institute, marzo de 1992).

Escribe acertadamente el profesor García de Enterría, respecto a las nuevas condiciones sociales y políticas: "Imponen como una de las grandes tareas morales de nuestro mundo limitar el poder, hacerlo responsable, arbitrar medidas que permiten su control por criterios de justicia." Para tal fin insiste en las dos fórmulas que hoy pueden permitir más eficazmente ese control de la Administración y, en última instancia, la protección de los derechos y libertades del ciudadano: "Por una parte -dice-, un derecho de impugnación judicial de los actos del poder público ante una instancia independiente y neutra capaz de enjuiciar la injusticia de los mismos; por otra, la institucionalización de la discrepancia de los ciudadanos con el imperante en términos que eviten al conflicto otra salida que la violencia; en otras palabras: el reconocimiento de un derecho a la oposición política y la institucionalización de la misma para solventar el conflicto en términos pacíficos".

Según Elías Díaz: "Es importante perfeccionar los sistemas de control de la Administración intentando, por otro lado, no entorpecer innecesariamente su acción, que redunde o debe redundar en beneficio de todos. Lo que aparece ineludible para la existencia de un Estado de Derecho es que la fiscalización se realice desde la ley y, además, que la voluntad popular -el electorado- aparezca como fuente primaria de la legislación y como último y decisivo órgano de control político. Estas características y otras a ellas vinculadas son, debe decirse, exigencias de contenido de todo Estado de Derecho". (Elías Díaz, "Estado de derecho y sociedad democrática")

### **Responsabilidad política**

Todas las personas que se desempeñen en la función pública, en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa o cualquier otro medio, deben cumplir con un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción.

Comenzando por el cumplimiento estricto de las normas constitucionales y la legislación dictada en consecuencia, así como la defensa del sistema democrático, los funcionarios públicos deben desempeñarse con la observancia y respeto de los principios y pautas éticas acordes al ejercicio de sus funciones: honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana.



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*

Deben velar en todos sus actos por los intereses del Estado, orientados a la satisfacción del bienestar general, privilegiando de esa manera el interés público sobre el particular. Asimismo, les está prohibido recibir ningún beneficio personal indebido vinculado a actos inherentes a sus funciones, los cuales deberán estar fundados, mostrando la mayor transparencia en las decisiones adoptadas.

A pesar de las normas vigentes, los enriquecimientos injustificados en la función pública, así como las violaciones a los deberes, prohibiciones e incompatibilidades correspondientes al ejercicio de sus cargos, son en muchos casos evidentes ante la población aunque difíciles de probar desde el punto de vista judicial.

Reiteradas, también, son las manifestaciones e informaciones referidas a la ineptitud, incapacidad, carencia de eficiencia y falta de dedicación y objetividad en el desempeño administrativo, legislativo o judicial de muchos funcionarios.

Sin dudas, uno de los flagelos más graves y que socava las bases de todos los sistemas de gobierno es la corrupción. En nuestro país, particularmente en la administración pública y más aún desde la década del 90, han sido frecuentes los casos vinculados a prácticas incompatibles con el ejercicio de la función pública, poniendo en evidencia niveles inaceptables de degradación en nuestra sociedad.

Resulta necesario implementar formas de control que permitan erradicar las prácticas mencionadas de los tres poderes que conforman nuestro sistema republicano de gobierno. Diversas iniciativas promovidas en ese sentido, tanto desde algunos partidos políticos como de organizaciones no gubernamentales, no han podido implementarse.

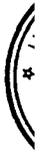
Expresaba, respecto a la situación del país, el reconocido pensador Jaime Barylko: "Se advierte un fenómeno de pérdida de la fe, la credibilidad, y la confianza en gobernantes y jueces, y entre la misma gente. Es como si existiese una degradación de la ética, una autorización para no cumplir con las obligaciones económicas o morales a la que se aferran los que efectivamente no pueden cumplir esos compromisos, pero también los que no quieren. Se han perdido los valores y será muy difícil que puedan recuperarse"

Por ética se entiende la valoración de la conducta del hombre entre sus semejantes; la transgresión a la norma social solamente merece sanción por su reprobación y rechazo. Ética pública: es la ética aplicada y puesta en práctica en los asuntos de gobierno por las funcionarias y funcionarios públicos, los cuales tienen responsabilidades ante el Estado que se traducen en actos concretos orientados hacia el interés común y/o de la ciudadanía. Por su parte la corrupción se corresponde con todo acto ilícito sancionable penal y/o administrativamente.

Actualmente, la sociedad argentina -en especial los jóvenes- no creen en la probidad ética y moral de la gran mayoría de los dirigentes y representantes políticos. La lentitud y/o inacción de la justicia, así como de las propias instituciones republicanas, toda vez que han sido denunciados o sospechados diversos actos reñidos con la ética y la moral en el ejercicio de la función pública, han generado la creencia de la existencia de mecanismos internos de autoprotección o encubrimiento. En palabras del escritor y pensador Ezequiel Ander-Egg: "La corrupción y la impunidad son padres de esta juventud escéptica".



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*



En el caso de los funcionarios públicos provinciales y municipales, el principio de responsabilidad por sus actos, extendiéndose en el uso de sus facultades o infringiendo los deberes que les conciernen en razón de sus cargos, asume las formas: política, civil, penal y administrativa.

La responsabilidad administrativa de los funcionarios es determinada y graduada en su alcance por los órganos creados con tal finalidad y por el Tribunal de Cuentas. Las responsabilidades civiles y penales son ventiladas ante los jueces ordinarios. En este último de los casos son de aplicación diversos artículos del Código Penal, especialmente el 256, 256 bis, 257, 258, 258 bis, 258 ter, 265, 266, 268, y 268 bis.

Las conductas ilícitas que reprimen esas normas revisten gravedad, pues el cohecho, negociaciones incompatibles con la función pública, exacciones ilegales, ofrecimiento de dádivas y enriquecimiento patrimonial ilegítimo, constituyen diversas manifestaciones de la utilización o aprovechamiento lucrativo de la función o cargo, que afectan a la moral pública y la credibilidad de las instituciones.

Sin embargo, la existencia de las normas vigentes en la materia, no ha podido eliminar la gran cantidad de actos y procedimientos sospechados de estar vinculados con prácticas ilegales. Lamentablemente, muchas veces la falta de elementos probatorios impide dilucidar los casos, lo que refuerza el sentimiento de impunidad ejercida desde el poder.

Con respecto a las responsabilidades políticas de los funcionarios públicos municipales, la Ley Orgánica de las Municipalidades solo indica en su artículo 242 que "...se deslindará de acuerdo con la Constitución Provincial y esta Ley Orgánica". De todas formas, por ésta última, solo podría el Concejo Deliberante con una mayoría de dos tercios de sus miembros, aplicar sanciones al Intendente y a los concejales cuando se les impute la comisión de un delito doloso, por "negligencias reiteradas que califiquen de grave la conducta en el ejercicio de sus funciones, lesivas al interés patrimonial del Municipio"; así como por incapacidad física o mental sobreviniente.

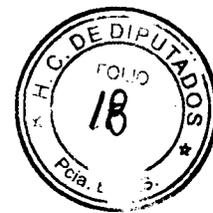
En cuanto a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en la Sección Séptima – Del Régimen Municipal, Capítulo Unico, artículo 194 in fine, expresa: "La ley determinará las causas, forma y oportunidad de destitución de los municipales, funcionarios y empleados que, por deficiencias de conducta o incapacidad, sean inconvenientes o perjudiciales en el desempeño de sus cargos".

Como es sabido, no se ha dictado ninguna ley que permita sancionar con su destitución, a funcionarios públicos sobre los que recaigan numerosas sospechas respecto a actos ilícitos, los cuales no puedan comprobarse judicialmente; tampoco con relación a aquellos que no muestran una dedicación mínima en el ejercicio de sus cargos; y menos aún respecto a quienes incumplen sus promesas electorales. Para este tipo de actitudes, que son de carácter ético y moral, y que se vinculan con la responsabilidad política de los representantes del pueblo en el gobierno, se requiere otro tipo de mecanismo democrático para su sanción.

La Convención Interamericana contra la Corrupción considera que "La corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos".



Provincia de Buenos Aires  
Honorable Cámara de Diputados



Asimismo manifiesta: “La democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio. El combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social”.

Expresaba el Dr. Guillermo Estévez Boero, al fundamentar la presentación de su proyecto de ley sobre Responsabilidad de los Funcionarios Públicos: “La moral pública exige una conducta clara de probidad tanto en el desempeño del funcionario en su cargo como en otras actividades o aspectos de su vida que no pueden ser escindidos de la función pública”.

También consideraba quien fuera uno de los principales dirigentes del socialismo en nuestro país: “La corrupción, que es la consecuencia de la degradación de un sistema, es al mismo tiempo la más terrible arma que éste posee para defenderse y evitar su modificación y superación”.

Agregaba: “Enfrentamos esa corrupción, porque tan grave es nuestra hora que a los argentinos nos cuesta trabajo definir los límites entre el ejercicio ético de la función pública y la inmoralidad. El socialismo vislumbra un solo camino para la superación cabal de esta realidad: la participación del pueblo en forma permanente y a todo nivel”.

Nos encontramos inmersos en una crisis de credibilidad -tanto respecto a las instituciones como a los funcionarios públicos- de una magnitud pocas veces vista en nuestra sociedad. Se deben reforzar los mecanismos institucionales que permitan obtener una efectiva responsabilidad por parte de los funcionarios en el manejo de la *res publicae* o cosa pública. Debemos ser capaces de poner en marcha una verdadera democracia con los anticuerpos suficientes para aislar y eliminar los focos infecciosos.

La actual situación afecta a la representación política en su conjunto. Resulta imprescindible que los funcionarios públicos -especialmente aquellos que hayan accedido a sus cargos por voto popular- ejerzan los mismos con la responsabilidad, transparencia y dedicación que la Nación les impone, más aún teniendo en cuenta la preocupante situación social, económica e institucional por la que atraviesa nuestro país.

### **Democracia, soberanía y participación**

La participación reducida, la apatía ciudadana o el abstencionismo electoral, son flagelos que debilitan el carácter democrático de un pueblo que se ha organizado políticamente como tal. La democracia es el régimen político en el cual vivimos, con sus virtudes e imperfecciones, el que permite a los ciudadanos de todos los sectores sociales, y no sólo los que detentan el poder, participar en política.

El electorado, los ciudadanos y ciudadanas comunes, se convierten en parte de la estructura de legitimación y en él, más que en el gobierno, reside la autoridad última, ya que el ciudadano es el soberano y no el que ostenta el poder de turno. En palabras de J. J. Rousseau (1762), el soberano, constituido por el pacto social, es el pueblo como cuerpo decretando la voluntad general, cuya expresión es la ley; la voluntad del soberano es el soberano mismo.



El soberano es la voluntad general que determina el acto general, el gobierno obra, él ejecuta por medio de actos particulares el acto general. El gobierno es la fuerza al servicio de la voluntad, por ello es que debe ser establecido de manera que ejecute siempre la ley y nunca algo más que la ley. No se trata para ellos de contratar, sino de obedecer, ellos tienen un empleo como simples funcionarios del soberano, ejercen en su nombre el poder de que les hizo depositarios, y que él puede limitar, modificar y recobrar cuando así lo crea conveniente.

Todos los que confundieron y todavía confunden, para el mayor provecho de muchos de los funcionarios políticos de turno, el gobierno con el soberano, no comprendieron nada de ciencia política, ya que el acto por el cual el pueblo instituye un gobierno, en elecciones democráticas, no es un contrato, sino una ley; no hay más que un contrato -dice Rousseau-, el que fundó a la sociedad y creó al soberano.

Los dirigentes deben entender que no son los amos del pueblo al ser depositarios del poder luego de una elección, sino sus ministros, sus representantes, que fueron elegidos por el mandato del soberano y que deben obedecer a éste cumpliendo las propuestas y planes de gobierno que fueron prometidos en su momento en la campaña electoral. Por este motivo es necesario que el pueblo conozca cada una de las propuestas de gobierno, sabiendo qué van a hacer y, aún más, cómo lo van a hacer, una vez que los candidatos lleguen al poder.

El hecho histórico del advenimiento de la democracia social debe plasmarse en plenitud de la ciencia política y constitucional a través de normas jurídicas que aseguren la concreción de los nuevos fines del Estado. Sobre el principio de que el gobierno del pueblo no se reduce ni se agota al gobierno de los mejores, debe establecer los medios instrumentales para que el mayor número participe en los actos constitucionales, legislativos y administrativos mediante la consulta popular, en sus diversas formas; la iniciativa popular, facilitando el ejercicio directo cuanto menos en competencias secundarias; así como la revocatoria de mandato.

La expansión del poder, para sobrevivir la democracia, debe corresponderse con una expansión igual o mayor de la participación popular. Esto exige que el poder decisorio esté centralizado en la cúspide y descentralizado en la base, con total participación popular en funciones y competencias secundarias. También implica que la combinación entre autoridad y participación asegurará la legitimidad del sistema y de la estructura del poder.

La democracia no es el manejo de la mayoría a favor de una minoría, ni el imperio de la cantidad sobre la calidad, ni el gobierno de los peores elegidos por el mayor número. Es función de la educación preparar hombres y mujeres responsables, capaces de pensar y obrar racional y voluntariamente.

La soberanía popular es el fundamento indiscutido e indiscutible de la democracia. Afirmamos que la participación mejora al hombre porque lo hace artífice de su destino. El incremento de la participación popular es lo único que garantizará que la sociedad sea plenamente democrática y que la democracia posibilite la justicia social.

Parte de la doctrina argentina, si bien acepta la incorporación de instituciones tales como la consulta popular o referéndum y la iniciativa popular, suelen hacer reparos sobre la revocatoria popular o recall. Sin embargo, en el ámbito normativo,



la idoneidad debe asegurarse estableciendo la revocación de mandatos.

Este instituto de participación ciudadana se funda en el hecho de que, cualquiera sea la naturaleza del mandato, un funcionario es elegido para cumplir con un cierto número de funciones y, por ende, se encuentra investido de una responsabilidad para con su electorado, y con la ciudadanía en general. En caso de mal desempeño, los electores pueden despedirlo antes de la expiración de su mandato.

Si bien han existido argumentaciones diversas, respecto a la posibilidad o no de aplicar el instituto de Revocatoria de Mandato, de acuerdo a la interpretación de los textos constitucionales y de la forma en que se interpreta la representación; lo cierto es que a partir de 1994 con la reforma de la Constitución Nacional y las de otras constituciones provinciales, se ha dado cabida a este tipo de mecanismos de democracia semidirecta.

Es este el sentido que, en el Estatuto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los constituyentes priorizaron definir a la democracia como participativa e incluir el mencionado instituto en el texto constitucional.

Como premisa esencial, sostenemos que se revitalizará la democracia a través del ejercicio de una democracia social y además permitiendo la participación directa de las ciudadanas y ciudadanos en el contralor de esa democracia.

Para morigerar la concentración política ejecutiva-legislativa, se debe procurar permitir una intervención más directa del pueblo en la cuestión de las acciones de gobierno. Así aparecen la iniciativa legislativa, la consulta popular, el referéndum y la revocatoria, todos ellos recursos políticos en manos de la ciudadanía que permite la intervención directa del pueblo para limitar los abusos de acción del gobierno.

Es elemental recordar que en nuestro sistema electoral actual, el día de la elección finaliza toda la intervención popular. En cambio, en estas nuevas formas de responsabilidad ciudadana, el elector deja de ser un simple espectador para transformarse en un permanente protagonista del ejercicio democrático del gobierno municipal, pudiendo corregir o atenuar los defectos del accionar de los organismos comunales, produciéndose así la verdadera y permanente educación cívica del pueblo que asume sus propias responsabilidades, circunscriptas ahora sólo a la elección de sus gobernantes.

Las diversas formas de participación popular deben comenzar a implementarse cuanto antes para ir perfeccionándolas. Los principios fundamentales sobre participación popular ya han adquirido nivel constitucional. Concebimos dicha participación como la mejor forma de ensanchar la base social del Estado democrático y fortalecer el sistema constitucional.

Es necesario mejorar los sistemas de representación y de relación entre los ciudadanos y los gobernantes, tanto a través del mejoramiento de los sistemas electorales como de la descentralización de competencias y la incorporación de mecanismos de participación ciudadana.

Resulta imprescindible adaptarse al nuevo marco y los límites establecidos por la Constitución Provincial, en coincidencia con la Constitución Nacional. La Provincia en general, y los municipios en particular, deben crear mecanismos de

participación ciudadana, tales como iniciativa, referéndum, plebiscito, consulta popular y revocatoria de mandato para cargos electivos, entre otros, los que en el caso de las comunas, deberán ser reglamentados por los Concejos Deliberantes.

La incorporación de mecanismos de participación de democracia semidirecta, son categorías que posibilitan tanto un mayor control sobre los actos de gobierno, como así también la obligación de las autoridades de considerar las iniciativas de los ciudadanos y las ciudadanas.

La legislación debe hundir sus raíces en nuestra realidad histórica y, en consecuencia, debe apuntar a solucionar concretamente los problemas que sufre nuestro pueblo.

### **Necesidad de controles**

No caben dudas que el ejercicio de la función pública debe realizarse en un adecuado marco de control, y para ello nada mejor que la participación del pueblo. De acuerdo con la opinión del Dr. Enrique Vanossi, la regla de oro del constitucionalismo moderno no consiste en negar poder, sino en que a cada acrecentamiento de poder debe corresponder necesariamente una vigorización de los controles. Estos controles deben tener la característica fundamental de ser independientes de los controlados y con poder para hacer efectivas sus decisiones en contra precisamente de aquél.

En una auténtica democracia como la que deseamos restaurar y perfeccionar, la defensa de la Constitución contra sus excesos de poder está confiada a diversos instrumentos de control político, no judicial, sean estos institucionalizados –por ejemplo la renovación periódica de los cargos políticos por elecciones populares-, o derivados del ejercicio individual o colectivo de los derechos constitucionales que permiten la libre crítica de los actos de gobierno.

No bastan las válvulas y dispositivos de control incorporados al aparato estatal (jueces, interpelaciones e investigaciones legislativas, juicio político, etc.). Un pueblo alerta, interesado en la cosa pública, vigilante de la conducta de los gobernantes, debe hacer sentir al poder estatal la presencia permanente del contrapoder social.

“En tanto esa labor grande y larga de ir formando una sociedad democrática, recae sobre los controles judiciales y no judiciales, una mayor responsabilidad de prestar ese servicio con máxima eficacia. ... Han sido tantas y tan abundantes las fallas de nuestra vida política, que resulta justificado que gente muy preocupada y bien intencionada busque remedios institucionales para algunos defectos que, en la democracia, encuentran solución en el juego de las fuerzas sociales de control”.  
(Dr. Carlos María Bidegain, “Control de los actos de gobierno”)

Si a la soberanía popular le es inherente el sufragio para elegir a los gobernantes, y el candidato ofreció a sus electores un programa a cumplir, entre el pueblo y su mandatario electo se establece una relación jurídico-política vinculante más allá del acto electoral, y con responsabilidad política pues él debe rendir cuentas de su gestión ante el pueblo.

Existe una bizantina discusión teórica acerca de la naturaleza del vínculo jurídico que se establece entre los electores y representantes. Nosotros entendemos que



una de las mayores debilidades de la democracia formal, que afecta en muchas oportunidades a su propio prestigio, ha consistido en la falta de cumplimiento por el gobernante de su programa, o sea su promesa electoral. Ello motivó en el tiempo, reiteradas frustraciones en la esperanza popular y ha creado varias veces condiciones para la desestabilización de la democracia y el gobierno.

Los que sostienen que una vez electo el gobernante no queda obligado a rendir cuentas de su gestión al pueblo por mandato alguno, favorecen, aunque no sea esa su intención, a debilitar la democracia. Cuando se insiste en sistemas representativos y proscriptivos con el aparente propósito de defender la democracia, generalmente se la debilita y finalmente destruye.

Escribió el Lic. Pablo M. Leiva, en Participación Ciudadana y Democracia: "Es de vital importancia que el pueblo exija a sus candidatos cómo van a llevar adelante lo que nos prometen, porque estamos cansados del discurso hueco, del doble discurso, de quedar esperando y nunca lleguen las lindas propuestas prometidas en la campaña electoral. Cada uno de nosotros debe comprometerse tanto políticamente, esto es, participando en las elecciones, ejerciendo su derecho político, como en informarse acerca de las medidas, planes y propuestas de gobierno, votando la propuesta más seria; es la única forma de garantizar que no mientan".

Continuaba expresando: "No es mucho pedir que se voten planes elaborados de gobierno y no la figura del candidato, y qué importa si el candidato tal vez no sea de una fuerza política de alta convocatoria electoral, pero presenta un plan serio de gobierno, coherente con la posibilidad de realización del mismo pos-elecciones. Entonces ese candidato tendría el apoyo y el respaldo de todo un pueblo, del soberano, que saldría a la calle en masa con ollas a defender su propuesta cuantas veces sea necesario si no encontrase el respaldo político una vez llegado al gobierno"

Finalmente manifestaba: "Las propuestas y denuncias mediáticas de los candidatos están llevando a la política a un nivel mediocre que no nos merecemos. Las mismas reemplazan a lo que deberían ser verdaderos programas de gobierno sostenibles y sustentables en el tiempo, y el fin va a ser la ingobernabilidad y el quiebre definitivo de las instituciones democráticas. Para que no suceda esto, el pueblo debe participar. El derecho a participar en el sistema, a través de afiliaciones, la información y el ejercicio del voto, incluye también el de reclamar por que no hagan lo prometido los gobernantes electos".

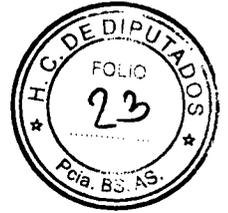
En la democracia moderna los partidos políticos tienen programas, formulados de manera más o menos rígida o flexible, en los que exponen sus finalidades generales. Para desarrollar estos programas, cada partido establece su plataforma electoral. Los candidatos se comprometen a orientar su gestión, si resultan electos, de acuerdo con los programas de sus respectivos partidos.

En sus orígenes, la idea democrática -como gobierno del pueblo por el pueblo mismo- suponía una consecuencia más profunda y ambiciosa que la liberal. No solo la libertad individual y la eliminación de la arbitrariedad gubernamental, sino la apropiación por el pueblo mismo del poder político.

La burguesía revolucionaria se encargó de acotar a su conveniencia estas ideas, quebrando el mandato imperativo que había caracterizado a la representación política hasta por lo menos la constitución francesa de 1791. El mandato



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*



imperativo significaba la sujeción del representante a las instrucciones de sus mandantes y su correspondiente rendición de cuentas; al tiempo que estos tomaban a su cargo el pago de las dietas y los traslados de aquel.

La quiebra del mandato o la representación así concebida, respondió a dos circunstancias paradójicamente coincidentes en este aspecto: la acción del poder real y el encubrimiento de la burguesía triunfante. La paradoja reside en que una y otra propuesta política claramente antiética en la estructuración del poder político, actuaron de consuno en lo que significó un evidente recorte de la voluntad popular.

Afirma Georges Burdeau que: "La democracia liberal acepta la idea democrática para el origen del poder pero, como se temen sus consecuencias en lo que se refiere a su ejercicio, se organiza la representación de manera tal que las aspiraciones del pueblo real resulten purificadas por ella".

Si bien en nuestro país hubo una expresa adscripción al régimen de la "representación política", sobre todo a partir de la constitución de 1853, hay antecedentes -desde 1810- que revelan la existencia de representaciones con mandato imperativo; es más, podría decirse que esa fue la regla, atento al régimen de "instrucciones" que imperó en la Asamblea Constituyente del XIII y en todo el período confederal hasta el acuerdo de San Nicolás, con excepción de las Constituciones de 1819 y 1826.

Según opina W. Martín, así como anteriormente se consideraba que los legisladores eran representantes de todo el pueblo y no estaban ligados a mandatos ni instrucciones sino a su propia conciencia; de acuerdo con la teoría liberal del mandato libre, luego se iba a producir un cambio. Con posterioridad, particularmente desde la segunda mitad del siglo XIX, aparecieron en Europa -aunque ya con anterioridad habían surgido en norteamérica- los partidos de masas con programas preestablecidos, a cuyo cumplimiento estaba obligado el candidato. De este modo el mandato libre fue reemplazado por el mandato imperativo.

Desde una visión epistémica de la democracia, Carlos Santiago Nino sostiene que la representación es "una delegación para continuar la discusión a partir del punto alcanzado por los electores durante el debate que condujo a la elección de representantes." Los representantes aparecen como agentes del electorado, responsables ante este. (Carlos Santiago Nino, "La constitución de la democracia deliberativa").

A medida que el proceso centralizador del Estado en Argentina se fue profundizando, al mismo tiempo y en forma correlativa las estructuras políticas de la Democracia y el Estado fueron distanciándose de la base humana legitimadora de su representación, y -en consecuencia- el modelo institucional comenzó a exhibir serias insuficiencias.

Se ha producido así, durante el pasado siglo y hasta el presente, una profunda e irreversible crisis de representatividad de nuestra organización institucional, tanto a nivel nacional, como provincial y municipal. Esta crisis emerge por la carencia de mecanismos y dispositivos adecuados que canalicen la participación social.

"Las ideas de representación y de participación están vinculadas entre sí por su origen y su desenvolvimiento histórico, a través de una relación que tan solo



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*



ciertas oposiciones parcializadas han querido exhibir como de oposición o exclusión. El uso legítimo de la palabra participación no tiene connotaciones de reemplazo o sustitución de la representación política, sino por el contrario, de implementación y complemento con la idea de un proceso político regido por bases democráticas” (E. Vanossi)

La consolidación de la democracia y el indispensable control social sobre las acciones públicas, son resortes fundamentales para optimizar nuestra organización institucional y eliminar la burocracia y la corrupción. Consolidar la democracia significa para nosotros, entre otras cosas, reforzar las instituciones representativas con otras nuevas participativas.

En un importante trabajo referido al control de los actos de gobierno, presentado al Consejo para la Consolidación de la Democracia, el Dr. Carlos Constenla y la Dra. María de los Angeles Lorenzo, expresaban: “A efectos de garantizar que en la democracia representativa, la voluntad de sus habitantes sea cumplida por sus representantes, a quienes eligieron, es necesario crear los medios de contralor correspondientes. También, la búsqueda necesaria del representante con su pueblo con posterioridad al proceso electoral, donde las necesidades de los representados sean satisfechas por los elegidos, lleva a crear las formas de contralor necesarias”.

Asimismo manifestaban: “Ellas sólo son posibles en una mayor participación popular, donde el representante se ve controlado y juzgado por su actuación, tanto en el cumplimiento de los fines para los que fue elegido, como en la satisfacción de las nuevas necesidades de la población”.

Por último afirmaban: “El cumplimiento del mandato deberá tener por parte del representante su aval en la conducta de sus representados; pero el no cumplimiento del mandato, podrá llevar a su representante a la destitución de su cargo si los que eligieron al mismo así lo consideran”.

Es importante que el pueblo pueda juzgar la conducta de los representantes, con la posibilidad de revocarles su mandato. El control popular de las autoridades resulta vital. Todos los órganos públicos deberían apoyarse en las masas populares, mantener un contacto estrecho y permanente con ellas, atender su opinión y aceptar su control.

Todo funcionario público electo -ya sea con carácter ejecutivo o legislativo- es responsable ante sus electores del mandato conferido. Los electores del distrito, con las firmas de un porcentaje del padrón que se establezca, deben poder poner en marcha una consulta al electorado para que se determine la revocación o no del mandato y la elección del eventual reemplazante.

La revocación de mandatos, en sustitución del juicio político o como mecanismo de alternativa, es un medio eficaz para perfeccionar la vida política. Los partidos políticos se verán obligados a respetar el principio de idoneidad ante la posibilidad de su requerimiento por parte del cuerpo electoral.

Al respecto es ilustrativa la exposición que la constituyente Silvia Collin realizara en la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires respecto de la revocatoria de mandato y para justificar la incorporación de este instituto: “Muchas han sido en los últimos años las críticas que se han hecho a las instituciones políticas por su incapacidad o inoperancia para sancionar conductas



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*



o decisiones sospechosas de sus miembros. Al respecto, en algunos casos la relación numérica de fuerzas o las mayorías coyunturales han impedido la puesta en marcha de los mecanismos tradicionales previstos por nuestra Constitución y las normas vigentes. De todas formas hasta la actualidad no existe una instancia ante la que el ciudadano pueda expresar el retiro de su confianza en un funcionario sin tener que esperar al siguiente acto comicial. “

### **Revocatoria de mandato**

Debemos afrontar en forma superadora el desafío de la realidad e introducir las reformas institucionales necesarias que permitan armonizar, en forma creciente y democrática, al Estado y la sociedad civil.

Entre la democracia representativa clásica y la democracia directa plena, existen varias formas semidirectas de democracia, que consisten en recurrir en determinadas circunstancias, cuando se trata de resolver cuestiones trascendentes, al voto directo del pueblo y, en otros casos, otorgarle al mismo un derecho de iniciativa y una acción de revocatoria que en principio corresponde a los poderes constituidos.

Frente a los problemas que afectan en la actualidad a la Argentina en general y a la provincia de Buenos Aires en particular, los cuales son principalmente de carácter social, institucional, político y cultural -relacionados con una evidente degradación de los valores éticos y morales-, y que afecta la credibilidad pública del sistema democrático representativo, resulta muy conveniente –y para muchos indispensable- incorporar a nuestra estructura política las instituciones de democracia semidirecta, tales como las mencionadas precedentemente.

El Estado no contiene en sí, ni reúne mecánicamente en un determinado territorio, una organización amorfa de individuos. Es y debe ser, en realidad, una unidad orgánica y organizadora de un verdadero pueblo.

Tal como afirma el Dr. Adolfo G. Ziulu: En un pueblo digno de tal nombre, el ciudadano siente en sí la conciencia de su personalidad, de sus deberes y de sus derechos, de su libertad unida al respeto de la libertad y la dignidad de los demás. (Dr. Adolfo G. Ziulu, “Las Formas Semidirectas de la Democracia”)

Se deben asegurar en la Provincia en general, y en los municipios en particular, los derechos de: Iniciativa, para acordar a un número de electores la facultad de proponer leyes y ordenanzas sobre cualquier asunto de competencia provincial o municipal; respectivamente; de Consulta Popular, para que los electores puedan expresar su opinión respecto a diversos asuntos de importancia para el conjunto de la comunidad; y de Revocatoria, para remover a los funcionarios electivos en los casos y bajo las condiciones que se establezcan.

Entre estas formas de participación, una de las más importantes es la revocatoria de mandato o destitución de funcionarios, también denominada con la expresión inglesa recall. Esta institución consiste en la facultad del cuerpo electoral para remover de sus cargos a los funcionarios electivos, y así destituirlos antes de la finalización de los respectivos mandatos

Cuando se observa que, funcionarios que acceden a cargos por mandato electivo: muestran una actitud no acorde con su responsabilidad; exhiben una conducta



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*



contraria a los principios de austeridad republicana, transparencia, dedicación por el bienestar general y la defensa del patrimonio común; incumplen las promesas electorales; no actúan con laboriosidad y productividad en la función; evidencian incapacidad para el desempeño de su cargo; y/o están sospechados de intervenir en actos de corrupción; surge en la ciudadanía un sentimiento de desconfianza, de falta de credibilidad en quienes ocupan estos cargos políticos y en las instituciones en general.

Ante la evidencia de actos reñidos con la ética y la moral en el ejercicio de la función pública, el electorado -el soberano- no dispone de otro mecanismo para remover a quienes mal lo representan sin ejercer con eficacia y probidad las tareas propias del cargo y las prometidas los mismos, que no sea el de revocar el mandato al funcionario cuestionado, a fin que éste sea reemplazado por otro más capaz y eficiente.

Según el Dr. Rodolfo Amilcar Rozas: "Es evidente que la revocatoria de mandato debe ser considerado como un medio a utilizar sólo en última instancia, en caso de emergencia, no es un procedimiento ordinario. Constituye otra forma de sistemas de frenos y contrafrenos, de controles y equilibrios, característicos de la democracia y cuyo objetivo es evitar el abuso del poder. Tiende a que los funcionarios que pueden ser sometidos a ella, permanezcan atentos al cumplimiento de sus deberes".

Entre los derechos de expresión de la voluntad popular, también se define al recall como una clase especial que se manifiesta como: "acción popular de revocatoria, consistente en la acción que tiene el pueblo para destituir de su cargo al funcionario elegido por voto popular, cuya causa sea el mal desempeño de su mandato habiendo violado sus obligaciones".

Sostenemos que el verdadero camino para defender la democracia es abordarla desde la óptica de la participación popular, con el objeto de que sea la conciencia jurídico-política de la sociedad el eje movilizador de la estabilidad constitucional. Por ello propugnamos que los electores, en caso de necesidad, puedan con su acción popular de revocatoria, poner en movimiento un proceso institucional con el objeto de decidir, mediante el sufragio complementario, la revocatoria del mandato otorgado y el funcionario cesará en su cargo, que será ocupado por quien corresponda de acuerdo al orden de sucesión establecido en la Constitución.

Se fortalecerá así la democracia porque: a) El gobernante tendrá obligación de rendir cuentas periódicamente ante sus electores y será responsable políticamente ante ellos; b) Será el propio pueblo que votó y eligió representante el que decida el cese del mandato y se aventarán argumentos para formas de desestabilización institucional; c) La exclusión del mal funcionario rectificándose el rumbo perjudicial anterior, crea un mecanismo institucionalizado democráticamente para el autosaneamiento del sistema constitucional, con un procedimiento propio y de origen popular; d) Desarrolla y fortalece la democracia al promover la participación protagónica del pueblo y revalorizar el principio de soberanía popular.

El instituto de la revocatoria constituye una manifestación de democracia semidirecta que tiende a robustecer el principio de la soberanía del pueblo, ya que en la democracia los ciudadanos son los mandantes y los que establecen las pautas con las que los funcionarios electos, que son sus mandatarios, deben cumplir el mandato, hecho que implica un voto de confianza.



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*

La ciudadanía delega su poder originario de autorregularse y autoadministrarse, bajo la condición de que el funcionario electo utilice las prerrogativas de su cargo para el correcto y eficiente desempeño de sus funciones. Cuando esto no sucede, cuando se traiciona su confianza o no se tiene un desempeño acorde con la función para la que fue encomendado, es legítimo que los mismos que le otorgaron poder se lo retiren. El mecanismo para hacerlo es el procedimiento de revocatoria de mandato.

El presente proyecto de ley tiene por objeto incorporar a nivel provincial y municipal, este derecho político de la ciudadanía que refleja con claridad el asiento de la legitimidad del sistema democrático representativo.

La revocatoria traduce, en síntesis, el derecho de los ciudadanos a petitionar la separación de aquellos funcionarios públicos que han dejado de merecerles confianza y quienes, de tal forma, pueden ver revocados sus mandatos.

La revocatoria de mandato, por lo tanto, es un instituto que permite la remoción de funcionarios de sus cargos electivos, por decisión de los electores y electoras, expresada mediante sufragio convocado al efecto.

A diferencia de los mecanismos de juicio político -y de otros procedimientos de destitución de legisladores por sus pares-, establecidos en diferentes estamentos del orden jurídico, la revocatoria de mandato incluye a toda funcionaria o funcionario electo, siendo los electores los que tienen la iniciativa.

Aún en el caso en que ya existan figuras constitucionales como el juicio político, o la destitución, o que existan leyes que tipifiquen conductas sancionables para los funcionarios, el hecho de que se pueda iniciar una revocatoria frente a estas situaciones opera como un reaseguro en el caso de que los poderes públicos no actúen como corresponde, es decir con arreglo a la ley. Un ejemplo de ello es la cantidad de juicios políticos que no prosperaron en la Cámara de Diputados de la Nación porque fueron frenados por mayorías adictas. En este sentido, el instituto de revocatoria aparece como una salvaguarda frente a un funcionamiento anómalo de las instituciones.

Existe además la posibilidad de iniciar una revocatoria por razones más políticas, nos referimos lisa y llanamente de la posibilidad de expresarse por parte de un grupo de ciudadanos cuando consideren que el funcionario o funcionaria ha defraudado a su electorado, por ejemplo, o ha cambiado su posición respecto de temas en los que había basado su campaña o que constituyen su eje de trabajo.

Este tipo de razones es sumamente difuso, y es cierto que al elegirse por listas, no existe posibilidad de individualizar el conjunto de votantes particulares de un candidato o candidata como en el caso de la revocatoria en los Estados de Norteamérica. Sin embargo sabemos que determinadas decisiones, posturas, acciones que toman o emprenden aquellos que eligen constituirse en depositarios de representaciones de la ciudadanía se ven expuestos a los humores del electorado. Solo que antes el único momento de expresión de poder de la ciudadanía era el momento electoral mientras que con la inclusión de esta figura esto puede acontecer a lo largo del mandato, aún teniendo en cuenta los límites temporales que se fijen.

Con respecto a este último punto, podemos considerar un ejemplo ficticio. Alguien fue electo tras la bandera de la defensa de los espacios verdes o prometiendo



resguardar los intereses de los jubilados o defender los derechos de las personas con necesidades especiales y luego en el cumplimiento de sus funciones vulnera esas promesas tomando decisiones que operan en sentido contrario; en dicho caso un grupo de ciudadanos/as puede perfectamente considerar que el funcionario o funcionaria ha incurrido en causal de revocatoria porque eso hace a su desempeño.

En este sentido, quien fuera integrante de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el período en que fuera aprobada la ley de Revocatoria de Mandato, la diputada Chiernajowsky, expresaba durante la sesión en la que se trató dicho proyecto: "Por supuesto que la toma de decisiones públicas exige muchas veces incorporar matices antes no percibidos, cambiar de opinión en el marco del diálogo y el debate o a la luz de los hechos, esto es casi un día a día de la política. Pero también es lícito que la ciudadanía considere que eso debe ser explicado y ante la ausencia de fundamentos o frente a argumentos no convincentes dude y crea que se ha vulnerado algún tipo de mandato".

Asimismo agregó: "Para que este instituto no se convierta en una herramienta arbitraria en manos de grupos de interés o sectores internos partidarios, la Constitución establece el reaseguro de una mayoría muy fuerte para que proceda".

Por último expresó: "La revocatoria de mandatos es una suerte de desafío para aquellos y aquellas que optamos por estar en estos lugares y creo que va a servir fundamentalmente como advertencia y elemento disuasivo para aquellas conductas que vulneran la confiabilidad de los políticos".

Como ya expresamos, este instituto que reconoce el derecho de los electores a requerir la revocatoria de mandato de cualquier funcionario electo, está fundamentado en un principio democrático que dice que el poder siempre emana de los ciudadanos y ciudadanas, que son quienes establecen las pautas con las cuales cualquier funcionario surgido de la voluntad popular debe manejarse.

El principio también dice que, cuando el funcionario traiciona ese voto de confianza, o cuando ha habido un desempeño no acorde con ese mandato encomendado, aquellos que le han conferido ese poder se lo pueden retirar.

Es en ese sentido que coincidimos con la interpretación de Mario José López que sostiene que la importancia del recall, tal como se denomina al instituto en los países anglosajones, radica en mantener constantemente responsables ante los electores a los funcionarios públicos elegidos, lo cual constituye, sin duda, una modificación al sistema representativo.

Creemos que así lo han entendido y ése ha sido el espíritu de los constituyentes que incorporaron, tanto en Constitución Nacional como en diversas constituciones provinciales, el concepto de democracia participativa y este tipo de institutos de democracia semidirecta.

En realidad, no es fácil pensar que la revocatoria de mandatos tenga una aplicación similar a la de otras formas como la iniciativa popular o la consulta popular, porque de algún modo éste es un recurso de carácter excepcional.



A diferencia de las normas tradicionales en las que parecería ser que se tiene un afán excesivo de controlar a los ciudadanos, estos institutos están hechos para que ellos controlen y orienten -en cuanto a su voluntad- a los funcionarios electivos.

En relación con las causas, expresa Daniel Sabsay al comentar la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: "... la revocatoria tiene una latitud mucho mayor, y es suficiente para su aplicación que el electorado que ha designado a un funcionario pierda la confianza en él, por múltiples motivos que hagan a su desempeño en el cargo para el cual ha sido electo".

### **Características**

Los autores, para referirse al significado de este derecho e institución política, utilizan cuatro términos, estos son: revocar, revocatoria, revocación y recall. Por lo general, los más utilizados y de forma indistinta para definirlo son: revocatoria, así como revocación.

Numerosos tratadistas han dado diversas definiciones; Domínguez, en 1976 afirmaba que "el recall es la facultad concedida al pueblo para promover o lograr la destitución o revocatoria de la representación de un funcionario elegido, cuando este se conduce en sus funciones en forma contraria a los intereses populares o del estado en general".

Según definía García en 1998: "es el derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato, la cual se llevará a cabo mediante decisión tomada por el cuerpo electoral y con arreglo a determinada proporción mayoritaria".

Miro, en 1990 sostenía que: "la revocatoria consiste en el derecho que tiene el pueblo para cambiar a las autoridades que eligió antes que expire su mandato, o a los funcionarios públicos que ocupan altos cargos en la estructura del Estado y cuyas decisiones afectan a los ciudadanos".

El término revocar tiene su origen en el latín *revocare* y hace referencia al acto unilateral que emana de una voluntad que se rectifica. Según el Diccionario de la Real Academia Española, revocar es: "dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución".

El término revocación, para Cabanellas, proviene del latín *revocatio* y tiene las siguientes acepciones: a) nuevo llamamiento; b) dejar sin efecto una decisión; c) anulación, sustitución de una orden o fallo por autoridad superior; d) acto con el cual el otorgante dispone en contra del anterior; e) retractación eficaz, y f) derogación. Para este mismo autor, revocatorio significa "con virtud para revocar y para anular". (Guillermo Cabanellas, Diccionario de Derecho Usual, t. III, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1976, 11ª ed., p. 598).

Recall es una voz inglesa, cuya traducción textual es "volver a llamar", así como "convocatoria" (Roberto Troncoso Benjamín, Revocatoria del Mandato un derecho o un secuestro a la institucionalidad). Con este nombre se conoce a la institución jurídico-política norteamericana equivalente a la revocatoria del mandato. Este autor manifiesta que recall significa "a call you a count, o sea te vuelvo a llamar para que me rindas cuentas, el famoso accountability".



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*

Los términos revocatoria y revocación tienen un sentido jurídico más o menos amplio, vinculado tanto al campo del Derecho Privado, así como con el Derecho Público, específicamente al Derecho Constitucional.

Desde el punto de vista del Derecho Constitucional, la revocatoria del mandato es una institución jurídico-política que encarna un derecho, por el cual el cuerpo electoral puede dejar sin efecto, mediante votación, el mandato político otorgado a un funcionario de elección popular, antes de cumplir el período para el cual fue elegido.

Dicha remoción opera a través de votación popular, pues toda o parte de la comunidad electoral de una determinada circunscripción territorial, una vez cumplidos los requisitos establecidos en la Constitución y la ley, pueden promover la salida de sus autoridades o ratificar su mandato manifestándose en las urnas mediante voto directo.

La revocatoria del mandato permite la intervención directa y efectiva del cuerpo electoral en un asunto político de interés e importancia pública como es la permanencia o no de un funcionario de elección popular; convirtiéndose en un mecanismo de participación ciudadana, que permite al electorado ser parte de lo que se denomina "democracia gobernante" (Raúl Gustavo Ferreyra, Derechos Políticos y Participación Ciudadana, Documentos Fundación Políticas Públicas, 2005, p.1 y ss).

Tal como expresara Julio Teodoro Silva, de la Universidad Andina Simón Bolívar, en un trabajo referido a la Revocatoria de Mandato -del cual hemos tomado diversos antecedentes para ampliar los presentes fundamentos-; este instituto posibilita el acceso de todo ciudadano a los procesos de toma de decisiones políticas mediante una interrelación mutua entre gobernantes y gobernados, efectivizando la rendición de cuentas y el ejercicio de un control político, moral y jurídico, sin intermediarios, con lo que se sanciona eficazmente la demagogia, la corrupción administrativa y el uso del poder para favorecer intereses particulares; contribuye a la construcción de un sistema político donde el ciudadano tenga canales efectivos de expresión, realizando el ideal del Estado democrático de derecho.

La revocatoria del mandato se basa en el principio de soberanía popular, en los de democracia electiva, directa, responsable y participativa; así como en la necesidad de un control político adecuado y un criterio de competencia de los funcionarios, juzgada a la luz de parámetros de responsabilidad, rendición de cuentas y administración pública libre de corrupción.

La historia de la organización política está marcada por la presencia de gobernantes y gobernados. Dichos gobernantes toman decisiones que pueden beneficiar así como perjudicar a quienes fungen de gobernados. Aquellas que causan perjuicio han producido y/o producirán malestar, incomodidad e indignación entre quienes comprenden el sector gobernado. De esta manera, en toda época -cualquiera sea el sistema político organizativo de la sociedad- existe una relación directa entre los actos ilegítimos de la autoridad (llámese rey, emperador, monarca, presidente, etc.) y la actitud rebelde que caracteriza a los gobernados (llámense súbditos, esclavos, pueblo, etc.). Este hecho es una constante a través de la historia.



Provincia de Buenos Aires  
Honorable Cámara de Diputados

En ese contexto, la génesis de la revocatoria del mandato se encuentra en la insatisfacción, inconformidad, descontento y hasta ira de los gobernados ante los actos de los gobernantes. Estos sentimientos se han manifestado y se manifiestan de diferentes formas, sean estas pacíficas o violentas, a través de revoluciones, levantamientos, asonadas etc.

En Grecia, en el año 73 aC, acaeció la rebelión de esclavos encabezada por Espartaco. Durante la Edad Media, donde no existía una configuración de un sistema democrático tal como hoy se lo concibe, ante las actuaciones despóticas de quienes eran titulares del poder, se recurría al tiranicidio, catalogado como derecho de resistencia, siendo defendido por pensadores como Tomás de Aquino, Juan de Mariana, Francisco Suárez, John Locke y Emmanuel Mounier.

Santo Tomás de Aquino sostiene al respecto: Porque si una sociedad tuviera derecho a darse un rey, no procedería con injusticia deponiéndolo o moderando su autoridad si abusara de ella de un modo tiránico; ni sería calificada de infiel destituyéndole, aun cuando se hubiera sometido perpetuamente a él, porque conduciéndose como mal príncipe en el gobierno del Estado, debiendo consagrarse a su bien y prosperidad, como cumple a su misión, se hizo acreedor a que sus súbditos rompieran el pacto que con él hicieron. (Tomás de Aquino, De Regimine Principum, p. 53, citado por Pablo Dermizaky Peredo, Constitución Democracia y Derechos Humanos, Sucre, s.e., 1999, p. 86)

Todos y cada uno de los países y naciones en todas las épocas históricas, cuentan con ejemplos que demuestran que el pueblo, ante el abuso de autoridad, ha reaccionado y ha sido implacable.

No se puede establecer un ancestro determinado del cual la revocatoria del mandato se derive de manera históricamente permanente; pero se pueden identificar hitos compuestos de determinados principios, procedimientos y comportamientos que en determinadas épocas emergen y cuyas características coinciden y contribuyen con la construcción de la noción de revocatoria tal cual hoy se la conoce.

John Randolph Haynes manifiesta que la revocatoria “se deriva históricamente de fuentes griegas y latinas.” En la Grecia de Pericles existió un procedimiento denominado ostracismo, cuyas características permiten colegir que se trata de un antecedente remoto de la revocatoria del mandato. El ostracismo (*ostracism*) consistía en el destierro político que los atenienses imponían a los personajes muy influyentes a fin de evitar que sintieran la tentación de adueñarse del poder o perpetuarse en el mismo con mal para la libertad del pueblo.

Fue la Asamblea Griega (*Ecleccia*) la que se encargaba de tomar directamente las decisiones de todos los asuntos concernientes al gobierno, entre otros, el relacionado con el procedimiento de ostracismo. En enero de cada año la Asamblea -que comprendía generalmente por lo menos 5.000 o 6.000 ciudadanos-, procedía a practicar el proceso de ostracismo, el cual se decidía por medio de votación por mayoría simple, la misma que se efectuaba por dos ocasiones. La primera, para decidir si el procedimiento era necesario. Si la respuesta era afirmativa se procedía a la segunda votación en la cual se decidía si al ciudadano se le aplicaba el destierro, que duraba diez años.

En Grecia la representación política, tal como hoy se la entiende, no existía pues todo giraba alrededor de la Asamblea; no obstante, existían cargos, como el caso



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*



de los estrategas, ocupados por ciudadanos destacados que tenían la obligación de cumplir con los deberes que implicaban los mismos en pro de la democracia y lo que ésta evocaba en aquel tiempo. Sin embargo, fueron estos cargos los que a su vez podían ubicarlos en una posición óptima para hacerse del poder político total, por lo cual no es una casualidad que estrategas como Arístides y Themóstides y un general y político como Cimón, hayan sido sujetos de ostracismo y, en consecuencia, desinvertidos de sus cargos y de su posibilidad de intervención en la Asamblea. El ostracismo fue, por tanto, una forma de participación política.

Si bien los términos 'revocatoria' y 'ostracismo' son semánticamente disímiles, debido a que el primero significa dejar sin efecto un acto y el segundo denota exilio o destierro, es el contenido, esencia y razón de cada uno lo que permite establecer una relación histórica entre estos procedimientos, puesto que los elementos que los componen tienen características similares entre sí.

La revocatoria del mandato como el ostracismo son instrumentos que permiten alcanzar un mismo fin, esto es, prescindir de la presencia de un ciudadano infractor de la democracia. El ostracismo, en tanto exilio, no fue un fin en sí mismo, por el contrario, fue el instrumento a través del cual se lograba despojar a un ciudadano de la posibilidad de su participación política en la Asamblea, cuando éste trataba tomarse el poder para sí. Al evitar su presencia, el ciudadano infractor se encontraba imposibilitado de participar en la Asamblea y, por lo tanto, ponerla en peligro.

Las características que tenía la democracia directa determinaban que los miembros de la Asamblea se convirtieran en destinatarios de una obligación que se traducía en velar por el ejercicio pleno del tipo de democracia que se practicaba en Grecia. Si no cumplía esta obligación y, por el contrario, se la ponía en peligro, se infringía un "mandato intrínseco" que emanaba de la naturaleza misma de la democracia directa. En definitiva, el ostracismo fue -simple y llanamente- una medida, un castigo, por medio del cual se lograba que un ciudadano infractor de la democracia no lo siga haciendo; como si actualmente, para evitar que un intendente nos gobierne tuviésemos que sacarlo de la ciudad.

Al respecto, Iván Escobar Fornos enseña: "El pueblo ateniense era muy exigente con el comportamiento de sus funcionarios públicos, aunque le brindaban respeto y le rendían honores a aquellos que lo merecían. Cualquier ciudadano podía revisar la actuación de los funcionarios públicos, denunciar las irregularidades y pedir la sanción correspondiente. Los funcionarios eran juzgados y los culpables condenados."

Hay que aclarar que los funcionarios públicos de que habla Escobar, tenían una naturaleza distinta a la actual, pues en aquella época no existía una noción de la representación y del mandato político tal como se los entiende hoy. En el caso de la revocatoria, en principio, son susceptibles de ser sujetos de este procedimiento, todos los ciudadanos que fungen como autoridades de elección popular.

Al igual que la revocatoria del mandato, el ostracismo no fue un procedimiento autoritario, ni injustificado, pues existían causas y razones para que opere. El miembro que ponía en peligro la democracia tratando de hacerse con el poder político para sí, no solo incumplía con una obligación lógica de mantener la estabilidad sino que, peor aún, atentaba contra la democracia como la entendían en aquel tiempo. Tanto la revocatoria del mandato como el ostracismo, son



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*

procedimientos cuyo ejercicio es racional, por lo tanto, no indiscriminado.

La decisión de ejecutar la revocatoria del mandato y el ostracismo no estaba a cargo de ningún cuerpo colegiado ni mucho menos, sino del demos o pueblo; en el caso del ostracismo a través de la asamblea, y en el de la revocatoria, a través del cuerpo electoral. En ambas, la decisión se expresaba mediante votación directa y secreta, acudiendo a las urnas, en el caso de la revocatoria, o escribiendo en la valva (caparazón) de un molusco marino el nombre de quien debía ser desterrado, en el caso del ostracismo.

La revocatoria del mandato y el ostracismo necesitan de un porcentaje determinado para que éstos procedan, en el caso de la revocatoria del mandato dicho porcentaje depende de cada ordenamiento jurídico y, en el caso del ostracismo, la mitad más uno de los que conformen la Asamblea.

Las consecuencias que producen la revocatoria del mandato y el ostracismo son eminentemente políticas pues, en el caso del ostracismo, ni siquiera se producía la confiscación de bienes u otro tipo de retaliaciones, al igual que en la revocatoria.

### **Ventajas de la revocación**

Este mecanismo de democracia semidirecta, tiene la ventaja de facultar a los electores a remover a las autoridades de sus cargos, porque le han perdido la confianza respecto a su gestión. También permite recordar a las autoridades que la ineficacia puede ser sancionada por medio de la remoción y que su gestión es el producto de una función pasajera.

Los promotores de la aplicación de la Revocatoria de Mandato basan su postura, de modo principal, en los siguientes argumentos: refuerza el control ciudadano sobre el gobierno, permite a los votantes corregir fallas de los sistemas electorales provocadas por el sistema de elección múltiple, y educa al electorado

Asimismo, este instituto permite Incrementar el interés del ciudadano en los asuntos públicos, porque les posibilita participar de manera directa en la toma de decisiones políticas. En el mismo sentido, la Revocatoria de Mandato puede utilizarse para resolver crisis políticas que sucedan en el Estado y en la sociedad

El Dr. Rodolfo Amilcar Rozas, en una interesante publicación realizada en 1987, con el título: "De revocar mandatos y destituir funcionarios", efectúa un análisis donde refiere que los efectos de la revocatoria de mandato deben valorarse con relación a dos aspectos: por una parte, con respecto a la destitución, y por la otra, con respecto a la influencia que ejerce sobre los funcionarios que eventualmente podrían ser sometidos a su procedimiento. A continuación se transcriben sus puntos de vista con relación al primero de los aspectos mencionados.

La revocatoria de mandato pone en manos del electorado el medio para destituir, sin esperar a la terminación del período, a funcionarios que resultaran indignos de la confianza que aquel depositara en ellos. Resulta un medio efectivo en situaciones en que la justicia no lo es. Por ejemplo, en casos en que la deshonestidad de determinado funcionario es notoria, pero se carece de pruebas suficientes para hacerlas valer ante un tribunal. En estos casos, la revocatoria resulta un procedimiento más rápido y simple que el procedimiento judicial.



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*



La revocatoria también concede al pueblo una oportunidad para rectificar los errores que pudieran cometer al elegir sus representantes y ensayar nuevamente la elección. Esta y las anteriores consideraciones demuestran que es conveniente y necesaria la adopción de la revocatoria de mandato en nuestra legislación municipal.

La práctica permite distinguir aspectos positivos en la influencia que la revocatoria de mandato suele ejercer sobre la conducta de los funcionarios susceptibles de ser sometidos a ella. Los mismos pueden resumirse diciendo que la revocatoria crea a los funcionarios, en principio, la necesidad de ser más cuidadosos en el desempeño de sus funciones y más atentos a las manifestaciones de los sentimientos y opiniones del pueblo.

Asimismo, surge en los funcionarios la necesidad de explicar al pueblo las razones de cada uno de sus actos. El funcionario entregado a su trabajo —cuando cumple responsablemente con el cargo— y familiarizado con su función, tiende a olvidar la importancia de que sus actos sean respaldados por la opinión pública. La revocatoria de mandato, por su sola existencia como institución, le destaca a ese funcionario la necesidad de que el pueblo apruebe sus actos y decisiones.

La revocatoria también influye para que cada funcionario se ocupe de que el pueblo conozca y comprenda las funciones y actividades a su cargo. Esto permite que el pueblo, paulatinamente, se vaya enterando de cómo funciona el gobierno cuyos funcionarios elige.

En un interesante trabajo titulado *¿Se pueden revocar los mandatos?*, el Dr. Jorge Máximo Avilés, efectúa el siguiente análisis: “Existieron, existen y existirán representantes del pueblo que, particularmente durante el ejercicio de sus funciones, desvirtúan el mandato para el que fueron elegidos, revelan ineptitud manifiesta, se tientan y más con la sobreabundante oferta de corrupción, dan muestras palmarias de holgazanería, etc.”

Continúa expresando: “Hay un esquema de variables que perfilan e inciden en esta forma de patología política: el rol real que cumple la prensa en el análisis y difusión de los hechos y omisiones; la eficacia de la función judicial o tribunales de cuentas; la propia transparencia de la función legislativa; los grados y estilos de disciplina de los partidos políticos en relación a sus propios miembros; la propia tradición o práctica ético-política del sistema de gobierno; la fundamental inserción de las tareas legislativas en formas totalitarias, autoritarias o democrático-igualitarias de quehacer republicano; el sistema de información que el propio cuerpo legislativo ponga a disposición de la ciudadanía para que ésta sepa de las venturas y desventuras de sus representantes”.

Agrega el Dr. Avilés.: “De todas formas, concluimos, son irrelevantes y tortuosos los métodos y haceres que —en cada uno de los casos de ilegitimidad, inmoralidad, holgazanería e ineptitud— le quedan al simple ciudadano/a para desembarazarse de un diputado, senador o concejal mal-elegido, y plasmarlo en tiempo y forma. Tendría que esperar la próxima elección, o que su partido lo excluya, ya que —por ejemplo— participar en unas pocas reuniones de una intrascendente Comisión sin haber presentado jamás un proyecto, nada honra al cuerpo legislativo, de igual forma que concluya su mandato sin siquiera haber adquirido una competencia mínima para desempeñarse en ese tipo de cargo”.



Seguidamente, plantea la necesidad de forjar un esquema para poder cumplimentar, simultánea y adecuadamente los siguientes objetivos: "1) Revocar el mandato de los concejales y legisladores que no satisfagan los criterios de legitimidad, laboriosidad, ética y aptitud que exige el régimen republicano; 2) Posibilitar la adopción de la decisión consiguiente dentro de un marco de razonable equidad; 3) Emerger de un amplio debate articulado en fuentes de información y análisis fiables; 4) Rescatar el rol fundamental del partido político en función de los idearios democráticos -aunque se los haga también responsables indirectamente- cuando la ciudadanía revoque los mandatos de sus propios legisladores; 5) Instrumentar las sanciones y correlativamente la ratificación de la representación popular en función de individualidades; 6) Reunir adecuadas formas de previsibilidad y síntesis en función de las prácticas de consultas eleccionarias; 7) Corregir las rigideces y distorsiones derivadas de la utilización del sistema de listas-sábanas".

Por último propone el Dr Jorge Máximo Avilés para concretar los objetivos planteados: "a) Incorporar la instancia amplia de revocación de mandatos legislativos; b) Hacerla coincidir con las fechas de renovación parcial de legisladores; c) Hasta tanto se legisle y convalide este mecanismo, éste se concretará por vía de consultas populares no vinculantes y por voto voluntario de la ciudadanía; d) El mandato para cada legislador será revocado o reconducido por mayoría absoluta de votos; e) La renovación tendrá efecto al completarse la mitad del período para el que el legislador fuera originalmente elegido; y f) Los legisladores cuyos mandatos sean revocados serán substituidos por los candidatos de su mismo partido siguiendo el orden de prelación fijado en las listas convalidadas para el acto eleccionario pertinente".

Coincidimos con él al estimar que la inserción del instituto de la revocatoria de mandato debe plasmar algo diferente a lo que hoy observamos y sufrimos. Esta diferencia se la puede denominar progreso. Progreso político en este caso. Este mecanismo está pensado para ser concretado prioritariamente en los ámbitos municipales, aunque es aplicado también a nivel regional o provincial. Creemos particularmente que la práctica extendida y eficaz de la participación y control popular -como en esta iniciativa se sugiere- es superior a la experiencia limitativa del régimen representativo indirecto vigente.

Según opina la Dra. María Monserrat Lapalma: la responsabilidad del cambio nos hace protagonistas; en épocas de creación y ello es lo que sucede ahora, conviene que la decisión se vaya estructurando desde abajo hacia arriba, permitiendo la forma democrática semidirecta, un ejercicio del poder de minorías y la mejor distribución de las decisiones. Así se concibe la participación. (Dra. María Monserrat Lapalma. "Participación Popular")

Enriquecida la democracia representativa con la inserción de modos de expresión directos, podemos hablar realmente de democracia gobernante. Un sistema de este tipo combate la apatía y obliga a asumir responsabilidad a cada ciudadano, indispensable para afrontar la crisis actual. La posibilidad de la revocatoria popular del mandato a funcionarios electivos surge del poder político ciudadano que si puede elegir podrá remover cuando estime se ha violado su mandato o no ha recibido cuenta debida con la publicidad de sus actos.



### **Antecedentes a nivel mundial**

A partir de la Revolución Americana (1776) y Francesa (1789), hitos que evocan el paso de la Edad Media hacia la Moderna, se impone la denominada democracia representativa, en una etapa donde se configura la unidad del Estado Nacional, en la cual las relaciones políticas entre gobernantes y gobernados se desarrollan bajo una noción de mandato y representación política, por regla general, irrevocables. Ésta es una constante que se manifiesta de manera plena hasta mediados del siglo XIX, época en la cual se observa la paulatina influencia de las doctrinas rousseauneanas sobre la soberanía popular.

La democracia representativa, durante el proceso de su aplicación, evidenció una serie de vicios. La inexistencia de un lazo de responsabilidad para los representados por parte de los representantes, la participación del ciudadano se limitaba única y exclusivamente a consignar su voto en la elección de autoridades, el ejercicio del voto estaba restringido para aquellas personas que reunían características patrimoniales.

Con el fin de contrarrestar los vicios de la democracia representativa, se inicia la lucha hacia la consecución del voto universal, los derechos sociales, la aparición de diferentes formas de asociación y grupos de presión, la reducción de la jornada laboral, etc. En la Constitución Francesa de 1848 se consagra el voto universal.

En Inglaterra, se amplía el número de participantes en la formación de la representación política mediante diversas leyes de ampliación del sufragio entre 1832 y 1918, proceso que otorga un nuevo matiz al proceso democrático. que permitieron la reaparición de las tesis de la democracia directa y los planteamientos rousseauneanos acerca de la soberanía popular, que inspiraron un proceso de concienciación del pueblo, que se reconoce como detentador de la soberanía, lo que da como resultado la petición y exigencia por parte de éste, de mayor intervención y participación en los asuntos del gobierno.

En tal contexto se inicia una progresiva lucha hacia la consecución de diferentes medios que garanticen una mayor participación, entre otros la revocatoria de mandato, entendida como la posibilidad de dejar sin efecto el mandato otorgado a un gobernante, posibilidad que bajo la filosofía de la democracia representativa fue imposible.

Suiza es el país pionero en el reconocimiento del derecho de revocatoria de mandato, pues en este país, este mecanismo se remonta a la fase temprana de la regeneración y al movimiento democrático de la segunda mitad del siglo XIX. La ciudad de Berna fue la primera que la adoptó en 1846.

Estados Unidos es otro de los países donde se evidencia que las doctrinas rousseauneanas influyeron en la adopción de mecanismos de participación ciudadana. Así lo considera Joseph F. Zimmerman quien manifiesta que la teoría del contrato social y la voluntad general preconizada por Rousseau tuvieron fuerte influencia sobre los dirigentes de la Revolución Americana iniciándose un proceso de emergencia y consolidación de ideales democráticos.

Según Joshua Spivak, en Estados Unidos la cuestión de la revocatoria del mandato se remonta a las leyes de la General Court of the Massachusetts Bay Colony de 1631 y en la Massachusetts Charter de 1691. Sostiene además que después de declarar su independencia, once de las trece colonias escribieron su



nueva constitución de las cuales pocas incluyeron el recall dentro de la ley como un método de control de los representantes electos.

Zimmerman manifiesta que el concepto de la revocatoria del mandato fue incorporado en la normativa jurídica de la Confederación y la Unión Perpetua en su artículo 5 que disponía que los estados fueran autorizados a reemplazar a sus respectivos delegados en el Congreso, sin embargo, dicho concepto no fue puesto en práctica por ninguno de los estados durante la breve historia de la Confederación.

En la Convención de Philadelphia en 1787, durante el proceso de elaboración de la nueva Constitución, el asunto del recall fue mayormente ignorado a pesar del hecho de que la idea propuesta por Edmund Randolph en su presentación del Plan de Virginia el 29 de mayo de 1787 fue ampliamente discutida. En aquella época la implantación de la noción del recall fue un fuerte componente en el proceso de ataque contra el federalismo, proponiéndose su uso como un arma contra el poder de las autoridades del gobierno Federal, el que con su triunfo provocó que la idea del recall entre en un proceso de hibernación.

En los Estados Unidos las doctrinas rousseauneanas siguen ejerciendo influencia hacia finales del siglo XIX, lo que se evidenció en la conformación de movimientos ciudadanos, denominados populistas, de reforma y progresistas que luchaban por una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos del gobierno, exigiendo responsabilidad y rendición de cuentas a los gobernantes ante evidentes actos de corrupción e invocando vigorosamente mecanismos de participación directa de los ciudadanos, entre ellos el recall. Esta exigencia se plasmó en las plataformas electorales nacionales del Partido Socialista y el Partido Populista de los Estados Unidos en los años 1892 y 1896, pues se proclamó en varios estados la adopción del recall conocido también como mandato obligatorio.

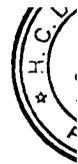
Hasta antes de iniciado el siglo XX, lo que en Estados Unidos se conocía como recall desde un punto de vista estrictamente doctrinario, no reunía todas las características que hoy tiene, pues se prescindía de un elemento importante: la intervención del pueblo tomando la decisión. Joshua Spivak manifiesta que la versión de la revocatoria del mandato del siglo XVII y XVIII envolvía la remoción de una autoridad por otro cuerpo electivo, tal como una legislatura estatal removiendo a un senador de los Estados Unidos.

Si bien no es sino hasta iniciado el siglo XX cuando se consolida la capacidad del pueblo de tomar la decisión de revocatoria, no se debe perder de vista que los antecedentes históricos antes expuestos, son realidades que han desembocado en una construcción político-jurídica que ha evolucionado a través del tiempo dando como resultado la revocatoria del mandato.

Efectivamente, este mecanismo de democracia directa se consolida con las características con las que hoy la conocemos a inicios del siglo XX, cuando en Estados Unidos aparecieron diferentes circunstancias que hicieron reemerger la revocatoria del mandato como una opción política viable, cambiándose el campo de debate hacia el nivel estatal, siendo su actor principal el pueblo quien se posesiona sobre el poder de revocar el mandato. El cambio del que habla este autor se refiere del nivel nacional -senadores como sujetos de revocatoria- al nivel estatal y la titularidad de esta facultad que transita de la legislatura al pueblo.



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*



Spivak habla de que históricamente existieron intenciones de establecer la revocatoria de los senadores por parte de la legislatura y no del pueblo, mecanismo que no se trataría de revocatoria del mandato en estricto sentido. En todo caso, estos hechos forman parte del proceso histórico que desembocó en el reconocimiento de este mecanismo de democracia directa.

En este sentido, la noción base que inspiró la revocatoria del mandato (control de los gobernantes, rendición de cuentas) que en un primer tramo transitó sola, se complementa con la intervención del pueblo (por los gobernados, participación ciudadana) que adquiere la facultad de decidir sobre la permanencia o salida del funcionario.

En Estados Unidos, el recall no se plasmó en ningún ordenamiento jurídico, sino hasta el año 1903 cuando el 22 de enero el cuerpo electoral de la ciudad de los Ángeles aprobó su carta constitutiva en la que se incluía este mecanismo. De esta manera en Estados Unidos el recall inicia a nivel municipal.

Luego de la adopción de la revocatoria del mandato en los Ángeles, se inicia un proceso paulatino de adopción de este mecanismo en diferentes ciudades y estados de Norteamérica. Rápidamente el recall va trascendiendo del plano municipal para incorporarse al estadual, de esta forma, Oregon es el primer estado que incorpora el recall, en su Constitución de 1908. California lo establece en su Constitución de 1911 y, sucesivamente, adoptan igual criterio Texas, Idaho, Kansas, Nevada, Colorado, Michigan, Luisiana y la mayoría de los estados del Oeste (Daniel A. Sabsay, La participación en el Derecho Público Argentino)

Minnesota es el que más recientemente adoptó este mecanismo de democracia directa en 1996. Veintinueve estados de este país reconocen en su legislación la revocatoria del mandato; un estado reconoce la revocatoria del mandato únicamente a nivel estatal: Rhode Island. Este Estado reconoce el recall solo a nivel Estatal, a diferencia de los 17 Estados restantes que reconocen además el recall a nivel local.

Diecisiete estados reconocen la revocatoria tanto a nivel estatal como local, estos son: Alaska, Arizona, California, Colorado, Georgia, Idaho, Kansas, Louisiana, Michigan, Minnesota, Montana, Nevada, New Jersey, North Dakota, Oregon, Washington y Wisconsin. Once Estados reconocen la revocatoria únicamente a nivel local, estos son: Alabama, Arkansas, Florida, Missouri, Nebraska, New Hampshire, Ohio, South Dakota, Tennessee, West Virginia y Wyoming.

En Estados Unidos de América históricamente el recall ha sido ejercido más a nivel de gobierno local que a nivel estatal. A partir de su adopción en la ciudad de Los Angeles en el año 1903, se hizo muy popular. Hacia mediados de la década de los años '50 la habían adoptado más de 1.500 municipios. Veintiocho Estados permiten el recall de autoridades locales.

El ensayo del recall a nivel estatal ha sido singularmente no exitoso. Anterior al proceso de recall al gobernador de California Gray Davis. En California desde 1911 se han presentado 32 iniciativas de recall a los gobernadores, pero solo la última tuvo éxito. En 1988, en Arizona los votantes presentaron el número de firmas suficientes para efectuar el proceso de recall del gobernador Evan Mecham, pero este fue enjuiciado políticamente por la Casa de Representantes Estatal antes de la fecha en la que se realizaría el proceso de recall. En el 2003 el único proceso de recall a un gobernador en la persona de Lynn J. Frazier tuvo lugar en



Dakota del Norte en 1921. En California, desde 1911 hasta 1994, se han presentado 107 iniciativas de recall, calificando para la votación solo cuatro. Un senador estatal fue revocado en 1913. En 1914, un senador fue revocado y otro salió avante del proceso de revocación. En 1994 se efectuó otro proceso de revocación donde el senador implicado, David Roberti, no fue sujeto de revocatoria. En 1995, dos miembros de la asamblea fueron revocados. En Michigan, en el año de 1983, iniciativas de recall contra dos senadores estatales fueron exitosas por primera vez en la historia de ese Estado. En Oregon, en 1988, un legislador estatal fue revocado. Los esfuerzos de recall contra los legisladores estatales han sido más comunes pero inusuales en su concreción

Posteriormente, diferentes ordenamientos jurídicos alrededor del mundo empezaron un proceso de acogida a este mecanismo de democracia directa. La Constitución Alemana de Weimar, promulgada el 11 de agosto de 1919, es paradigmática en la inclusión de mecanismos de democracia directa, entre ellos el de revocatoria del mandato, pues establece como sujeto de este procedimiento al titular del Ejecutivo, es decir al Presidente de la República. La revocatoria del mandato fue reconocida en Liechtenstein el 24 de octubre de 1921.

La Constitución soviética de 1936 disponía que "todo diputado tiene la obligación de rendir cuenta a los electores de su trabajo y del trabajo del soviét de diputados y puede ser revocado en cualquier momento, por decisión de la mayoría de sus electores." Aquí se observa la influencia del pensamiento de Lenin quien en el decreto de fecha 4 de diciembre de 1917 reflexiona acerca de la necesidad del mandato imperativo manifestando que "toda institución electiva o asamblea representativa solo puede ser considerada realmente democrática y representante electiva de la voluntad popular si se reconoce y se aplica el derecho de los electores de revocar a sus elegidos." (Antonio Torres del Moral, Estado de Derecho y Democracia de Partidos, Madrid, Universidad Complutense Facultad de Derecho, 1991, p. 352.) La reflexión de Lenin se refería a la revocabilidad en cualquier momento de todos los representantes, sin excepción, idea que se incorporó al constitucionalismo de la URSS y posteriormente al de los países sometidos a su influencia.

Es en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando se inicia por parte de diversos países alrededor del mundo, un proceso de adopción de instrumentos denominados de 'democracia directa', especialmente la consulta popular, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato con la finalidad de disminuir la distancia que la democracia clásica representativa había establecido entre el elegido y el ciudadano elector. En dicho período, el debate acerca de la combinación de mecanismos de democracia directa con la democracia representativa es una constante y son más numerosos los países que introducen en sus ordenamientos jurídicos los mecanismos mencionados.

En países como México y Canadá, el reconocimiento de la revocatoria de mandato constituye un avance respecto del ordenamiento federal, debido a que en estos países -de igual forma que ocurre en el nuestro- la revocatoria del mandato no tiene vigencia a nivel nacional. En Canadá el estado de British Columbia es el único que reconoce este mecanismo de democracia directa con el nombre de recall. Dicho estado reconoció este mecanismo de democracia directa el 24 de febrero de 1995, por iniciativa del entonces Procurador General Colin Gabelmann. (Bob Orrick, Recall Legislation).



En el Perú, la Constitución de 1993 es la que acoge la revocatoria del mandato, considerado como un derecho fundamental, así como un derecho político de participación; así lo establece el Art. 2 num. 17 y el Art. 31 de la Constitución Peruana de 1993. Luís Alberto Huerta Guerrero explica que la revocatoria del mandato parlamentario fue originalmente tema objeto de debate y discusión en las reformas a la Constitución de 1979, aunque se optó por no permitirla. (Luís Alberto Huerta Guerrero, "El derecho fundamental a la participación política", en Comisión Andina de Juristas, comp. La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. CAJ Konrad Adenauer Stiftung. Lima, 1996, p. 86.)

En Colombia, la Constitución de 1991 establece la posibilidad del ejercicio de la revocatoria del mandato, considerada como un mecanismo de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía. Según Javier Henao Hidrón, este mecanismo tiene sus antecedentes en 1986, cuando se discute en el Congreso Nacional la propuesta e iniciativa de reforma constitucional denominada "mandato imperativo" que comprendía la posibilidad de conferir un verdadero mandato al funcionario electo y de revocar, en determinadas circunstancias, aquel mandato. Sin embargo, dicha propuesta no recibió el respaldo de la mayoría parlamentaria. (Javier Henao Hidrón, Derecho Procesal Constitucional, Bogotá, Editorial Temis, 2003, p, 138.)

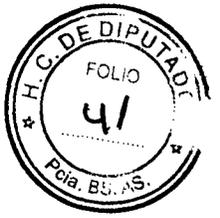
✓ En Venezuela, la Constitución de 1999 reconoce la revocatoria del mandato para todos los funcionarios de elección popular. La normativa constitucional venezolana, además de reconocer el mecanismo de la revocatoria del mandato, se refiere a ésta con cierto detalle procedimental, a pesar de lo cual se evidenciaron ciertos vacíos que, a falta de ley, fueron llenados por vía de un recurso de interpretación del Art. 72 de la constitución venezolana, interpuesto el 21 de febrero de 2002, por los ciudadanos Sergio Omar Calderón y William Dávila, ambos miembros de la Coordinadora Democrática, opositora al gobierno de Chávez. Ante esta petición la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, dictó la sentencia N° 1139, de fecha 5 de junio de 2002, la cual estableció las condiciones que deben cumplirse para el efectivo ejercicio de la iniciativa de convocar a revocatoria del mandato.

Desde 1989 la revocatoria del mandato se contemplaba a nivel municipal (para alcaldes). En 1992 la Comisión Bicameral para la Revisión de la Constitución, presidida por Rafael Caldera, planteó -a través de una propuesta de reforma constitucional que no prosperó- la extensión de la revocatoria del mandato a todos los funcionarios de elección popular. En dicha propuesta no se empleaba el término 'revocatoria' sino el eufemismo "evaluación del mandato" (Ángel E. Álvarez, De la hegemonía partidista a la democracia sin partidos. Politeia. Enero 2003, vol. 26 No. 30). Álvarez manifiesta que esta iniciativa de reforma constitucional fue vista por algunos con temor y por otros como una oportunidad para sacar del poder, por una vía distinta al golpe militar, al presidente Carlos Andrés Pérez y en alguna medida esto contribuyó a frustrar esa iniciativa de reforma política.

En Ecuador la revocatoria del mandato es reconocida por la Constitución de 1998, teniendo como antecedente básico la cesación informal de Presidentes de la República. En México, la Constitución Estatal de Chihuahua es la única que reconoce la revocatoria del mandato.



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*



## **Antecedentes en Argentina**

La revocatoria del mandato se fundamenta en el principio de soberanía popular puesto que la autoridad de los mandatarios para ejercer el poder público y político tiene su origen en la voluntad del pueblo.

El demos o pueblo a lo largo de la historia, por lo menos desde la Grecia de Pericles hasta nuestros días, ha constituido el sector gobernado de la sociedad. En la propia democracia directa de Atenas el demos estaba sujeto al mando por cortos períodos (ejemplo. los estrategas). En la Roma, tanto del Imperio como de la República, existió un conglomerado humano gobernado.

Durante la Edad Media, desde el oscurantismo, pasando por el Renacimiento, hasta las monarquías absolutas, un sector gobernaba al otro. La Edad Moderna, bajo el influjo de las Revoluciones Americana y Francesa, se caracterizó por la construcción de una nueva forma de organización político-social en la cual existen ciudadanos que toman decisiones que afectan a otros.

El padre Juan de Mariana en el siglo XVI sostenía: Supongamos que está vejada la república por las depravadas costumbres del monarca, que degenera el poder real en una manifiesta tiranía; ¿sería acaso posible arrancar al príncipe la vida ni el gobierno si no se hubiesen reservado los pueblos mayor poder que el que delegaron a sus reyes?. ¿Cómo podemos, por otra parte, suponer que los ciudadanos hubiesen querido despojarse de toda su autoridad, ni transferirla a otro sin restricción, sin tasa, sin medida? (P. Juan de Mariana, *Del Rey y de la Institución Real*, VIII, citado por Pablo Dermizaky Peredo, *Constitución Democracia y Derechos Humanos*, Sucre, s.e., 1999, p. 86-87).

Ya desde los albores de nuestra Nación, y en correspondencia con los principios y valores sobre los cuales se cimentó la emancipación del poder colonial, la convicción de que la soberanía pertenecía al pueblo fue uno de los elementos centrales esgrimidos por los revolucionarios para constituir el primer gobierno patrio.

Durante aquellos memorables días de Mayo de 1810, los patriotas imbuidos por los ideales proclamados -entre otros- por Jean Jacques Rousseau, vieron la oportunidad de avanzar hacia el logro de la libertad, la igualdad y la fraternidad, a partir de la posibilidad de independizarse del Reino de España. La situación que se vivía en aquel territorio, a partir del ingreso de las tropas napoleónicas al mismo y la separación del trono de Fernando VII, brindó el marco propicio para demandar la reversión de la soberanía al pueblo.

Un episodio clave para el logro de tan importante objetivo, lo constituyó la realización en Buenos Aires -el 22 de mayo- del Cabildo Abierto. Allí se destacaría la presencia de Juan José Castelli, quien se constituiría en el representante de los patriotas revolucionarios.

Había desarrollado fundamentos filosóficos, jurídicos y políticos, que serían utilizados en el memorable cabildo para justificar el derecho del pueblo rioplatense a reasumir su soberanía, como consecuencia de la prisión de Fernando VII. Castelli intervino decisivamente en el Cabildo del 22 de mayo de 1810. Los argumentos que el patriota expresó durante la histórica jornada, tuvieron una fuerza jurídica notable, al postular la reversión de la soberanía del Pueblo, invocando el mismo principio usado por las provincias españolas ante la invasión



de Napoleón.

Castelli hizo girar su argumentación alrededor de la crisis que sufría el derecho político hispano, recordando que en la Península se había producido una revolución, en cuya virtud ..."constituyó el gobierno primeramente en sus juntas y después en la suprema central , sin tener para ello la ni la deliberación especial del rey tan necesaria ...ni la presunta de su voluntad, o la ley de la constitución, no habiendo, como no hay, pacto específico o tácito de reservación (de derechos en caso de trono vacante en la nación".

Las tropas francesas habían entrado en Andalucía en enero de 1810, y en los meses siguientes el avance fue irresistible hasta ocupar Sevilla. La caída de la Junta de Sevilla quitaba el último resto de legalidad a los funcionarios virreinales. "En España ha caducado la autoridad legítima", será la frase con que se recuerde la idea de Castelli, aunque sus palabras exactas en el cabildo abierto del 22 de mayo no hayan quedado registradas. Este argumento jurídico y su protagonismo en la semana del 18 al 25 de mayo de 1810, hará que lo llamen "el orador de Mayo".

Según opina Ricardo Levene, el discurso de Castelli ha ido más lejos, sin duda, entrando a analizar en seguida la situación política de España en aquel momento. Esta segunda parte de la exposición podemos reconstruirla con la Carta de los ministros de la Real Audiencia. Dicen los magistrados, en efecto, que Castelli, "orador destinado para alucinar a los concurrentes, puso empeño en demostrar que desde que el Señor Infante Don Antonio había salido de Madrid había caducado el Gobierno Soberano de España: que ahora con mayor razón debía considerarse haber expirado con la disolución de la Junta Central porque, además de haber sido acusados de infidencia por el pueblo de Sevilla, no tenía facultades para el establecimiento del Supremo Gobierno de Regencia; ya porque los poderes de sus vocales eran personalísimos para el gobierno y no podían delegarse y ya por falta de concurrencia de los diputados de América en la elección y establecimiento de aquel gobierno, deduciendo de aquí su ilegitimidad y la reversión de los derechos de Soberanía del Pueblo de Buenos Aires y su libre ejercicio en la instalación de un nuevo gobierno, principalmente no existiendo, como ya se suponía no existir, la España en la dominación de Don Fernando VII". En consecuencia, Castelli entendía que España había caducado y que el pueblo debía asumir...los derechos de soberanía, para constituir el gobierno. (Ricardo Levene, "Ensayo histórico sobre la Revolución de Mayo y Mariano Moreno")

Expresaba Juan José Castelli: "No reconozco en los virreyes y sus secuaces representación alguna para negociar sobre la suerte de los Pueblos cuyo destino no depende sino de su libre consentimiento. Estos deben decidir el partido que toman. No importa saber la voluntad de los Jefes y Corporaciones sino también la de los Pueblos libremente expresada. Es a los Pueblos a quienes exclusivamente toca declarar su voluntad en este caso. Porque el Pueblo es el origen de toda autoridad, y el Magistrado no es si no un precario ecónomo de sus intereses".

Tal como opinaba Emilio J. Corbiere: "Amado por el pueblo, odiado por los poderosos, Juan José Castelli fue el acero incorruptible de la Revolución de Mayo. Criticado como pocos, perseguido por los pusilánimes, en él se unieron el intelectual con el revolucionario al servicio de la causa emancipadora". Bernardo de Monteagudo le calificó de "genio ilustre que dirigió los pasos de la Primera Junta, y por cuyos esfuerzos hemos llegado al camino en que ahora nos hallamos".



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*



Afirmaba Saturnino Rodríguez Peña, quien junto a Juan José Castelli se contaron entre los primeros impulsores de los planes revolucionarios: "Toda autoridad es del Pueblo y solo él puede delegarla"

Entre los principios democráticos de la Revolución de Mayo se destacaban fundamentalmente: la soberanía popular y el régimen republicano. Respecto a este último, una de sus bases la constituye la responsabilidad de los funcionarios. Cabe acotar que, el mismo día en que asumió la Primera Junta -25 de mayo de 1810-, fue dictado su Reglamento por el Cabildo, destacándose el artículo 5º por estar relacionado con la responsabilidad de los miembros del primer gobierno patrio.

Establecía el Cabildo por el mencionado artículo: "que aunque se halla plenísimamente satisfecho de la honrosa conducta y buen procedimiento de los SS. mencionados, sin embargo, para satisfacción del pueblo, se reserva también estar muy a la mira de sus operaciones y, caso no esperado, que faltasen a sus deberes, proceder a la deposición con causa bastante y justificada, reasumiendo el excelentísimo Cabildo, para este solo caso, la autoridad que le ha conferido el pueblo".

El primer antecedente legislativo que hemos detectado en nuestro país, corresponde a la Asamblea General Constituyente de 1813. En su convocatoria se anunciaba: "La Constitución que se sancione alentará la timidez de unos y contendrá la ambición de otros.". Entre los actos que sancionó, bajo la forma legislativa, se destacan los referidos a la igualdad y los derechos civiles. En coincidencia con estos últimos, reconoció a los pueblos el derecho a revocar el mandato de los diputados.

### **El Programa socialista**

Las primeras iniciativas políticas para que el instituto de la Revocatoria de Mandato, reconocido como derecho, fuera establecido en nuestro país, correspondieron al Partido Socialista. Ya desde el mismo momento en que empezó a gestarse su constitución, y que daría lugar a su fundación a mediados de 1896, los socialistas comenzaron a organizarse y a definir sus objetivos. Estos estarían desarrollados tanto en su Declaración de Principios como en su Programa electoral.

En el mes de abril de 1894, existían cuatro agrupaciones socialistas: el Club "Vorwaerts" -formado por alemanes-, el grupo "Les Egaux" -integrado por franceses-, el "Fascio dei laboratori" -compuesto por italianos-, y el "Centro Socialista Obrero" -constituido por miembros de muy diversas nacionalidades pero especialmente por españoles-; se nuclearon en el que se denominó Partido Socialista Obrero Internacional. Su primer Programa, que redactó Esteban Jiménez, expresaba al comienzo de su parte política lo siguiente: "Legislación directa por el pueblo. Derecho de iniciativa y de referéndum para la creación de las leyes. Derecho de revocar los elegidos, cuando no desempeñen su cargo a satisfacción de los electores."

El periódico "La Vanguardia" del 1º de Mayo de ese año publicó, bajo el título: "El Programa del Partido Socialista", el contenido del mismo con una nota en la que se expresaba: "El programa de ese partido no diferiría mucho del programa de los



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*

países europeos y norteamericanos”.

A fines de ese año, a las cuatro agrupaciones originales se sumaría el Centro Socialista Universitario. Por entonces, a pedido del Centro Socialista Obrero, se decidió la elaboración de un Programa Mínimo permanente que, junto con la Carta Orgánica, fueron adoptados en la reunión realizada el 22 de abril de 1895. De tal forma el Programa Mínimo del Partido Socialista Obrero Internacional, en su primera parte denominada “Reformas políticas”, establecía en sus seis puntos iniciales: 1º Sufragio universal sin restricción para las elecciones nacionales o comunales, extensivo a las mujeres. 2º Naturalización de los extranjeros con sólo un año de residencia. 3º Inscripción permanente en los Registros Cívicos. 4º Sistema electoral proporcional con representación de las minorías. 5º Revocabilidad de los electos en caso de no cumplir su mandato a satisfacción de los electores. 6º Responsabilidad de los mandatarios públicos.

Habiéndose incorporado el Centro Socialista Revolucionario de Barracas y el Club Socialista de Balvanera, el 13 de octubre de 1895 se reunió la Convención del Partido que, desde entonces pasó a denominarse Partido Socialista Obrero Argentino. Entre sus decisiones, se resolvió la presentación en las elecciones nacionales previstas para el día 8 de marzo de 1896, llevando a la campaña como Programa electoral, una síntesis del Programa Mínimo del que se habían extraído los puntos preferenciales a plantar, entre los cuales estaba: “3º Revocabilidad de los electos en caso de no cumplir su mandato a satisfacción”.

Pasadas las elecciones nacionales, el Comité Ejecutivo del Partido convocó al primer Congreso a celebrarse los días 28 y 29 de junio de 1896; considerado como el Congreso Constituyente del Partido Socialista, pues en él se aprobaron los Estatutos, la Declaración de Principios y el Programa Mínimo, bases y fundamentos de su existencia. Dicho Programa incorporaba en su punto 19 la: “Revocabilidad de los representantes electos, en caso de no cumplir el mandato de sus electores”.

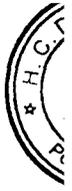
En cuanto a los Estatutos aprobados, por moción de Adrián Petroni, se agregó: “Los diputados al Congreso electos por nuestro partido, llevarán mandato imperativo firmando de antemano sus respectivas renunciaciones, que quedarán en poder del Comité Nacional para ser presentadas en caso de no cumplir con su mandato”.

El Dr. Juan B. Justo pronunciaría un discurso en el que entre otros conceptos expresaría: “En cuanto a programa, la poca educación política del pueblo argentino nos obliga a ser modestos, y presentar sólo las reformas más comprensibles para todos, y de realización más urgente y más fácil”.

El Partido emitiría un extenso Manifiesto Electoral dirigido al Pueblo, en el cual se expresaría, entre otros importantes conceptos, en la parte final y luego de enunciar y explicar los diversos planteos desarrollados en el Programa: “...Tales son las reformas inmediatas más importantes por que combate nuestro Partido. Ellas bastan para mostrar que los diputados socialistas no irán nunca al Congreso como los de otros partidos con carta blanca para hacer lo que más les plazca. Verdaderos delegados del pueblo, ellos irán con mandato imperativo a sostener ideas bien determinadas, cuya realización es de la mayor importancia para todos los que trabajan”. (La Vanguardia, 29 de febrero de 1896)



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*



Si bien la Revocatoria de Mandato ha sido planteada por otros partidos en diversas ocasiones, particularmente durante campañas electorales y generalmente por aquellas agrupaciones pertenecientes a la izquierda y centro-izquierda del espectro político nacional; lo cierto es que ha sido el Partido Socialista -el cual es considerado el primer partido moderno en la historia de nuestro país- el pionero en establecer en su Programa dicho instituto, así como otros mecanismos de democracia semidirecta, tales como la Iniciativa Popular y la Consulta Popular. Más aún, en forma coherente y tanto a nivel nacional como provincial y municipal, los representantes del Partido Socialista han venido planteado reiteradamente la incorporación efectiva de estos derechos, mediante proyectos legislativos y en sus Programas electorales.

Afirmaba Juan B. Justo al referirse a los objetivos del Partido Socialista: "...al mismo tiempo que busca para las organizaciones populares la mayor libertad de movimientos, trata de aumentar el poder político virtual del Pueblo dándole el derecho de voto general, igual, secreto y directo en las elecciones para todos los cargos de gobierno y de la administración, pública, general y local, ...ejercitándolo en la legislación directa, mediante el referéndum y la iniciativa popular". (Juan B. Justo, Obras Completas IV, "Teoría y Práctica de la Historia", pág. 480, 4ª edición, 1937, Imprenta, Librería y Editorial La Vanguardia)

### **Incorporación constitucional**

La Constitución Nacional en 1853 no contemplaba en sus disposiciones -en forma expresa- a los procedimientos semidirectos de democracia. De este modo la relación entre electores y representantes se limitaba en cuestiones de decisiones políticas generales a los actos eleccionarios, en los cuales mediante el voto se confirma a los representantes y se deciden líneas políticas amplias.

Durante el siglo pasado, en general, se argumentaba que el artículo 22 era un freno para incorporar procedimientos de este tipo; pero nuestra Carta Magna enunciaba ya en su artículo 33 que: "las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enunciados pero que nacen del principio de la soberanía popular y de la forma republicana de gobierno". En base a este artículo se podía precisar en la misma la posibilidad de que el pueblo exprese su opinión a través de otras formas no contempladas explícitamente en la Constitución.

En cambio, la mayoría de las constituciones provinciales fueron adoptando mecanismos como los mencionados para resolver distintas cuestiones políticas. La práctica de formas semidirectas de democracia tiene actualmente numerosos antecedentes a nivel nacional, provincial y municipal.

Las democracias modernas requieren canales de participación amplios y abiertos. A través de ellos los ciudadanos actúan con mayor continuidad y compromiso en la formación de decisiones políticas. Hay quienes afirman que de esta forma las democracias terminan en crisis debido a la sobrecarga por exceso de demandas.

Sin embargo, se pueden destacar dos efectos fundamentales que se logran a través de una más amplia participación: por un lado se profundiza el valor de la democracia en cuanto a procedimiento de discusión organizada dirigido a converger en la aceptación de las mismas normas de conducta, y por el otro genera un valor instrumental en cuanto logra que el ciudadano se sienta parte del



sistema y se convierta en su decidido defensor al incorporar decisiones y normas que resultan de él.

Nuestra Constitución Nacional, ya en su redacción original planteaba la posibilidad de revocar el mandato de legisladores, aunque no por decisión de los electores, sino por sus pares. En su artículo 58 se establecía que una Cámara del Congreso podía remover a uno de sus integrantes por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación, norma que tiene su correlato en casi todas las constituciones provinciales.

El derecho público provincial argentino tiene normas positivas que han admitido diversas formas de democracia semidirecta, las que se han aplicado preferentemente en el ámbito municipal. La posibilidad de la revocatoria popular del mandato a funcionarios electivos surge del poder político ciudadano que, si puede elegir, podrá remover cuando estime se ha violado su mandato o no ha recibido cuenta debida con la publicidad de sus actos.

En el orden nacional, y ya con anterioridad a la última reforma constitucional, el principal argumento esgrimido en distintos ámbitos jurídicos se fundamenta en considerar a estos mecanismos de participación directa de la ciudadanía como compatibles con nuestro sistema de gobierno. Esta opinión reposa en la falta de prohibición expresa y, esencialmente como indicábamos, en el artículo 33 de la Constitución Nacional, "derecho no enumerado que surgirá del principio de la soberanía del pueblo".

Considerando estos aspectos, resultaba conveniente que nuestra Constitución contemplara dentro de sus cláusulas las formas semidirectas de democracia, las cuales fueron incorporadas en oportunidad de la última reforma en 1994. Las mismas están comprendidas en el Título Primero, Capítulo Segundo: "Nuevos Derechos y Garantías".

En el orden provincial argentino existe una mayor predisposición a admitir las mismas, al menos en el plano de su reconocimiento expreso en las constituciones locales. Ya desde el inicio de la segunda década del siglo pasado se fueron registrando antecedentes al respecto.

Las incorporaciones pioneras de las instituciones de participación directa por vía constitucional fueron: la primera, en la Convención Santafesina de 1921 -que sometía las leyes de intervención de municipios a un referéndum-; la segunda, se concretó al realizarse la Convención Reformadora de Córdoba del año 1923, luego le siguió la Provincia de Tucumán al aprobarse por ley, y posteriormente -18 de agosto de 1927- en la Constitución de la Provincia de San Juan (art. 147 y 148) con la particularidad de incorporar solo el derecho de destitución de funcionarios electivos.

Como quedó expresado, la tendencia fue iniciada por la Provincia de Santa Fe con su malograda Constitución de 1921, en gran medida inspirada por Lisandro de la Torre, que solo rigió entre 1932 y 1935. Fue la primera en hacerlo, en estos términos: "Art. 145. Corresponden al cuerpo electoral los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria en la forma que los reglamenten las respectivas cartas y leyes orgánicas". Como sabemos, estas normas tuvieron una vida efímera, porque la Constitución fue vetada y, aunque volvió a regir, años más tarde, en virtud de una ley de la Legislatura, quedó sin efecto definitivamente, como resultado de una intervención federal.



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*

Como mencionáramos, luego de ser consagrada en Santa Fe, la Constitución de Córdoba de 1923 recogió dicha apertura, autorizando a la Legislatura para otorgar al electorado de los municipios los derechos de iniciativa, referéndum y destitución de los funcionarios electivos. Esta última institución -la revocatoria- ha sido efectivamente practicada en ese distrito diversas oportunidades a nivel comunal.

Con la sanción de las llamadas Constituciones nuevas, a partir del año 1957 distintas provincias incorporaron estos mecanismos en sus respectivas leyes fundamentales. Así lo hace la Provincia del Chaco, aprobado el artículo 195, que expresaba: "La Ley establecerá la forma en que serán ejercidos los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria"; y la de Chubut, en un artículo específico establecía: "Tanto en la ley orgánica municipal, como en las cartas orgánicas que se dicten, deberán incluirse especialmente los siguientes derechos: a) De iniciativa, b) De referéndum, y c) De revocatoria, para remover a los funcionarios electivos municipales en los casos y bajo las condiciones que se establecerán".

En el ámbito del derecho público provincial, entre las constituciones que se fueron modificando a partir de mediados del siglo pasado, podemos citar, entre otras y como antecedente, la constitución de la Provincia de Misiones, que prevé el instituto de la revocación en el ámbito municipal.

La posibilidad de ejercicio de la iniciativa, del referéndum y de la destitución popular, fueron también inicialmente considerados y garantizados integralmente, además de las constituciones de Chaco -de 1957- (artículo 2º), y Misiones (artículo 2º); en Neuquén (artículo 3º) y Río Negro (artículo 3º).

Más recientemente, las constituciones provinciales correspondientes a los nuevos Estados, y aquellas que han sido actualizadas en las últimas tres décadas, han proclamado estos institutos como una forma de consolidar la participación popular en el manejo de la cosa pública. En este sentido, podemos mencionar el caso de la Provincia de Tierra del Fuego que incorporó no hace muchos años la revocatoria de mandato en el artículo 209 de su Constitución Provincial.

Algunas constituciones otorgan la facultad al Poder Legislativo de dictar las leyes que permitan, al electorado de cada distrito municipal, ejercer los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria de mandatos de los funcionarios electivos. En esta línea se encuentran las Constituciones de la Provincia de Córdoba (Art. 152, texto actualizado el 15 de octubre de 1923) y Entre Ríos (Art. 193, 18 de agosto de 1933), siendo en este último caso reglamentada su aplicación a nivel comunal por medio de la Ley Orgánica de los Municipios Nº 3.001.

En cambio otras aseguran los derechos antes enumerados, como son las de la Provincia de Corrientes (Art. 170, 17 de agosto de 1960); Chubut (Art. 222, 26 de noviembre de 1957); Misiones (Art. 165, 21 de abril de 1958); Neuquén (Art. 198, 28 de noviembre de 1957); Río Negro (Art. 172, 10 de diciembre de 1957) y San Luis (Art. 142, 24 de abril de 1965).

A tono con las disposiciones adoptadas a nivel nacional por la reforma constitucional de 1994, y por muchas constituciones provinciales con una mayor profundización, se ha ido incluyendo este nuevo tipo de democracia de participación. Éste es un instrumento legislativo que ha sido sancionado en la mayoría de las provincias argentinas. La Constitución de la Provincia de Buenos Aires incorporó dichos institutos ese mismo año en la Sección Tercera, Capítulo



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*



Unico.

Actualmente, en nuestro país, esta institución de democracia directa tiene una proyección del nivel provincial hacia abajo. La Revocación de Mandatos está contemplada genéricamente en los textos constitucionales de numerosas provincias.

Reconocen el derecho de Revocatoria de Mandato –desde las fechas citadas respectivamente- las siguientes provincias: Misiones (1958), San Juan (1986), San Luís (marzo 1987), Córdoba (abril 1987), Río Negro (junio 1988), Tierra del Fuego (mayo 1991), Corrientes (febrero 1993), Chaco (octubre 1994), Chubut (octubre 1994), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (octubre 1996), La Rioja (1998), Santiago del Estero (noviembre 2005), Neuquén (febrero, 2006) y Catamarca.

Debe destacarse que en nuestro país, la revocatoria se reconoce a nivel provincial y municipal, habiendo quedado establecida su aplicación, en la gran mayoría de los casos, en el ámbito municipal. Algunas constituciones provinciales establecen regulaciones expresas acerca de este mecanismo, mientras que otras se remiten a la ley para efectos de regulación

En el ámbito municipal se reconoce la revocatoria a través de las denominadas Cartas Orgánicas Municipales (COM). Es común que municipalidades pertenecientes a estas provincias reconozcan este mecanismo de democracia directa en las denominadas Cartas Orgánicas, entre otras, Rawson (Chubut), Córdoba (Córdoba), Neuquén (Neuquén), Resistencia (Chaco), Río Grande, Ushuaia (Tierra del Fuego), El Dorado, Leandro N. Alem, El Soberbio (Misiones), Esquina (Corrientes), General Roca, San Carlos de Bariloche (Provincia de Río Negro), Santiago del Estero (Santiago del Estero), Tinogasta (Catamarca).

Otros municipios, como son los casos de Presidencia Roque Sáenz Peña (Chaco), San Martín de los Andes (Neuquén), Gualaguaychú (Entre Ríos), San Luís (San Luís), Crespo (Entre Ríos), San Fernando del Valle de Catamarca (Catamarca), Concepción del Uruguay (Entre Ríos), Villa General Belgrano (Córdoba), Monte Caseros (Corrientes) y Palpalá (Jujuy); adquirieron directamente la posibilidad de utilizar el mecanismo de revocatoria de mandatos.

Los diversos casos mencionados en los párrafos precedentes, indican que la normativa al respecto no es uniforme, ya que se encuentra establecida en las constituciones provinciales, por ley o en las cartas orgánicas. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, por diversos motivos –falta de reglamentación, requisitos excesivos, etc.-, no han sido muchos los casos en que se han presentado pedidos de revocatoria de mandato.

### **Aplicación del instituto**

Como hemos expresado, la Revocatoria de Mandato o recall, también definida como la facultad reservada a una fracción del cuerpo electoral para someter a votación de éste la destitución de un funcionario elegido antes de que cumpla el plazo fijado para su actuación, es uno de los principales procedimientos de democracia semidirecta.

La mayoría de las constituciones del siglo XIX han regulado la participación popular exclusivamente a través de elecciones periódicas de autoridades. Así, el



elector es convocado solamente en los períodos prefijados por la Constitución y en ellos expresa su preferencia por uno o varios candidatos, generalmente presentados por partidos políticos, contando con pocas herramientas de participación o control más o menos inmediatas.

Las formas semidirectas de democracia permiten que el ciudadano pueda ejercer alguna influencia en el proceso político a través de diversos procedimientos de participación. Esta puede ejercerse, genéricamente, para dar iniciativa a un proyecto ante el cuerpo legislativo, para confirmar o desestimar una propuesta de gobierno, o para manifestar el rechazo a la actuación de un representante.

El objetivo principal de las formas semidirectas de democracia es permitir una mayor participación del electorado en el proceso político en general. A través de ellas se logra que las ciudadanas y ciudadanos expresen su voluntad con mayor frecuencia y por lo tanto tengan mayores oportunidades de ejercer un control político sobre los representantes.

La mencionada situación es fácilmente verificable en los casos de la Iniciativa Popular y la Revocatoria de Mandato, básicamente porque su convocatoria no depende de los órganos políticos sino que se pone en marcha por la simple voluntad de los ciudadanos. En el caso del Referéndum y del Plebiscito, la convocatoria corresponde a los órganos políticos.

Si bien esta diferencia es importante, no impide que en todos los casos el conjunto de los ciudadanos pueda expresarse y decidir sobre los problemas importantes. También se logra que el poder político no sea monopolizado por los representantes quienes, fuera de los actos eleccionarios, actúan casi sin control de sus electores.

Por regla general, se aplica la revocatoria a los funcionarios elegidos por el voto universal, pero en algunos lugares ha sido extendida a funcionarios por nombramiento, pese a que ello no parece lógico ni armoniza con el procedimiento de elección de estos últimos funcionarios.

La Revocatoria de Mandatos es un arma poderosa para la ciudadanía. En países como Suiza y Estados Unidos de América, con una larga tradición de mecanismos de democracia directa y semidirecta, la revocación también es utilizada. Su empleo tiene un efecto poderoso: aumenta la responsabilidad civil y fortalece la responsabilidad política de la ciudadanía.

Como surge de la Cyclopaedia of American Government, este instituto se empieza a utilizar en Estados Unidos durante el siglo XVIII, pero en esos tiempos era un instrumento de las asambleas representativas para separar de sus cargos a funcionarios que estas mismas habían designado.

En el siglo XX ese poder fue transferido a la ciudadanía, retomando el ejemplo del mecanismo preexistente en el cantón suizo de Schaffhausen. Es importante señalar que se trata de revocatorias individuales, es decir que hacen a un funcionario o funcionaria. Diferente es el caso previsto en algunos cantones suizos donde existe la posibilidad de que por el voto popular, y a través de un procedimiento conocido como Abberfungsrecht, se pueda proceder a disolver un Parlamento. En este caso estaríamos frente a una revocatoria colectiva.



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*

110

Como ejemplos de su utilización a nivel internacional, podemos mencionar dos casos, de los cuales han dado cuenta profusamente los medios de difusión de todo el mundo durante las últimas dos décadas. El primero de ellos ha sido el proceso para hacer uso de este instituto desarrollado en la República hermana de Venezuela, el cual fue incorporado a su Constitución Bolivariana. En cuanto al segundo, lo constituyó la aplicación de este mecanismo en Estados Unidos de América, por el cual los electores del Estado de California revocaron el mandato de su gobernador y eligieron por voto popular a otro en su reemplazo.

Según surge de la legislación comparada, el procedimiento establecido para la revocatoria comprende, en síntesis, cuatro etapas: a) petición; b) firmas; c) registro y control; y d) comicios; cuyas características generales se comentan en los párrafos siguientes.

La etapa de Petición consiste en la redacción de una solicitud que debe expresar las razones por las cuales los peticionantes estiman que determinado funcionario no es digno de permanecer en el cargo para el que se lo eligiera. Esta fundamentación suele ser limitada expresamente en cuanto a su extensión, y no puede referirse a causas relativas a la constitución del órgano del que forma parte el funcionario cuya destitución se pretende, ni tampoco relacionadas con la elección del mismo. De la solicitud se le da vista al funcionario acusado para que la conteste en un plazo breve y acotado, estando generalmente limitada también la extensión de esta última.

La segunda etapa corresponde a la recolección de firmas. La solicitud debe llevar las firmas de un cierto porcentaje mínimo sobre el total de electores; lo más común es entre el 20 y el 25%. Existen casos extremos, como el de la Provincia de Córdoba, en la que se exigen de los peticionante una fianza real o personal para responder a los gastos que se originen, especialmente en el caso de resultado negativo de la revocatoria solicitada.

La siguiente etapa es la de registro y control. La petición se registra ante el órgano competente (Junta Electoral, Concejo, Cámara, etc.) y recibe un número identificador. El mismo órgano verifica el cumplimiento de los requisitos formales, especialmente las firmas y la identidad de los firmantes. Nunca ese órgano puede juzgar el valor de los fundamentos del pedido de revocatoria. Según las legislaciones, puede haber plazos para completar firmas en caso de no haberse logrado el número y porcentaje establecido; si no se lo logra, la petición va al archivo. También pueden establecerse plazos para efectuar observaciones a la resolución del mencionado órgano competente, que aprueba o rechaza la petición.

La última etapa corresponde a la realización de los comicios. Una vez reunidos y verificados todos los requisitos anteriores, y resueltas las observaciones y recursos, según el caso, el mencionado órgano competente convocará al electorado para que, mediante su voto, decida si el funcionario acusado debe ser destituido o no. Por la naturaleza de esta resolución, generalmente se hace un comicio especial, salvo que esté próxima una elección general y se la incluya en ella. Para que proceda la revocatoria deberá votar a favor de la remoción la mayoría absoluta y, generalmente, deberá haber participado en el comicio un porcentaje del registro electoral que por lo común no es menor del 50%. Si no se obtienen esas proporciones el resultado será negativo y el funcionario quedará confirmado. Si se obtienen, será positivo y el funcionario cesará automáticamente en su cargo.



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*



El contenido de la boleta utilizada para votar una revocatoria de mandato, en términos generales, obedece a la siguiente descripción. a) Pregunta: ¿Se debe destituir al Sr (X) de su cargo de (Z)??. El votante deberá indicar "sí" o "no" marcando en el lugar correspondiente, cuando se usa una sola boleta, o utilizando la impresa con la respuesta que se elija, cuando se usan dos boletas.

A veces, en algunos lugares, la boleta incluye en forma sumarial los fundamentos de la revocatoria, preparados por los solicitantes y en igual forma, la contestación del funcionario acusado. Por razones de economía de tiempo y dinero, algunas legislaciones disponen que la misma lleve, además, la lista de aspirantes al cargo, para el caso de quedar éste vacante, completando el elegido el plazo del cesante..

La ley de la provincia de Córdoba y algunos municipios de los Estados Unidos de América admiten que, entre los candidatos para cubrir el cargo, en caso de quedar vacante, se incluya al mismo acusado. Esta práctica puede parecer sorprendente, pero tiene un fundamento: evitar que un funcionario impopular sea reemplazado por otro que lo sea aún más, elegido por un número suficiente, pero minoritario frente a la decisión de la revocatoria. Sin embargo, esa solución también permite que un funcionario, destituido por una mayoría escasa de votos, sea elegido -al mismo tiempo- por un número mayor al que obtengan sus rivales.

Los requisitos y procedimientos exigidos deben asegurar, con especial cuidado, el derecho de defensa del funcionario acusado, adoptando garantías que coloquen a éste al abrigo de las pasiones, los intereses económicos y políticos, y las persecuciones personales. Si ello se logra, esta forma de participación resultará altamente positiva, como lo ha demostrado en otras partes.

Uno de los aspectos más importantes de este instituto y que constituye la esencia del mismo, se vincula con los motivos en que debe estar fundada la revocatoria para lograr la deposición de un funcionario electivo.

Si nos remontamos al derecho comparado, podemos observar que en el caso Chubut, en su Ley Orgánica de Municipios, se establece que el derecho de revocatoria procede en los casos de mala conducta manifiesta, malversación de caudales municipales, incumplimiento de obligaciones y deberes y por incapacidad física o intelectual sobreviniente.

En la provincia de Entre Ríos, también en su Ley Orgánica de Municipios se establece que el Concejo Deliberante puede someter a la decisión del electorado la revocación del Mandato del Presidente de la Municipalidad cuando hubiere dado muestras de notoria incapacidad para el cargo o faltare a sus deberes.

En los municipios de Jujuy el cuerpo electoral tiene el derecho de decidir la destitución o separación de aquellos funcionarios electivos 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.

En Río Negro, el mandato de los funcionarios electivos a nivel del municipio podrá ser revocado por notoria ineptitud para el cargo, negligencia en el desempeño del mismo, o irregularidad en el cumplimiento de sus funciones.

En Estados Unidos, concretamente en el caso de Colorado, California, Nevada y Alaska, la normativa detalla todo el procedimiento pero en lo que hace a causales no establece ningún tipo de especificación.



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*

En la Constitución del estado de New Jersey, se establece que las cuestiones por las que puede solicitarse la revocatoria, sean fundamentalmente de índole política, antes que judiciales. Sin perjuicio de lo anterior, no se enumera causal alguna en particular.

La provincia de Columbia Británica, en Canadá, establece un procedimiento por demás detallado, que hasta incluye el tipo de papel que debe utilizarse a fin de formular la petición, sin que se prevean las causas por las que puede solicitarse la misma.

En lo que respecta a Latinoamérica, podemos destacar el caso de Colombia donde para la revocatoria de gobernadores y alcaldes, la ley respectiva señala que solo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente, y que el formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria deberá contener las razones que la fundamentan, por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de gobierno.

En Ecuador, la Constitución determina que los ciudadanos tendrán derecho a resolver la Revocatoria del Mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. Cada uno de los candidatos a alcalde, prefecto o diputado, al inscribir su candidatura debe presentar su plan de trabajo ante el correspondiente tribunal electoral.

En cuanto a la legislación vigente en la hermana República de Perú, se establece la revocatoria de mandatos a nivel nacional, donde la solicitud de revocatoria debe referirse a una autoridad en particular, debe ser fundamentada y no requiere ser probada.

En el caso particular de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, su legislación, en el tema de las causales, indica que se debe establecer la procedencia de la revocatoria de mandato a un funcionario electivo cuando esta se funda "en causas atinentes a su desempeño de sus funciones".

Una de las más recientes legislaciones en la materia ha sido la establecida en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde la Revocatoria de Mandatos fue incorporada entre otros mecanismos de democracia semidirecta en su Constitución, siendo posteriormente sancionada la Ley N° 357 que reglamentó la forma de implementación.

A diferencia del mecanismo de juicio político establecido en los artículos 92 y siguientes de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y el procedimiento de destitución de un legislador/a por sus pares establecida en el artículo 79 de la misma, la revocación de mandatos incluye en ese distrito a todo funcionario/a electo/a, siendo los ciudadanos los que tienen la iniciativa.

La revocatoria de mandatos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se aplica conforme a lo establecido en su Constitución y en la ley que reglamenta este derecho. Como condición previa, el funcionario/a debe tener al menos un año de antigüedad en el cargo y deben restarle más de 180 días para la finalización del mismo. Los cuestionamientos deben referirse a causas relativas al cumplimiento de sus funciones.



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*

Asimismo, se establece que los ciudadanos y ciudadanas peticionantes deben obtener la adhesión, mediante firmas, de un porcentaje mayor a la quinta parte del padrón electoral del distrito. Similares niveles de aceptación para el inicio del proceso deben cumplirse para el caso de las comunas.

Una vez cumplidos los requisitos mencionados, se convoca a un referéndum. Para el desarrollo del mismo, los procedimientos son similares a los de una elección normal, siendo el voto obligatorio y su resultado vinculante.

Se requiere para proceder la revocatoria, que voten más de la mitad del padrón del distrito. En caso de lograrse dicho porcentaje con votos afirmativos a la petición, la funcionaria o el funcionario es relevado;; caso contrario es confirmado en su cargo, quedando inhabilitado otro pedido de revocatoria de mandato por similares causales.

Consideramos, al presentar este proyecto de ley, que es necesario establecer para este instituto un procedimiento ágil, sencillo, con plazos y procedimientos acotados, garantizando así la aplicación efectiva del mismo y desanimando eventuales situaciones políticas de tensión. El procedimiento debe ser lo suficientemente claro y concreto como para posibilitar el pleno funcionamiento del instituto.

### **Procedimientos**

Para la elaboración del presente proyecto de ley, hemos consultado textos constitucionales así como numerosas legislaciones referidas a la aplicación de este instituto, tanto a nivel provincial y municipal de nuestro país, como aquellas vigentes en otras naciones. De todos estos antecedentes hemos tratado de tomar las mejores disposiciones en la materia, entendiendo por aquellas las que posibilitaran un mejor ejercicio de este derecho por parte de la ciudadanía.

De acuerdo con nuestros criterios legislativos, entendemos que resulta conveniente establecer claramente en la propia ley que habilita el referido mecanismo de democracia semidirecta, los requisitos y procedimientos necesarios para su efectiva aplicación. De esta forma se posibilita su prácticamente inmediata implementación, al no requerirse una norma reglamentaria, cuya falta impide en muchos casos que la Revocatoria de Mandato -así como otros institutos- incorporados en las Constituciones o establecidos sintéticamente por leyes específicas, demoren en ponerse en práctica por la falta de su reglamentación.

El el presente proyecto de ley se establecen los requisitos y procedimientos que deberían cumplirse para la puesta en práctica del instituto de Revocatoria de Mandatos en la provincia de Buenos Aires; aplicación que sólo podrá proceder si el funcionario o funcionaria ha tenido al menos un año de desempeño de sus funciones y le restan más de seis meses de ejercicio de su cargo.

Asimismo, deberán fundarse los motivos por los que se hace la presentación, los que deberán encontrarse comprendidos dentro de las causales previstas, pudiendo invocar solamente aquellas causas que son atinentes al desempeño de funciones, quedando así descartadas motivaciones discriminatorias basadas en cuestiones de revanchismo político, de género, étnicas, religiosas, etc.

Adoptamos un criterio de establecer un listado de causales ya que, si bien siempre éstas estarán basadas en el desempeño de las funciones del representante, creímos conveniente detallar los diversos casos en que pueden ser cuestionados los actos de los funcionarios y las funcionarias electas. Si bien en determinadas legislaciones se ha optado por no desarrollar las causales, con el supuesto de no restringir la facultad de los electores de determinar las mismas, consideramos que al hacer más taxativa la enumeración, se mejora la aplicación de este instituto al evitarse solicitudes para su aplicación en situaciones que no corresponden.

Por razones de competencia y funcionalidad se establece que sea la Junta Electoral de la Provincia, quien esté a cargo el control del cumplimiento de los requisitos establecidos para la solicitud de aplicación de la Revocatoria de Mandato, así como del desarrollo de los procedimientos establecidos por la ley. En el caso de los municipios, los cuales quedarán habilitados para que la ciudadanía utilice este derecho, se establece la conformación de Juntas Electorales Municipales con similar objetivo que la existente a nivel provincial.

Hemos establecido que aquellos electores que deseen iniciar este trámite deben presentarse primero ante la Junta Electoral, asentando sus domicilios y demás datos personales, como así también el nombre y la duración del mandato del funcionario para el que se solicita la revocatoria del mandato. Además, antes de iniciar la recolección de las firmas, los peticionantes deberán exponer una breve síntesis de las causales que motivan la presentación.

Por lo general se ha establecido en la gran mayoría de las legislaciones que han incorporado este importante instituto, que la Junta Electoral no debe evaluar si esas causales esgrimidas por los presentantes corresponden o no para iniciar una revocatoria. Esta disposición, sumada a otras como ser la no discriminación de las causales, determina que cualquier solicitud deba ser admitida sin cuestionamiento alguno. Ante esta situación y para restringir la multiplicidad de petitorios, las leyes que incorporaron este mecanismo han establecido elevados requisitos, como por ejemplo la cantidad de firmas necesarias para habilitar la convocatoria a referéndum revocatorio. El resultado ha sido que resulte muy difícil para la ciudadanía utilizar este derecho.

A efectos de buscar una solución a éste dilema, hemos incorporado un procedimiento novedoso que, consideramos, mejora la aplicabilidad del instituto. El mismo consiste en la intervención de un Comité de Verificación, el cual deberá intervenir "ad hoc" en la etapa inicial de las presentaciones, a efectos de la constatación del cumplimiento de las causales previstas para el ejercicio de dicho derecho de la ciudadanía. Tendrá por objeto constatar que el instituto de la Revocatoria no se desvirtúe al intentar ser utilizado con fines de revanchismo político o para caducar el mandato de representantes de partidos políticos opositores, empleando mayorías circunstanciales del oficialismo y sobre la base de causas que no se correspondan con las relacionadas con las obligaciones inherentes al ejercicio del cargo de un funcionario o funcionaria electo/a.

Para la integración del Comité de Verificación para la Revocatoria de Mandato, hemos planteado cinco miembros: los presidentes de la Suprema Corte de Justicia y del Honorable Tribunal de Cuentas, y un representante por cada una de las siguientes instituciones: Colegio de Magistrados de la Provincia de Buenos Aires, Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires, organismos no gubernamentales reconocidos que actúen en la provincia de Buenos Aires para la promoción y control de los derechos de la ciudadanía.



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*



En función de su objeto, el Comité de Verificación para la Revocatoria de Mandato será competente para recibir y evaluar las solicitudes a tal fin, verificar la causal invocada, otorgar el derecho de defensa, y pronunciarse sobre la procedencia o improcedencia de las mismas. Para el cumplimiento de sus fines, se limitará a constatar que las causas esgrimidas en el petitorio por los presentantes se corresponden con las enunciadas en la ley, la existencia de elementos de prueba para el cuestionamiento o para su desestimación, y que los hechos no se hayan extraído fuera de contexto.

Analizadas las causales del petitorio puesto a su consideración, así como los elementos que se pudieran aportar durante su intervención, tanto los presentantes como la funcionaria o funcionario cuestionado, el Comité por mayoría simple de sus miembros emitirá un dictamen indicando si se ha verificado o no el cumplimiento de las causales que dan lugar al inicio del procedimiento de Revocatoria de Mandato para el caso analizado. El dictamen deberá estar debidamente fundamentado.

Recibido el dictamen del Comité de Verificación, la Junta Electoral procederá a expedirse respecto del cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la ley para la admisibilidad del pedido de revocatoria de mandato, emitiendo una Resolución que declara la procedencia o improcedencia del petitorio presentado. En caso que la solicitud no reúna los requisitos de admisibilidad formal, la Junta Electoral ordenará el archivo de las actuaciones. Tanto en ese supuesto como en caso de cumplirse, se deberá hacer conocer públicamente la Resolución adoptada.

Constatado el cumplimiento de los extremos legales requeridos para la presentación del petitorio, para que la solicitud de revocatoria se tenga por iniciada, los impulsores de la iniciativa deberán lograr la adhesión de un porcentaje igual o superior al 10 % de los electores y electoras correspondientes al padrón del distrito de origen del representante que se pretende destituir con el proceso de revocatoria, y por el cual resultó electo/a. Dichas adhesiones deberán estar debidamente identificadas, firmadas y constar en planillas oficiales provistas al efecto.

Cumplido el trámite preparatorio, dentro de los 10 días hábiles del auto de apertura, la Junta Electoral hará entrega de las planillas oficiales, las cuales estarán debidamente foliadas y se llevará un registro de las mismas, dejándose constancia de la fecha de entrega, los datos de identidad y el domicilio de los presentantes. Las planillas foliadas en las que se deberán asentar las firmas de los electores y electoras que adhieran al petitorio, deberán incluir una serie de datos. Respecto al o la representante cuya revocación se impulsa: apellido y nombre completo, cargo que detenta, fecha de inicio y finalización del mandato, y causal de revocatoria.

A los iniciadores del trámite se les establece un plazo de doce meses para que durante ese lapso, y no más, se lleve adelante la recolección de las firmas. Cumplido ese plazo, deben presentarse nuevamente ante la Junta Electoral y, si están dentro de los términos, se verificará la cantidad de los avales requeridos así como la validez de las firmas, realizándose a tal efecto una revisión de las mismas presentadas para apoyar la solicitud de revocación.



En caso de no cumplirse con los requisitos legales y con el porcentaje mínimo requerido de adhesiones en los plazos establecidos, la Junta Electoral declarará la caducidad del procedimiento y las actuaciones pertinentes serán archivadas, sin que pueda requerirse un nuevo pedido de revocatoria contra el funcionario, por idéntica causa, por el plazo de un año.

Cuando se constate el cumplimiento de los extremos legales y del total de las firmas obtenidas, la Junta Electoral dará por aprobada la petición de revocatoria de mandato, dando comienzo a la instrumentación del proceso del referéndum. El acto electoral deberá realizarse en el distrito electoral que corresponda en un plazo no menor a 30 días y no mayor a 90 días subsiguientes a la convocatoria, deberá recaer en día inhábil no laborable, pudiendo coincidir con elecciones de otro carácter. La emisión del voto de referéndum será obligatoria para todos los ciudadanos y ciudadanas que gocen de los derechos políticos estando incluidos en el padrón electoral.

Las boletas electorales del referéndum deberán contener en forma clara y precisa, el nombre y cargo del o de la representante cuyo mandato se quiere revocar, y la circunscripción electoral correspondiente. Las ciudadanas y los ciudadanos deberán manifestarse en forma inequívoca por SI o por NO como respuesta a la siguiente consulta: "¿Está de acuerdo con la destitución de...?". Se utilizará el sistema de "boleta única" que será entregada por las autoridades del comicio a cada elector, la cual contendrá dos recuadros –uno con la palabra SI y la otra NO- a efectos que el ciudadano marque su opción.

Para que sea efectiva y prospere la revocatoria de mandato, los resultados del referéndum solo se considerarán válidos y tendrán carácter vinculante, si en ellos ha participado más de la mitad de los inscriptos en el padrón electoral. Para que la Revocatoria se produzca se requiere el pronunciamiento favorable de la mayoría absoluta del total de votos válidos emitidos por los sufragantes de la respectiva circunscripción electoral.

Si luego del escrutinio definitivo del Referéndum revocatorio, la opción por revocar el mandato no se alcanzaren las mayorías prescriptas, resultara la confirmación del mandato del funcionario o funcionaria por parte de la ciudadanía, debiendo ser convalidado por la Junta Electoral en su cargo. Las autoridades que no sean revocadas en su Mandato continuarán en sus funciones y terminarán su período constitucional para el cual fueron electas/os.

Si luego del escrutinio definitivo, se hubiese comprobado que la opción por la Revocatoria de Mandato hubiere obtenido el apoyo de más del 50% de los electores inscriptos en el padrón electoral del distrito correspondiente, la funcionaria o funcionario, quedará separado de su cargo. En dicho caso, se habilitarán los mecanismos previstos para su reemplazo y asumirá su cargo quien legalmente deba suplantarla/a.

Resulta importante destacar que, si la revocatoria de mandato no tuviera este carácter excepcional al fijar importantes requisitos a cumplir, de algún modo estarían desvirtuándose la representación proporcional y la participación de las minorías. Imaginemos que si un pequeño grupo de electores pudiera presentarse pidiendo la revocatoria de mandato y después no se exigiera una mayoría suficientemente importante para que se operara la revocatoria, aquellos sectores políticos que no alcanzaran una representación de un importante porcentaje del electorado de la ciudad, estarían siendo amenazados permanentemente con la



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*



posibilidad de la revocatoria de mandato.

De cualquier manera, la importancia que tiene esta norma que proponemos, tiene que ver con la posibilidad existente de que funcione como un control más sobre los funcionarios electos. Es decir, existe la posibilidad de que en los casos extremos en que, respecto de un funcionario y en razón del mal desempeño de sus funciones, un sector importante de la ciudadanía entienda que no debe esperar al remedio habitual -que es no votar por esa persona o por ese partido en la próxima elección-, sino que corresponde exigir una rectificación inmediata; entonces, para ello existe este sistema de la revocatoria de mandatos.

De esta forma, y a través de la incorporación y aplicación de este mecanismo democrático, se pone claramente en evidencia que, en última instancia, quienes ejercen una representación legislativa o ejecutiva, no son nada más que eso: representantes cuyo mandato puede ser devuelto a quienes los votaron en cualquier circunstancia.

Por otro lado, sería engañoso que se flexibilizara exageradamente el procedimiento, ya que, los elevados porcentajes que se establecen, tanto para el inicio de la petición como para la aprobación de la revocatoria, se corresponden con una utilización del instituto en situaciones excepcionales.

### **Conclusiones**

Decíamos en la introducción de los presentes fundamentos que los ciudadanos son los mandantes y los que establecen las pautas con las que los funcionarios electos, que son sus mandatarios, deben cumplir el mandato que implica un voto de confianza. Expresábamos también que la ciudadanía delega su poder originario de autorregularse y autoadministrarse, bajo la condición de que el funcionario electo utilice las prerrogativas de su cargo, para el correcto y eficiente desempeño de sus funciones.

Asimismo, aclarábamos que cuando esto no sucedía, era legítimo que los mismos que le otorgaron el poder se lo retiren. El mecanismo para hacerlo es la Revocatoria de Mandato.

Este proyecto de ley impulsa la incorporación del derecho político de la ciudadanía, que refleja con claridad el asiento de la legitimidad del sistema democrático representativo. La revocación de mandatos es un arma poderosa para la ciudadanía, ya que permite la remoción de funcionarios de sus cargos electivos por decisión de los electores y electoras, expresada mediante sufragio convocado al efecto.

Entre los principios democráticos de la Revolución de Mayo, la soberanía popular constituía uno de sus pilares fundamentales. Ya en el Cabildo abierto del 22 de mayo, Juan José Castelli sostiene el principio de retroversión del poder otorgado a los gobernantes. Es decir que los pueblos pueden reasumir el poder soberano, ya que el mismo es transmitido en calidad de reversible, siendo este criterio aplicado ante cualquier deficiencia, ya sea total o parcial.

Mariano Moreno, nuestro apóstol de la democracia, expresaba: "Permítasenos el justo desahogo de decir a la faz del mundo que nuestros conciudadanos han depositado provisoriamente su autoridad en nueve hombres a quienes jamás



*Provincia de Buenos Aires  
Honorable Cámara de Diputados*



trastornará la lisonja, y que juran por lo más sagrado que se venera sobre la Tierra, no haber dado entrada en sus corazones a un solo pensamiento de ambición o tiranía; .... el pueblo no debe contentarse con que seamos justos, sino que debe tratar que lo seamos forzosamente. ... Si por desgracia nos sucedieran hombres de sentimientos menos puros que los nuestros, no encuentren en las costumbres de los pueblos el menor apoyo para burlarse de sus derechos”.

En otro de sus escritos, el líder del pensamiento revolucionario de 1810 remarcaba dichos conceptos: “El pueblo no debe contentarse con que sus jefes obren bien, él debe aspirar a que nunca puedan obrar mal; que sus pasiones tengan un dique más firme que el de su propia virtud;...y que obligue a sus sucesores a ser igualmente buenos que los primeros, sin que en ningún caso deje a éstos la libertad de hacerse malos impunemente”.

Esta evidente preocupación del Dr. Mariano Moreno tenía claros fundamentos, ya que habiendo la revolución terminado con el régimen colonial-monárquico, al instaurarse la democracia en las Provincias Unidas del Río de la Plata era necesario adoptar todas las medidas que posibilitaran el adecuado funcionamiento del sistema. En ese sentido, uno de los puntos clave lo constituye el accionar responsable, ético y moral de los representantes del pueblo.

En la actualidad, aquellas prevenciones parecen tener más vigencia que nunca. La historia reciente -por no ir más lejos- de nuestro país ha estado plagada de funcionarios elegidos por el voto popular, tanto para desempeñarse en cargos legislativos como ejecutivos, que han traicionado el mandato de sus electores no cumpliendo con el programa o la plataforma electoral. O, lo que es peor aún, dando muestras de conductas irresponsables, cuando no cuasi delictivas, durante los períodos que ejercieron sus mandatos.

Esta situación se ha venido reiterando ahora y en el pasado, aquí y en muchos otros países del mundo -especialmente en aquellos con menor grado de continuidad democrática-, afectando en gran medida las posibilidades de desarrollo de los pueblos.

Sobre estos aspectos, la ex Primera Ministro de Noruega y responsable de la Comisión de la ONU que elaboró el destacado informe sobre la situación del planeta denominado “Nuestro Futuro Común”, Gro Harlem Brundtland; expresaba en su carácter de Primera Vicepresidenta de la Internacional Socialista: “La brecha de desigualdad no puede colmarse si no se cuenta con un sector público eficaz, con funcionarios y políticos que sean responsables ante su propio pueblo”. Y agregaba: “No puede haber progreso ni crecimiento sostenible, a no ser que haya controles democráticos, y a no ser que funcionen los contrapesos y equilibrios.”

El propósito central que persigue la presente iniciativa legislativa es incorporar un instrumento moralizador de la función pública, que ayudará a asegurar la vigencia del valor de la credibilidad de los gobernados en la conducta y actos de sus gobernantes.

Afirmaba Alfredo Palacios, al fundamentar un proyecto de ley de su autoría sobre esta materia: “este proyecto moralizador contribuirá, según mi opinión personal, a atajar la corrupción que entra por todos los intersticios; que está en los partidos políticos con finanzas sin control y que ha invadido las grandes reparticiones públicas”. (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación; 11 de diciembre de 1963, página 238)



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*



Pensamos que es positivo volver hoy sobre estas cuestiones ante lo imperativo de consolidar y profundizar el sistema democrático en el que vivimos. La profunda crisis global que sufre el país, expresión del agotamiento de un modelo incapaz de satisfacer las necesidades espirituales y materiales de la mayoría de nuestro pueblo, genera tensiones y desequilibrios entre los actores sociales, producidos por carencias en el reparto de bienes, servicios y oportunidades.

Esta realidad determina que sea difícil lograr el consuno de los gobernados para la realización de sacrificios que les sean demandados si no son acompañados por el ejemplo ético y moral que brinden sus gobernantes.

Es necesario retomar la actitud de austeridad, dedicación y coherencia republicana que exhibieron los hombres y mujeres que construyeron la Nación, único medio capaz de alcanzar la confianza del pueblo en la rectitud de los actos de los gobernantes y la credibilidad de sus procedimientos.

Afirmaba Lisandro de la Torre, recordando a Juan Bautista Alberdi: "la vida pública, continuación de la vida privada, exige que ésta sea transparente si se aspira a tener autoridad ante sus conciudadanos".

Es necesario resaltar la honestidad en el manejo de las finanzas y los recursos públicos, si queremos una administración transparente; concepto que se puede sintetizar en la frase del fundador del Partido Socialista, Juan B. Justo: "Manos limpias y uñas cortas".

Vivimos el legado de un largo proceso de degradación y hoy, más que nunca, es imprescindible acrecentar y defender la ética y la moralidad pública. Para ello es necesario contar con formas institucionales que aseguren la responsabilidad de los funcionarios en la realización de sus actos, en general, y en cuanto al cumplimiento de sus mandatos en particular.

La inclusión del derecho de revocatoria como mecanismo de control democrático de los mandatos en la legislación provincial y en la normativa municipal, resulta fundamental para la consolidación de un sistema político más abierto y permeable, con rutinas de funcionamiento que impliquen una activa participación ciudadana, estableciendo de manera indubitable que el poder está siempre en manos de los electores.

Es deber de esta Honorable Legislatura de la provincia de Buenos Aires, poner todos sus esfuerzos para garantizar una participación de los ciudadanos abierta, transparente y sin obstáculos. Una ciudadanía que vela por las acciones y desempeño de las funcionarias y los funcionarios electos, es en última instancia la mejor garantía para el robustecimiento de la democracia.

Si bien la experiencia comparada demuestra que la Revocatoria de Mandato no es utilizada con asiduidad, su sola existencia promueve una mayor responsabilidad de los funcionarios electivos frente a los electores. El procedimiento debe ser lo suficientemente ágil como para garantizar su pleno funcionamiento.

Consideramos que este instituto es una herramienta, una forma de canalizar la desaprobación de la ciudadanía en general y de los electores en particular, una desaprobación política. No se trata de un instituto que requiera causas judiciales para que proceda el mecanismo. Simple y contundentemente, posibilita expresar



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*



una desaprobación política de los electores respecto de alguna funcionaria o funcionario electo.

Ésta H. Cámara no solamente no debe eludir sino que debe promover con mucha celeridad la sanción de este así como de otros mecanismos similares que, sin duda, completan nuestro concepto y nuestro ejercicio del sistema democrático y promueven una ciudadanía plena e institutos modernos para los electores y electoras de la provincia de Buenos Aires.

Deseamos que el proyecto de ley que proponemos para establecer este instituto a nivel provincial y local, pueda sancionarse y ponerse de inmediato en vigencia, para que los ciudadanos y ciudadanas cuenten con una posibilidad más de controlar a todos sus representantes en cargos electivos.

La Revocatoria de Mandato no es más que otra de las instituciones de democracia directa y semidirecta cuyas posibilidades de ejercicio están vigentes en numerosos distritos de nuestro país. Este es uno más de los mecanismos que hacen a la profundización de la democracia participativa.

Para finalizar, queremos recordar los conceptos de quien se constituyó, por indudables méritos personales y capacidad intelectual, en una de las figuras más preclaras y significativas de la política argentina de las últimas décadas: el ex legislador socialista Dr. Guillermo Estévez Boero.

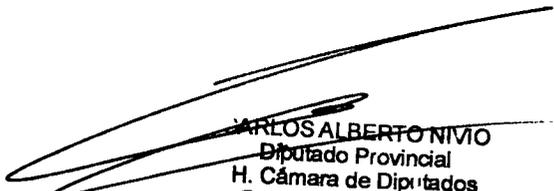
Expresaba con la convicción y vehemencia de un maestro: "Consideramos que la participación da a la democracia un contenido social posibilitando que los derechos reconocidos en la Constitución se concreten a la realidad cotidiana. Ella desarrolla la solidaridad frente al individualismo y atenúa la competitividad que impide la solución equitativa de los problemas, a la par que permite el conocimiento de la realidad y, en consecuencia, determinar responsablemente la dirección en la que se quiere transformarla. Ella posibilita colocar las instituciones al servicio de las necesidades sociales.

En definitiva, la participación mejora el resultado y la eficiencia de toda gestión social y mejora al hombre porque lo hace artífice de su destino. Por ello proponemos incorporar nuevas formas de democracia participativa que tengan por objeto, no el reemplazo, sino el refuerzo de la democracia representativa.

Reviste especial trascendencia la participación directa del ciudadano en aquellos ámbitos más próximos y en los cuales ésta pueda desarrollarse plenamente. Por ello sostenemos la necesidad de respetar el rango constitucional otorgado a la autonomía de los municipios, lo que posibilita conferirles las facultades para dictar su propia carta orgánica, elegir a sus autoridades y removerlos de sus cargos por medio del voto popular".

De forma similar a este destacado defensor a ultranza de la justicia, la libertad, la solidaridad y la igualdad, pensamos que la democracia debe superar sus dificultades cotidianas con más democracia y participación.

Por los fundamentos expuestos, solicitamos la sanción favorable del presente proyecto de ley.

  
CARLOS ALBERTO NIVIO  
Diputado Provincial  
H. Cámara de Diputados  
Pcia. de Buenos Aires.