



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



PROYECTO DE LEY

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

LEY

VOTO PROGRAMATICO

CAPITULO I – Del objeto

Artículo 1.- Objeto. Institúyese el mecanismo de Voto Programático para su aplicación en los procesos de selección, evaluación, control del ejercicio y destitución, por parte de la ciudadanía, de autoridades electas para cubrir los cargos de Gobernador de la Provincia e Intendentes municipales; el que se regirá por las disposiciones de la presente ley.

Artículo 2.- Definición. Entiéndese por Voto Programático, el mecanismo de participación democrática mediante el cual las ciudadanas y los ciudadanos que votan para elegir Gobernador e Intendente, imponen como mandato al representante, el cumplimiento del programa de gobierno que su fuerza política hubiera oficializado ante la autoridad electoral como parte integral de su compromiso cívico con el electorado.

Artículo 3.- Objetivos. El incorporación del mecanismo de Voto Programático a ser aplicado en la provincia de Buenos Aires, tendrá los siguientes objetivos :

1. Incorporar en la legislación provincial al Voto Programático como derecho político de la ciudadanía y como mecanismo de participación del pueblo para controlar a quienes lo representan, en ejercicio de su soberanía.
2. Integrar el sistema democrático de representación, que se inicia con el voto popular de las ciudadanas y los ciudadanos electos, y que puede finalizar respecto a los mismos con la Revocatoria de Mandato.
3. Constatar que los elegidos sean responsables políticamente, ante la sociedad y frente a sus electores, del cumplimiento de las obligaciones contraídas al momento de exponer y prometer la ejecución de sus programas partidarios.
4. Consagrar la imposición como mandato del elector al elegido, del cumplimiento del Programa de gobierno que presentó al inscribirse como candidato.
5. Imponer como requisito para la inscripción de los candidatos y candidatas ante las autoridades electorales respectivas, la presentación de un Programa de gobierno.
6. Proceder a la divulgación pública de las diferentes propuestas presentadas por las candidatas y los candidatos a ocupar los máximos cargos ejecutivos de gobierno.



7. Posibilitar que puedan ser sometidos a consideración ciudadana, para su evaluación en igualdad de condiciones, los diversos Programas de gobierno propuestos.
8. Hacer efectivo el derecho de ciudadanía a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, mediante diversas formas de participación democrática, tales como la elección y destitución de sus representantes
9. Instituir nuevos mecanismos democráticos a efectos de mejorar los niveles de representación política, y de presentación y ejecución de programas de gobierno.
10. Posibilitar un control más efectivo por parte de la ciudadanía, del cumplimiento de las propuestas realizadas por los candidatos, antes de ser electos para ejercer como sus representantes la función pública, ocupando el cargo de Gobernador/a o Intendente/a.
11. Establecer como causal específica en el ejercicio del mecanismo de democracia semidirecta denominado Revocatoria de Mandato, el incumplimiento del Programa de gobierno.
12. Poder sancionar con la revocatoria de sus mandatos, al Gobernador/a o Intendente/a que incumpla el Programa de gobierno presentado a la ciudadanía en su campaña electoral.
13. Lograr una estrecha la relación entre los electores y los funcionarios ejecutivos elegidos, mediante la aplicación de un mecanismo específico de democracia participativa.

CAPITULO II – Del Programa

Artículo 4.- Obligatoriedad. Todos los partidos políticos o alianzas electorales que presente candidatos o candidatas a ocupar el cargo ejecutivo de Gobernador/a o los correspondientes a Intendente/a; estarán obligados a presentar a la ciudadanía un Programa de gobierno.

Artículo 5.- Características. Los Programas de gobierno deberán estar confeccionados de forma tal que las ciudadanas y los ciudadanos electores puedan comparar fácilmente las distintas propuestas de gobierno, a efectos de poder evaluarlas y seleccionar las que consideren más acordes con su pensamiento ideológico. De igual forma, deberán posibilitar un seguimiento y control del cumplimiento de las mismas.

Artículo 6.- Requisitos. Los Programas de gobierno no tendrán limitaciones respecto a su extensión y deberán contener como requisitos principales: una exposición de las prioridades, los objetivos definidos que se pretenden lograr, las acciones a desarrollar para el cumplimiento de los mismos, y un cronograma general tentativo para su ejecución.

Artículo 7.- Contenido. El contenido de cada Programa de gobierno deberá discriminar en el conjunto, las diversas propuestas temáticas relacionadas con el desarrollo de la función ejecutiva, de acuerdo a la siguiente clasificación en áreas de gestión y sectores específicos de intervención que las integran:



1. Área Institucional: administración pública, relaciones institucionales, Participación ciudadana, régimen tributario.
2. Área Social: educación, salud pública, cultura, inclusión (niñez, juventud, mujer, adultos mayores, personas con capacidades diferentes).
3. Área Física: ordenamiento territorial, medio ambiente, patrimonio público, obras y servicios.
4. Área Económica: actividades productivas y de servicios, promoción del empleo.

CAPITULO III – Del procedimiento

Artículo 8.- Obligatoriedad. Los candidatos y las candidatas que se postulen para ser elegidos popularmente como Gobernador/a e Intendente/a, deberán obligatoriamente someter a consideración ciudadana un Programa de gobierno.

Artículo 9.- Presentación. Cada partido político o alianza electoral que presente candidatos o candidatas a ocupar los cargos de Gobernador/a o de Intendente/a; deberá presentar a la Junta Electoral de la provincia de Buenos Aires o a la autoridad que se designe con competencia electoral, su Programa desarrollado de gobierno junto con un extracto de dos carillas del mismo, cuyos contenidos deberán cumplir con los requisitos establecidos en el Capítulo II de la presente ley.

Artículo 10.- Oficialización. Al momento de oficializar sus listas de candidatos/as, y como parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales, se requerirá a cada partido político o alianza electoral la presentación de su Programa de gobierno que deberá ser instrumentado en escritura pública y quedará guardado en caja de seguridad de la Justicia Electoral, a fin de ser compulsado en caso de interponerse contra alguno de los que resultare electo, revocatoria de mandato por incumplimiento programático.

Artículo 11 .- Publicación. El contenido de las presentaciones serán incluidos en el Boletín Oficial de la Provincia, y el organismo competente en materia electoral ordenará editar una publicación donde se den a conocer los Programas de todos los aspirantes a los cargos mencionados, sin perjuicio de su divulgación pública por parte de cada una de las fuerzas políticas.

Artículo 12 .- Difusión. Durante la campaña electoral, los partidos políticos y las alianzas electorales que presenten para dichos cargos candidatas o candidatos, y éstos en particular, tienen la obligación de difundir masivamente en la jurisdicciones en las que se llevara a cabo la elección, el Programa de gobierno oficializado provincial o municipal, según corresponda, el cual deberán editar para su distribución entre el electorado a efectos de su conocimiento.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



Artículo 13 .- Publicidad. La campaña electoral de las fuerzas políticas citadas deberá basarse, obligatoriamente, en las propuestas contenidas en el Programa de gobierno declarado ante la autoridad electoral. En ese sentido, y de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación durante las campañas electorales, al menos la mitad de los espacios cedidos, de aquellos contratados y de los que accedan por invitación de sus responsables, será destinado a la difusión de las propuestas programáticas .

Artículo 14 .- Comicios. En oportunidad de realización de los comicios para la elección de Gobernador/a y/o Intendente/a, entre los documentos y útiles a ser provistos a las autoridades de las mesas electorales, se encontrarán reproducciones gráficas del contenido extractado del Programa de gobierno que cada una de las fuerzas políticas se propone cumplir a través de sus candidatos/as en el ejercicio de esos cargos. Dicho material será colocado en un lugar visible del acceso a los locales donde se realicen los comicios.

CAPITULO IV – De las actualizaciones

Artículo 15 .- Modificaciones. En caso que luego de la oficialización de su Programa de gobierno y hasta un mes antes de los comicios, un partido político o alianza electoral decida eliminar alguna de sus propuestas y/o agregar otras, deberá previamente realizar una presentación ante la autoridad electoral competente a efectos de comunicar los cambios. Las fuerzas políticas y sus candidatos, no podrán anunciar propuestas que no estén oficializadas o que no se relacionen con las presentadas.

Artículo 15 .- Adecuaciones. El Gobernador/a y los Intendentes/as elegidos popularmente expondrán ante la Legislatura o los Concejos Deliberantes, según corresponda y en la sesión correspondiente a la toma de posesión de sus cargos, el Programa de gobierno oficializado a llevar a cabo. En sesiones ordinarias siguientes, propondrán las modificaciones, adiciones o supresiones al plan de gobierno que se encuentre vigente, a fin de actualizarlo e incorporarle los lineamientos generales del Programa político de gobierno inscripto en su calidad de candidatos o candidatas .

Artículo 16 .- Actualizaciones. El Gobernador/a y los Intendentes/as elegidos tendrán derecho a mantener actualizado el compromiso cívico asumido con la ciudadanía a través del Programa de gobierno. A tal efecto podrá anunciar modificaciones al mismo, pero éstas de ninguna manera podrán alterar los lineamientos generales propuestos al electorado durante la campaña, ni desvirtuar el espíritu del compromiso asumido como candidato o candidata. Estas modificaciones deberán ser entregadas en escritura pública a las autoridades electorales respectivas.

Artículo 17 .- Rendición de cuentas. En las sesiones de apertura de cada período legislativo, y como parte de su exposición, el Gobernador/a y los Intendentes/as deberán presentar un informe referido al cumplimiento progresivo



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



anual del Programa de gobierno oficializado actualizado. En el caso de haberse producido demoras o modificaciones respecto al mismo, deberán explicarse los motivos que dieran lugar a dichas situaciones.

CAPITULO IV – De la Revocatoria de Mandato

Artículo 18 .- Derecho. Cualquier ciudadano o ciudadana que considere que sus representantes en los cargos de Gobernador/a o Intendente/a, no están cumpliendo con las prioridades de su Programa de gobierno, no están ejecutando los contenidos del mismo, y/o ejecutan otras acciones que contradicen lo propuesto oficializado; tendrá el derecho de presentarse ante la Junta Electoral de la Provincia o ante las autoridades competentes que la reemplacen, a efectos de iniciar el procedimiento de revocatoria de mandato.

Artículo 19 .- Plazos para la revocatoria. El Gobernador/a o Intendente/a 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 20.- Procedimiento. La Revocatoria del Mandato se originará 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 21.- 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 electorarios, según la ley electoral vigente a la fecha de la presentación de que se trate.

Artículo 22.- 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, quienes deberán presentar 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 del funcionario o funcionaria a cargo del Poder Ejecutivo.

Artículo 23.- Contenido del petitorio. En el texto del petitorio deberán consignarse claramente él o los incumplimientos relacionados con el Programa de gobierno por los que se solicita la revocatoria, los que deben expresarse inequívocamente mediante una exposición clara y detallada de los mismos, junto con los fundamentos del caso.



Artículo 24.- Constatación. Una vez constatados por la Junta Electoral el cumplimiento de los requisitos para la presentación del petitorio, se correrá vista a la funcionaria o funcionario afectado, quién deberá contestar en el plazo de cinco (5) días hábiles. Dentro de un plazo máximo de treinta (30) días hábiles computados a partir de la fecha del inicio de su intervención, la Junta Electoral deberá analizar la correspondencia de las causales que fundan el petitorio con el Programa de gobierno actualizado oficializado, y emitirá finalmente una Resolución que declara la procedencia o improcedencia del petitorio presentado para la revocatoria de mandato.

Artículo 25.- Adhesiones. Constatado el cumplimiento de los extremos legales requeridos para la presentación del petitorio, a fin 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 inscriptos en el padrón electoral de la Provincia o del Municipio, según corresponda de acuerdo con el distrito por el cual resultó electo/a. Dichas adhesiones deberán estar debidamente identificadas, firmadas y constar en planillas oficiales provistas al efecto, debiendo ser entregadas en un plazo máximo e improrrogable de doce (12) meses.

Artículo 26.- Comprobación. La Junta Electoral, en el plazo de veinte (20) días, verificará el número total, la legitimidad y validez de las firmas presentadas. En caso de comprobarse el cumplimiento de los extremos legales exigidos para las adhesiones, se expedirá sobre la continuidad del proceso de Revocatoria de Mandato convocando al pronunciamiento popular por medio de un referéndum que estará referido a la confirmación o destitución de la funcionaria o funcionario electo cuestionado.

CAPITULO V – De la Referéndum revocatorio

Artículo 27.- Acto electoral. 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. El acto electoral deberá realizarse en el distrito electoral que corresponda en un plazo no menor a treinta (30) días y no mayor a sesenta (60) días subsiguientes a la convocatoria.

Artículo 28.- Obligatoriedad. 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 se entregarán al momento del ejercicio del voto y contendrán dos casilleros para manifestarse en forma inequívoca por SI o por NO a la consulta sobre la destitución de Gobernador/a o Intendente/a, por incumplimiento del Programa de gobierno prometido al electorado.

Artículo 29.- 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 30.- Requisito. Para que la Revocatoria se produzca se requiere el 7pronunciamiento favorable de más del cincuenta por ciento (50%) de los electores inscriptos en el padrón electoral del distrito correspondiente. Si 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. Si la opción por la Revocatoria de Mandato hubiere obtenido el apoyo de la mayoría absoluta del total de votos válidos emitidos por los sufragantes de la respectiva circunscripción electoral, la funcionaria o funcionario quedará separado de su cargo, habilitándose los mecanismos previstos para su reemplazo.

CAPITULO VI – De las disposiciones generales

Artículo 31.- 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 32.- 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.

Artículo 33.- 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 34.- Complementación. La Ley Electoral de la provincia de Buenos Aires N° 5109, será complementaria de la presente en todos los aspectos normados que no se le opongan, quedando incorporados al régimen electoral vigente todos los requisitos y procedimientos que forman parte del mecanismo de Voto Programático.

Artículo 35.- Recursos. A los efectos del cumplimiento de las disposiciones establecidas por la presente ley, autorizase al Poder Ejecutivo a realizar las modificaciones presupuestarias que fueren necesarias para la realización de procedimientos y los actos comiciales sobre Revocatoria de Mandato generados en función de la aplicación de la presente ley.

Artículo 36.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.



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



FUNDAMENTOS

Derechos y soberanía

Tal como lo expresara Guillermo Estévez Boero, en un proceso que supera las concepciones dominantes durante la Edad Media, el Humanismo del Siglo XVI coloca al hombre, a lo humano, en el centro de todas las corrientes del pensamiento.

Este hombre nuevo del Humanismo es el hombre concebido como ser capaz de crear su destino; es el hombre más lleno de sí mismo, más individual y más universal a la vez; es el hombre más confiado en la acción y en el poder de la razón para la formación del porvenir.

El hombre-individuo, como sujeto de derechos, es la obra emprendida por los siglos XVII y XVIII. Cuando se habla de los derechos del hombre, del *bill* de derechos y de la Declaración de Derechos, se los define en una regulación constitucional como derechos a la libertad, a la propiedad y a la seguridad.

Este conjunto de derechos que al filosofía individualista del Humanismo atribuye a ese concepto de hombre -ser abstracto, intemporal y universal- constituye lo que Burdeau llama la libertad-autonomía, que no es otra cosa que la libertad estática de que nos habla Fernando de los Ríos o la libertad-derecho, y no deber, de que habla León Duguit.

Esta doctrina partía de la idea de que el hombre es un ser individual y aislado, y que los hombres forman las sociedades mediante un acto voluntario. Los derechos de este hombre son facultades inherentes a su ser, cuya virtud consiste en la de ser inviolables, implican una libertad preexistente a la que sólo hay que proteger, incitan más a la abstención que a la acción; constituyen facultades del hombre para proteger lo que tiene y no el medio de obtener lo que no tiene.

Fue éste el período histórico del Estado-gendarme, al que sólo competían los servicios de defensa, policía y justicia, a fin de garantizar la seguridad de los individuos contra el enemigo exterior y asegurar la tranquilidad en el interior. La Declaración Francesa de los Derechos del Hombre de 1789 y la Constitución de 1791, proclamaron el principio de la libertad.

Ya lo había expresado Rousseau en su *Contrato Social*, quien sostenía que para que la soberanía nacional pudiera expresarse era preciso que no hubiera en la Nación más que individuos, no grupos de individuos, porque la voluntad general no puede, según él, deducirse sino del cálculo de las opiniones individuales.

Partiendo de esta idea jusnaturalista de la sociedad y del Estado, se pensaba así que el Estado iba a sintetizar la voluntad de todos los individuos que componen el cuerpo de la Nación y que esa voluntad general sería la expresión genuina del interés común.

El liberalismo surgió al calor de la resistencia al poder despótico de las monarquías absolutas, por la voluntad de emancipación de los individuos respecto de las coerciones y fundado conceptualmente en la incompatibilidad entre la



libertad inherente a la persona humana y el poderío incondicionado de los monarcas.

Libertad individual y limitación del poder estatal son los dos principios que enmarcan el horizonte del liberalismo. Ese espíritu de resistencia inspiró a los fueros españoles -como los más célebres de Castilla y Aragón- en pleno siglo XII; en Inglaterra, la *Petition of Rights* (1628); el *Bill of Rights* (1689) o el *Act of Settlement* (1701), así como la Declaración de Derechos de 1789 en Francia y el *Plantation Covenant* (1620) de los puritanos ingleses de Mayflower. Estas "fórmulas expresan -según Burdeau- la desconfianza respecto del poder" desde que se entiende que "los derechos del hombre se concretan en las interdicciones dirigidas contra los gobernantes". (Burdeau, Georges: *El liberalismo político*, EUDEBA, 1983, página 150.)

Esta hostilidad hacia el despotismo pertenece a la esencia del liberalismo, pero ella no siempre constituyó la expresión de una tendencia democrática. El liberalismo precedió cronológicamente a la democracia; el Estado liberal fue el presupuesto histórico del Estado democrático. (Bobbio, Norberto: *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, página 23)

La idea democrática -en tanto gobierno del pueblo por el pueblo mismo- incluía una consecuencia que la idea liberal: no sólo la liberación del hombre respecto de la arbitrariedad gubernamental sino la apropiación por el pueblo mismo del poder político. (Burdeau, Georges, op. cit., página 154)

Precediendo a las experiencias inglesa y francesa, los fueros españoles -de profundo contenido liberal -"singularizaron la democracia medieval de España, cuando todavía era ignorado el poder político del brazo popular en Inglaterra". (Palacios, Alfredo L.: *Esteban Echeverría*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1951, páginas 84/85).

La soberanía del pueblo, invocada desde los canonistas del siglo XIII hasta los filósofos del siglo XVIII, fue utilizada como fundamento del poder, como una teoría que implicaba la limitación de los gobernantes, pero no siempre como exigencia concreta de apropiación del poder por el pueblo.

Afirma Fernando de los Ríos (De los Ríos, Fernando, *Escritos sobre democracia y socialismo*, Ediciones Taurus, Madrid, 1974, página 237) que el siglo XVIII, no satisfecho con proseguir defendiendo la tesis doctrinal de la soberanía popular, continúa la labor iniciada en la revolución inglesa, con el *Agreement of the People* (1647), y aboga por el efectivo ejercicio del poder supremo por el pueblo.

La soberanía popular va a ser así introducida en los mecanismos estatales. "Convertida en fundamento del poder, la soberanía de la Nación no es ya un poder exterior destinado a obstaculizar eventualmente las pretensiones de los gobernantes, es la fuerza misma que dirige la acción de estos. Se convierte de freno en motor ... La proclamación de la soberanía del pueblo inauguraba la era de la democracia." (Burdeau, Georges: op. cit., página 154).

El pueblo -titular de la soberanía-, cuyo advenimiento consagra la revolución -nos dice Burdeau- es un pueblo de ciudadanos. El ciudadano -construcción doctrinaria de los ideólogos de la burguesía revolucionaria- es un ser abstracto, intemporal y universal, no un ser de carne y hueso, es un ser que sólo escucha las enseñanzas



de la razón, desembarazado de los prejuicios e intereses inherentes a su condición socioeconómica y dotado por la naturaleza de una libertad indiferente a las contingencias. (Burdeau, Georges: *La democracia*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970, página 41)

Según esta elaboración doctrinaria, el pueblo soberano es, entonces, ese conjunto de individuos que, por haber recobrado su pureza originaria liberándose de su condicionamiento social, han merecido ser ciudadanos y en cuanto tales, participan en la formación de la voluntad general que, en el Estado, es la ley suprema.

Pero en una sociedad no igualitaria, estructurada de modo completamente jerárquico, el pueblo de los ciudadanos coincidía con el de los estamentos o clases superiores; a quienes se confiaba –por medio del sufragio– la formación de la voluntad política. Es así que la base social de la democracia quedaba reducida a los hombres propietarios, estando excluidos del derecho al voto, de igual modo, tanto las clases desposeídas, los trabajadores, como las mujeres.

Es que "el Estado liberal, constitucional y de derecho, proclamaba la idea de la democracia y, en cierta medida, también la institucionalizaba, pero de hecho llevaba a cabo una democracia de minorías sobre la base de una jerarquía social." (Abendroth, Wolfgang y Lenk, Kurt: *Introducción a la ciencia política*, Editorial Anagrama, Barcelona, 1971, página 92).

Democracia y representación política

El pueblo soberano, impedido por su número de gobernar directamente, ejerce su soberanía por representación. Es decir, designa por medio del sufragio a quienes en su representación dirigirán los asuntos públicos. Y el representante, una vez electo, se convierte en representante de la Nación, de la Provincia o del Municipio, dejando de ser representante de quienes lo eligieron, con quienes no queda, por otra parte, vinculado por mandato alguno.

Este dispositivo se convierte en la pieza fundamental del diseño liberal de la democracia. Así el mecanismo de la representación política no es un procedimiento que lleve las exigencias del pueblo hasta las instancias supremas de decisión; es, por el contrario, un mecanismo destinado a englobar los deseos del pueblo, a sintetizarlos de forma tal que sean oídos sólo por la voz de los representantes, que expresan la voz de la Nación, la Provincia o el Municipio.

Los electores participan en la designación de sus representantes a título de "ciudadanos", esto es, desprovistos de sus particulares intereses como hombres concretos y con una aptitud ideada sólo para querer en función del interés general. Por lo tanto, la función de los representantes es ocuparse de los asuntos de todos, velar por ese interés general, y ello con prescindencia de los deseos o intereses individuales o grupales; el papel de los representantes es "querer por la Nación, la Provincia o el Municipio".

Así entendido, el liberalismo introduce una división rígida entre lo político y lo social. "Uno de los debates más famosos e históricamente más significativos -nos dice Bobbio- que se desarrolló en la Asamblea Constituyente Francesa de 1791, fue aquel que contempló el triunfo de quienes sostuvieron que el diputado, una vez



elegido, se convertía en representante de la Nación y, por lo tanto, dejaba de ser el representante de los electores y, como tal, no quedaba vinculado a ningún mandato." (Bobbio, Norberto, op. cit., página 28)

La democracia liberal acepta, en consecuencia, "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." (Burdeau, Georges: *El liberalismo político*, EUDEBA, 1983, página 170)

Nada más elocuente de lo que acabamos de afirmar que lo expresado por Madison en *El Federalista*: "El efecto de la representación es purificar y ensanchar el espíritu público, haciéndolo pasar a un ambiente formado por un cuerpo selecto de ciudadanos, cuya sabiduría sabrá distinguir el verdadero interés de su patria, y que por su patriotismo y su amor a la justicia, estará menos dispuesto a sacrificar ese interés a consideraciones momentáneas o impregnadas de parcialidad." (Citado por Bobbio, Norberto, op. cit., página 181 y por Burdeau, Georges, op. cit., página 170)

Esta concepción, al identificar a los representantes con la Nación misma, trajo como resultado práctico la apropiación de la soberanía popular por los representantes elegidos, lo que se ha dado en llamar soberanía parlamentaria.

Además, la prohibición del mandato imperativo es una regla constante en muchos de los textos constitucionales de la democracia representativa. Pero ella, en virtud de la mediación de los partidos políticos como canales de expresión de la voluntad general, se ha convertido en la práctica en una regla sin sanción, violada sistemáticamente por los mecanismos de disciplina partidaria. De modo que aquellos representantes de la Nación devienen, en la realidad de los hechos, en representantes de los partidos políticos.

Producto de aquella fecunda Revolución Francesa de 1848 -"mucho menos conocida que la Francesa de 1789, pero infinitamente más fecunda en sugerencias de tipo social".-, la Constitución de 1848 consagraba la extensión del derecho al voto a los hombres no propietarios, a los asalariados, ampliando la base social de la democracia política, ampliación ésta del sufragio que llegaría a Inglaterra en 1867 y que se impuso en otros países recién a fines del siglo XIX y comienzos del XX.

Expresaba el Dr. Nicolás Repetto, una de las personalidades más importantes de la política de nuestro país y del Partido Socialista en particular: "La democracia es una construcción permanente y progresiva, de perfectibilidad infinita, en la que se halla empeñada la humanidad desde hace siglos, para establecer la convivencia fecunda y cordial entre los hombres". (Repetto, Nicolás: *Política Internacional*, Volumen I, página 94; 1941. Ed. La Vanguardia)

La democracia política resuelve sólo satisfactoriamente el problema del origen del poder del Estado, de la legalidad democrática del poder estatal basada en la soberanía popular. Pero la democracia social, preocupada por el fin del Estado y por su "hacer positivo", alimenta un nuevo concepto de legitimidad democrática, profundamente ligado a la funcionalidad y la eficacia de la acción estatal.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



Simultáneamente, aquel Estado puramente legislativo del liberalismo fue cediendo paso a un Estado fundamentalmente administrativo. Es que el Estado de prestaciones o el Estado social es, ante todo, un Estado gestor, en el que se ha operado el consiguiente acrecentamiento de las facultades del Ejecutivo y una creciente burocratización, en desmedro del poder de los Parlamentos.

Ello se traduce, por un lado, en el aprisionamiento del ejercicio popular de la soberanía, reduciendo la democracia a una técnica de selección y designación de los gobernantes y, por otro, en el debilitamiento de la estructura representativa del Estado, que pone en tela de juicio -entre otras cosas- el diseño liberal de la clásica división de poderes.

En el comienzo de esta etapa histórica que venimos reseñando, se creyó que la simple libertad individual bastaría para llegar a obtener los fines humanos. Más tarde se consideró indispensable la completa libertad política que encontraría en la democracia política clásica su instrumento apropiado.

Pero resulta que todo el régimen constitucional del Estado liberal ha separado de un modo total el Estado y la sociedad, el gobierno y la sociedad, atribuyendo todas las facultades al gobierno y dejando totalmente despotenciada, incapacitada para participar en las funciones de gobierno a la sociedad. Es decir, la Constitución establece unos órganos gubernamentales y solamente a ellos los faculta para ejercer las funciones de gobierno, y la actividad creadora de la sociedad, la fuerza espontánea de la sociedad, quedaban completamente desligados de toda posible participación institucional en las funciones de ese gobierno. (De los Ríos, Fernando: op. cit., páginas 282/283)

La evolución democrática argentina

"El hecho más trascendental en la existencia política del Río de la Plata durante el siglo XVIII es, precisamente, la imposición de una política liberal restringida por parte de la Corona y su recepción por los grupos criollos ilustrados -en particular de Buenos Aires y Charcas- que pretendieron llevarla hasta sus últimas consecuencias." (Romero, José Luis: *Las ideas políticas en Argentina*, FCE, Buenos Aires, 1983, página 55).

Esta versión española de liberalismo acotada al campo de lo económico, y desprovista de los ingredientes políticos, filosóficos y religiosos liberales, que podían herir los fundamentos del poder real, es la que se transfiere y recepta en las colonias. Pero al mismo tiempo, "comenzaron a incorporarse a los términos de la fórmula española algunas ideas concernientes a la realidad social y política a través de autores franceses, que sólo podían circular subrepticamente". (Romero, José Luis: *Latinoamérica: situaciones e ideologías*, Editorial del Candil, Buenos Aires, 1967, páginas 45/46)

Sin perjuicio de que los liberales criollos se alimentaban de Jovellanos -versión oficial del liberalismo borbónico-, los enciclopedistas ingresaron junto a Guesnay, Montesquieu y Rousseau, y sus lecturas nutrieron los espíritus más inquietos de la época, como Moreno y Belgrano. Con este bagaje de ideas, los sectores criollos disconformes imaginaron, ante todo, la posibilidad de modificar el régimen económico vigente para sobrepasar el estrecho horizonte impuesto por el sistema monopolista.



A comienzos del siglo XIX, el pensamiento liberal sólo había alcanzado a arraigar en las minorías cultas de algunas ciudades. La independencia de las colonias de América del Norte y la Revolución Francesa de 1789 nutrieron los gérmenes del disconformismo y desencadenaron una fuerte tendencia al cambio de acuerdo con las ideas de la Ilustración.

En las áreas rurales perduraban, junto a formas económicas más primitivas, formas sociales más ligadas a los valores tradicionales en las que no habían ingresado las nuevas ideas. Esta situación desencadenaría luego en lo que José Luis Romero califica como el primer acto del drama de la democracia argentina. (Cfr. Romero, José Luis: *Argentina: imágenes y perspectivas*, Editorial Raigal, Buenos Aires, 1956, página 45)

"El germen de la democracia argentina está en la Colonia", nos dice Alfredo Palacios en su libro *La represión del fraude electoral* (Editorial Claridad, Buenos Aires, 1936, página 23). El contenido democrático -aunque inorgánico y sin clara orientación doctrinaria- fue un ingrediente decisivo en el protagonismo popular de los movimientos de emancipación de América, así como fue democrático el contenido de la práctica política llevada a cabo por una vieja institución española traída a estas tierras: el Cabildo.

"El Cabildo, órgano primero del conquistador en su interés de hacer gobierno autónomo, será después registro de las circunstancias que van formando y definiendo la nueva clase de los propietarios criollos en la Colonia". (Cúneo, Dardo: *Breve historia de América Latina*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 1968, página 157)

La primera rebelión criolla en el Río de la Plata -la Revolución de los Siete Jefes- de 1580, en Santa Fe, ya consagró la elección en asamblea del gobierno civil y militar. (Zapata Gollan, Agustín: *Los siete jefes*, Editorial Colmegna, Santa Fe, 1972, páginas 43/4). "Los mancebos nacidos en esta tierra son amigos de cosas nuevas", escribía Heraldo de Montalvo al rey, con motivo de estos acontecimientos. (Palacios, Alfredo L.: *El pueblo de la Revolución de Mayo*, Editorial de la Comisión Popular de Homenaje a la Revolución de Mayo, Buenos Aires, 1959, página 7)

En 1721 se produce la insurrección de los comuneros en el Paraguay, cuyo propulsor fue Antequera. Fernando de Mompó desarrolla las ideas iniciadas por Antequera y proclama, con el apoyo del Cabildo, el principio político de la soberanía del pueblo, afirmando que "la autoridad del común es superior a la del Rey".

A partir de mediados del siglo XVIII, estos movimientos de carácter insurreccional se difunden por toda la América hispana, con un incuestionable contenido social y con un decidido protagonismo de los sectores marginados y explotados por la dominación colonial. El pueblo rebelde lo formaban en su mayoría las clases serviles de la ciudad y del campo esquilmas por la administración colonial, a través de la exacción tributaria, y por el sistema económico basado en el trabajo servil de las masas indígenas. Este fue el carácter que singularizó a la rebelión de Nueva Granada en 1781.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



"Los Cabildos insistirán contra los impuestos, contra las recolecciones, contra los despojos legalizados por las urgencias del lejano Rey y, a la vez, anticipan la legalidad de los nuevos propietarios criollos." (Cúneo Dardo: op. cit., página 158)

Durante la primera gran crisis política del Virreinato del Río de la Plata, a comienzos del siglo XIX, al ocurrir las invasiones inglesas, aquella vieja institución española, el Cabildo, adquiere una gran importancia institucional. "El Cabildo fue el conducto de la insurrección", nos dice Julio V. González. (González, Julio V.: *Filiación histórica del gobierno representativo argentino*, libro II, Editorial La Vanguardia, Buenos Aires, 1938, página 13)

Es el pueblo de Buenos Aires, reunido en Cabildo Abierto, quien el 14 de agosto de 1806 nombró a Liniers comandante de armas y el 10 de febrero de 1807 depuso al virrey Sobremonte, en flagrante violación de la legalidad vigente.

Los acontecimientos europeos -la invasión napoleónica a España y la caducidad de la autoridad real- precipitan los sucesos de nuestra semana de Mayo 1810. El Cabildo vuelve aquí a jugar un importante papel, esta vez en la formación de nuestro primer gobierno patrio.

El Cabildo Abierto del 22 de mayo de 1810 consagra el principio de la soberanía popular, la que se expresa en la teoría formulada allí por Castelli sobre retroversión de la soberanía al pueblo o reasunción de la soberanía por el pueblo mismo, la que quedó consagrada como "fundamento doctrinal de la revolución y como justificación jurídica de la independencia", sostiene Sánchez Viamonte. (Sánchez Viamonte, Carlos: *Historia institucional argentina*, FCE, México, 1948, página 75)

Con estos fundamentos, el Cabildo, en el ejercicio de una autoridad delegada y cuya fuente originaria era la soberanía popular, procedió a constituir la Junta de Gobierno, imitando y complementando las formas institucionales del movimiento de emancipación peninsular.

Las actas capitulares y el desenvolvimiento de los acontecimientos dan fe de la participación popular protagónica. Cuando el Cabildo -en ejercicio de esa autoridad delegada por el pueblo mismo-, nombra el día 24 la junta presidida por el virrey, es el pueblo quien, al día siguiente, le revoca los poderes que le otorgara y "reasumiendo la autoridad que depositó en él, tiene por aceptada la renuncia de la Junta y procede a nombrar, por sí y ante sí, en ejercicio directo de su soberanía, la nueva Junta que habría de asumir el gobierno".(González, Julio V.: op. cit., página 30). Y que sería luego ratificada por el pueblo al ser leída su composición desde el balcón de la Sala Capitulada, y aclamada por la multitud allí reunida.

"De este ensayo de democracia directa -expresa Julio V. González- tenía que salir la Junta de Mayo como un gobierno plebiscitario. No pudo tener en verdad y para gloria nuestra, un origen democrático más limpio."

"Las Actas Capitulares -nos dice Alfredo Palacios- son la expresión evidente de la intervención del pueblo; registran la actuación de los que, invocando el principio de soberanía, dictaron órdenes al Cabildo y eligieron al gobierno patrio por su propia voluntad". (Palacios, Alfredo L.: op. cit., página 12)



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



Esa misma participación social quedó reflejada en la composición de la Primera Junta de Gobierno, en la que figuraron el jefe del Regimiento de Patricios (coronel Saavedra), un teniente coronel (Azcuénaga), un sacerdote (Alberti), dos comerciantes (Matéu y Larrea) y cuatro abogados (Castelli, Moreno, Paso y Belgrano). Sin duda se otorgó a los sectores significativos de ese entonces –iglesia, milicia, comercio y universidad– participación en el nuevo gobierno a través de sus hombres más representativos. (Brovelli, Angel A.: *Los factores de poder en la concepción justicialista*, en Reflexiones sobre la Nación Argentina, Editorial Temática S.R.L., Buenos Aires, 1982, página 41)

La democracia como sistema institucional

La idea democrática –como dijimos– fue un contenido ineludible de nuestro movimiento emancipatorio. La progresiva incorporación del pueblo a la vida política en la época de la independencia y su choque con los cuadros institucionales diseñados por el grupo revolucionario de Buenos Aires, constituye –según José Luis Romero– un hecho fundamental y decisivo en la estructuración de nuestra nacionalidad. (Romero, José Luis: op. cit., página 43)

Con la circular del 27 de mayo de 1810, la Junta de Gobierno convoca a los pueblos del interior a enviar sus diputados para incorporarse a ella. Moreno y Paso se opusieron a dicha incorporación entendiendo que esos diputados debían concurrir a la formación de un congreso que establecería la forma de gobierno que se considerara más conveniente.

Comienza así una etapa de desencuentros entre los núcleos criollos ilustrados que declararon la revolución y los grupos criollos del interior. Estos respondieron al llamado y acudieron a incorporarse al movimiento revolucionario, mas ya para entonces el grupo porteño había sentado los principios fundamentales del régimen político social y el esquema institucional, y los pueblos que acudieron no se sintieron fielmente interpretados por ese sistema que, como era natural, otorgaba la hegemonía a los grupos cultos de formación europea liberal, iniciándose el conflicto entre dos formas diversas de democracia. (Cfr. Romero, José Luis: *Latinoamérica: situaciones e ideologías*, Editorial del Candil, Buenos Aires, 1967, páginas 75/6)

Esta realidad plantea el problema de la “recepción” de la democracia como sistema institucional, tema éste brillantemente analizado por José Luis Romero en su obra *Latinoamérica: situaciones e ideologías*, (Romero, José Luis: *Latinoamérica: situaciones e ideologías*, Editorial del Candil, Buenos Aires, 1967, páginas 75/76) del que extraemos el siguiente párrafo: “Se trata de un fenómeno sociocultural –se refiere a la recepción de la democracia– de extraordinaria importancia, observado bajo la forma de influencias filosóficas o políticas, pero no comprendido suficientemente como aceptación total de un sistema político, institucional y jurídico por una sociedad que no había participado en su elaboración.

Con la independencia política, los nuevos Estados inauguraron una forma de organización que reproducía el sistema de principios y soluciones que la burguesía europea había elaborado durante varios siglos, con distintos matices en cada país. Este sistema había adquirido en el siglo XVIII una formulación racional y había sido ajustado entonces por filósofos, políticos y juristas; pero en su



entraña estaba la dura experiencia de las luchas de la burguesía que, desde fines de la Edad Media, había aprendido lo que necesitaba y lo que quería. Así nació la concepción política de la democracia.

Pero cuando se opera la “recepción” del sistema en Latinoamérica, por obra de ciertas minorías urbanas, se aceptaron los resultados de aquella experiencia y de la subsiguiente elaboración filosófica y jurídica, sin que la experiencia misma se hubiera repetido sino en ínfima escala. Fue visible desde el comienzo que el sistema de la democracia burguesa funcionaba defectuosamente en las sociedades latinoamericanas; y no por misteriosas razones telúricas sino por claras circunstancias históricas .

Quienes operaron esta “recepción”, seducidos por la perfección del sistema, no podía advertir que, como sistema institucional, estaba vacío de contenido social, aún cuando suponía los contenidos sociales propios del ámbito en el que se había elaborado lentamente. Visto de lejos y estudiado sólo a través de fórmulas abstractas que constituían el remate del largo proceso social europeo en el que se había elaborado, el sistema de la democracia parecía poseer caracteres de universalidad y, en virtud de ellos, la posibilidad de una aplicación automática en cualquier parte. Pero era una ilusión, y al aplicarlo en condiciones sociales radicalmente diferentes, quienes operaron la “recepción” de la democracia desencadenaron un torrente de conflictos.”

Esta incompatibilidad entre los grupos del interior, sumados a la tarea revolucionaria y emancipadora, y los grupos dirigentes porteños era la expresión de la incompatibilidad entre los legítimos e innegables intereses económicos y sociales que se manifestaban bajo la forma de una aspiración federativa y democrática, liderada por los caudillos provinciales, y el centralismo político y económico de Buenos Aires, de inequívoca raíz colonial.

Desconcertados ante el protagonismo del interior que exigía a la revolución un contenido económico, social y político distinto del que pretendían imprimirle los grupos porteños, éstos –viendo en la realidad lo que sólo alcanzaron a interpretar como anarquía y desorden– pensaron en la necesidad de un trono; pero el instinto de libertad y la primitividad de ese pueblo, “de esas masas que daban carácter social a la Revolución” -al decir de Alfredo Palacios- desbarataron esos planes, “impidieron el establecimiento de una monarquía con príncipes extranjeros, salvando así la República y la Revolución”. (Palacios, Alfredo L. *Esteban Echeverría, albacea del pensamiento de Mayo*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1951, página 245)

Así, federales y unitarios –esas dos expresiones irreconciliables que identificaban a estos grupos en pugna– se fueron perfilando cada vez con mayor precisión. “Cuatro años después de la revolución todo el Litoral ardía en odio contra Buenos Aires; diez años más tarde, la llama había alcanzado a todo el país y la disgregación de la unidad política era un hecho consumado”. (Romero, José Luis: *Argentina: imágenes y perspectivas*, Editorial Raigal, Buenos Aires, 1956, páginas 45/6)

El rasgo distintivo del derecho público argentino fue el sufragio universal, originado en el voto de las milicias reunidas en la plaza mayor. Consultadas en un principio en los asuntos de gravedad –con el nombre de cabildos abiertos–, se reunieron más tarde para aclamar a un caudillo como gobernador y elegir la Junta de Oficios



Concejiles que pasó a ser la Sala de Representantes. Hubo en el Río de la Plata sufragio universal, en un tiempo que en Estados Unidos y Europa el voto era restringido.

El sufragio universal era una consecuencia de las asambleas "populares" habidas el año anterior donde concurrían "todos los hombres libres". Ya se había establecido en las provincias litorales; la oligarquía porteña lo aceptó sin recelo, por no suponerlo peligroso dado el aniquilamiento del partido popular en las jornadas de octubre del año anterior. El voto público, en condiciones de elegibilidad, y después la ley de vagos y la ley militar con sus contingentes, parecían garantías suficientes para impedir una resurrección desagradable. Podía votarse por "todo ciudadano mayor de 25 años, que poseía alguna propiedad inmueble o industrial". No se hacía distinción de argentino o extranjero, domiciliado o no en la provincia. (José María Rosa, *Historia Argentina*, Tomo III: *La Independencia*, páginas 335 y 336)

Elocuente fue el fracaso de la Constitución unitaria de 1819, que precipitó la crisis de 1820 y provocó al año siguiente un cambio de gobierno, registrándose por entonces un antecedente legislativo respecto a la evolución de la democracia en nuestro país. Conforme a la Ley del 1 de agosto de 1821, la Junta Extraordinaria y Constituyente, con asistencia de Rivadavia, debatió entre el 9 y el 11 la forma de hacerse la elección para duplicar su integración. La Ley aceptaba el sufragio universal: "todo hombre, natural del país o avecindado en él, desde la edad de 20 años o antes si fuera emancipado", sería hábil para votar (artículo 2º).

Pocos años después se iba a producir el fracaso del intento rivadaviano y la Constitución, también unitaria, de 1826. El desenvolvimiento autónomo de las provincias, guiadas por sus caudillos, sellaba la ruptura de la unidad política nacional. Vendrían luego los intentos de reconciliación, la lucha por la reconstrucción de la unidad sobre nuevas bases.

Los sucesores de aquellos grupos urbanos liberales de la revolución -conocidos como la generación del '37- comenzaron a elaborar los principios de la conciliación. Entendieron que las masas rurales y los caudillos representaban una realidad que era imposible negar y con la que había que contar para hallar una solución a los problemas políticos.

Aprendiendo de los errores del pasado, estos hombres advirtieron que una política constructiva para el futuro sería inviable si no se analizaba a fondo la realidad social. Esta visión realista del país fue magistralmente expresada por Esteban Echeverría en el *Dogma Socialista*. "El punto de arranque debe ser siempre nuestras leyes, nuestras costumbres, nuestro estado social; determinar primero lo que somos, aplicando los principios, buscar lo que debemos ser, hacia qué punto debemos gradualmente encaminarnos ... no salir del terreno práctico, no perderse en abstracciones; tener siempre clavado el ojo de la inteligencia en las entrañas de nuestra sociedad". (Palacios, Alfredo L.: op. cit., página 384)

Esta revalorización de lo social y su diferenciación de lo político fue un mérito de esta generación, imbuida de las ideas del socialismo utópico, del catolicismo social y del historicismo, y bajo el influjo del predominio de la cuestión social que privilegiara el movimiento revolucionario francés de 1848.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



Descubrieron que ambos grupos antagónicos, en que el pasado había dividido a los argentinos, eran elementos vitales de nuestra realidad y que la eliminación de uno de ellos hubiera significado que sucumbiera el cuerpo mismo de la Nación. Era necesario, entonces, conjugar hacia adelante todos los elementos que componían nuestra realidad.

Las ideas fundamentales de esta política realista y conciliatoria aparecen desarrolladas en obras decisivas para la evolución del pensamiento argentino. Juan Bautista Alberdi las desarrolló en el *Fragmento preliminar al estudio del derecho* y en las *Bases*; Esteban Echeverría en el *Dogma Socialista*; Sarmiento en *Facundo* y *Argirópolis*. "Su punto de partida era claro -nos dice José Luis Romero-: ni mera restauración de viejos idearios fracasados, ni exageradas concesiones a la realidad espontánea; la tarea debía ser lograr el triunfo de las ideas de progreso, sobre la base de la transformación previa a la realidad." (Romero, José Luis: *Las ideas políticas en la Argentina*, FCE, Buenos Aires, 1983, página 144)

Unidad nacional y organización constitucional eran las dos premisas para operar la transformación de la realidad por la que se pugnaba. Para organizar lo que Alberdi llamara "la república posible" era necesario conciliar, no caer en los abismos de la utopía representados por las formas puras del federalismo o del unitarismo.

La Constitución de 1853 consagró una forma de gobierno republicana, representativa y federal; pero el principio de las elecciones indirectas y la no consagración del sufragio universal y secreto eran la expresión de las prevenciones que esta generación liberal guardaba respecto del que llamaban "despotismo de las masas". Al igual que la burguesía revolucionaria francesa de 1789, los inspiradores de nuestra organización constitucional, que habían reconocido la importancia de las masas en el proceso político, procuraron reducir en el futuro su influencia, exhibiendo un desdén aristocrático hacia el pueblo.

En el *Dogma Socialista*, Echeverría sostiene en este sentido: "La razón colectiva sólo es soberana, no la voluntad colectiva, la voluntad es ciega, caprichosa, irracional; la voluntad quiere; la razón examina, pesa y se decide. De aquí resulta que la soberanía del pueblo sólo puede residir en la razón del pueblo y que sólo es llamada a ejercerla la parte sensata y racional de la comunidad social. La parte ignorante queda bajo la tutela y salvaguardia de la ley dictada por el consentimiento uniforme del pueblo racional. La democracia, pues, no es el despotismo absoluto de las masas ni de las mayorías; es el régimen de la razón." (Echeverría, Esteban: *Dogma Socialista*, Ed. La Cultura Argentina, Buenos Aires, 1915, páginas 222/3)

Esta frase refleja, por sí sola, y con bastante elocuencia, la identidad ideológica de nuestros Constituyentes del '53 con la filosofía política exhibida por Madison en *El Federalista* o la desarrollada por Rousseau con su teoría de la "voluntad general", propia de la democracia política liberal que, luego de reconocer como soberano al pueblo, lo diluye reduciéndolo, en la abstracción de la "ciudadanía".

El principio de que el "pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes" (artículo 22 de la Constitución Nacional) fue llevado hasta las últimas consecuencias, y entonces la elección de autoridades fue rigurosamente indirecta: los miembros del Senado serían elegidos por las Legislaturas provinciales, los del Poder Judicial por el presidente con acuerdo del Senado; el presidente y vice de la Nación por juntas de electores.



La democracia política restringida

En el período que va desde Caseros hasta 1880, las transformaciones materiales y sociales producidas cambian totalmente la fisonomía del país. Es el éxito de la política alberdiana y de toda una generación abocada a organizar el país sobre las bases de febril desarrollo de las fuerzas productivas.

Dos contradicciones emergen nítidamente a partir del '80 signando esta etapa de consolidación de la democracia restringida. La primera, de índole socioeconómica, la constituye el nuevo divorcio abierto en el país entre las masas y las minorías. Unas y otras se modifican al ritmo de la mutación estructural. "Se provocó así, de modo violento, un cambio esencial, al cual se sacrificaron las condiciones de existencia de nuestras clases populares, incapaces de adaptarse, víctimas de un verdadero naufragio étnico", nos refiere Alejandro Korn. (Korn, Alejandro: *El pensamiento argentino*, Editorial Nova, Buenos Aires, 1961, página 170)

El alud inmigratorio incorporado a la masa popular criolla preexistente conmocionó la estructura de la sociedad argentina y el sistema de las relaciones sociales. Este conjunto popular se constituyó en un conglomerado heterogéneo integrado por una clase media y un proletariado naciente de definidas fisonomías.

Al ritmo de las transformaciones la vieja y austera elite republicana se convertía en oligarquía capitalista, al decir de José Luis Romero. (Romero, José Luis: op. cit., página 181) "Lo que hubo de ser una aspiración nacional -el desarrollo de la riqueza- se convierte en una empresa privada", nos dice Alejandro Korn. (Korn, Alejandro: op. cit., página 172)

El progreso material se fue realizando en beneficio exclusivo de la minoría oligárquica, mientras que los sectores populares -perjudicados con una política distributiva que no se compadecía con la política de creación de riquezas a la que colaboraban- comenzaron a organizarse y a demandar mejores condiciones de vida.

Comienza a estructurarse el movimiento sindical argentino y el año 1878 ve producirse la primera huelga, la de los tipógrafos, que logró reducir la jornada de trabajo a diez horas en invierno y doce en verano. "Ha aparecido -nos dice el creador del nuevo derecho- una nueva fuerza social con nuevos procedimientos, un nuevo protagonista que reclama mejoras en nombre de la justicia social." (Cfr. Palacios, Alfredo L.: *La justicia social*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1954, página 107)

Esta nueva situación social fue generando el divorcio entre las elites y los sectores populares; cuando la oligarquía descubrió que le era difícil gobernar, cuando comenzaron a producirse las huelgas, o simples estados de inquietud popular, no vaciló en recurrir al ejercicio autoritario del poder.

En 1902 se sancionó la llamada "ley de residencia" por la que el Poder Ejecutivo quedaba autorizado a expulsar a los extranjeros que constituyeran elementos activos en los conflictos sociales. La represión y la vulneración de los derechos y garantías constitucionales fueron las armas utilizadas para acallar los reclamos sociales.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



La segunda contradicción que emerge en nuestro país a partir de 1880 es de índole político-institucional, y se expresa en el desajuste existente entre la realidad y las instituciones.

Las exigencias y necesidades de orden social y político de los nuevos y vigorosos sectores sociales no hallan respuesta dentro del armazón institucional diseñado en 1853. Lo que caracteriza a esta etapa es la creciente demanda de acceso a la vida política por parte de estas nuevas fuerzas sociales y la actitud resueltamente antipopular de los grupos gobernantes, cuyo liberalismo político se fue despojando del contenido democrático que lo animaba.

La vida política argentina se desenvuelve en la dualidad de la solemne afirmación del orden jurídico constitucional, por un lado, y la sistemática violación de sus principios por el fraude y la violencia electorales, por el otro, lo que se hallaba posibilitado por la inexistencia del sufragio universal y secreto -no contemplado por la Constitución de 1853- y por la vigencia del sistema electoral de lista completa consagrado en 1857, que imposibilitó la participación de las minorías electorales, con lo que los grupos dirigentes tradicionales se aseguraban la perpetuación en el poder.

La misma oligarquía que abrió las puertas a los inmigrantes no estaba dispuesta a compartir con ellos el poder ni la riqueza y no se dio política alguna destinada a lograr su asimilación e integración, para hacerlos solidarios con el destino nacional. Prueba de ello son los engorrosos trámites que se debían proseguir para adquirir la ciudadanía.

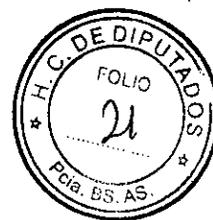
En ese contexto, en el año 1896 se funda el Partido Socialista. Afirmaba Juan B. Justo al referirse a los objetivos del mismo: "...al mismo tiempo que busca para las organizaciones populares la mayor libertad de movimientos, trata de aumentar el poder político virtual del Pueblo dándole el derecho de 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". (Justo, Juan B.: *Obras Completas IV, Teoría y Práctica de la Historia*, página 480, 4ª edición, 1937, Imprenta, Librería y Editorial La Vanguardia)

La oligarquía separó la economía de la política; se mostró renovadora y progresista en la primera; reaccionaria y conservadora en la segunda. "paz" en materia política y "administración" en materia económica, fue el lema que sintetizó esta actitud.

"Los nuevos grupos sociales de origen inmigratorio no quisieron ser marginales y lucharon por su integración, apelando a la letra de la democracia formal. Hacia fines del siglo constituían el núcleo principal de un nuevo partido político -la Unión Cívica Radical- que exigía, sobre todo, la pureza del sufragio como método para la plena participación en el poder". "Revolución y abstención fueron los principios fundamentales de la acción política del radicalismo hasta la sanción de la ley del sufragio secreto y obligatorio en 1912." (Romero, José Luis: *La experiencia argentina y otros ensayos*, Ediciones de Belgrano, Buenos Aires, 1980, página 513, y *Las ideas políticas en Argentina*, FCE, Buenos Aires, 1975, página 213)



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



Pero no todas las respuestas que surgieron frente a los nuevos fenómenos sociales, desencadenados por el desarrollo económico, fueron negativas. Algunos representantes de los grupos privilegiados, movidos por el propósito de afrontar los nuevos problemas, comenzaron a bregar por otorgar algún tipo de participación política a los sectores populares.

En 1902, el ministro Joaquín V. González propuso la adopción del sistema llamado de escrutinio uninominal, sosteniendo que la injusticia política inherente al sistema de lista había hecho por mucho tiempo el descrédito de las asambleas públicas argentinas.

"La representación de la minoría estará asegurada con el voto uninominal, que además establece la relación directa entre el elector y el elegido. Esta relación directa -señalaba Joaquín V. González- lleva por su propia naturaleza a la representación nacional el calor de la vida, el calor de la convicción". Y predecía que la reforma por él auspiciada permitiría la entrada en la Cámara de Diputados de la representación de los trabajadores. (Cit. por Palacios, Alfredo L.: en op. cit., páginas 1430/1)

En 1904, rigiendo la ley del voto uninominal, se produce el triunfo del Partido Socialista en el distrito de la Boca, llevando como diputado a Alfredo L. Palacios, autor de las primeras leyes obreras.

El Partido Socialista -fundado en 1896 bajo la dirección de Juan B. Justo- incorpora a la acción política el valor ético de la justicia social, el que no podrá ya eliminarse de la evolución nacional.

"Había que llegar al Parlamento -decía Alfredo L. Palacios- y enfrentarse allí con los representantes de la oligarquía, luchando desde la más alta tribuna en defensa de los trabajadores nativos y extranjeros, que de consuno realizaban la grandeza del país". (Palacios, Alfredo L.: op. cit., página 130)

La reacción de la oligarquía fue inmediata. Al año siguiente, en 1905, el Congreso aprobaba un proyecto derogando la ley del voto por circunscripción uninominal y restableciendo el asfixiante sistema de lista completa.

El retorno a este sistema intensificó la corrupción, el fraude, provocando la reacción de los demócratas de la época, entre ellos, de José Manuel Estrada, quien sostenía: "Si se considera que las mayorías tienen derecho exclusivo a gobernar, no podría ese derecho ser reconocido sino a favor de las mayorías absolutas y no de las relativas. Y lo grave es que ni siquiera son auténticas; son apócrifas". Es que Estrada aspiraba al perfeccionamiento de la democracia y por eso quería que todas las opiniones, todos los intereses, todas las voluntades, condensadas en un número suficiente para tener una fuerza real, tuvieran una representación proporcional.

Y el estadista -nos dice Alfredo L. Palacios- esboza así una conciliación entre la representación puramente política y la representación de los intereses. Dice Estrada: "La proporcionalidad cualitativa de la representación garantiza su derecho a todas las clases y gremios de la sociedad y la proporcionalidad numérica garantiza sus derechos a todos los partidos". (Cit. por Palacios, Alfredo L.: *La represión del fraude electoral*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1936, páginas 58/59)



El clamor unánime exigía la sanción de una ley que perfeccionara el sistema electoral y Roque Sáenz Peña, al llegar al gobierno, se dispuso satisfacer esa exigencia, sobre cuya justicia no había duda alguna. En 1912, el Congreso aprobaba la ley que establecía el voto secreto y obligatorio, junto al sistema de lista incompleta, que permitía la representación de las minorías, adjudicando los dos tercios de las bancas a la mayoría.

Refiriéndose a tan importante hecho -que cambia el curso de la vida política argentina-, Alfredo L. Palacios nos dice: "La ley, sin duda nada transforma cuando no es la expresión de una exigencia sentida; pero cuando interpreta el sentimiento colectivo, en momento en que se agitan las fuerzas sociales, puede llegar a encauzarlas y hasta a producir una verdadera revolución. Y ésa es la significación de la ley electoral denominada, con justicia, Ley Sáenz Peña". (Ibidem, página 34)

Habían pasado 26 años desde la Revolución de 1890, de aquella irrupción de las mayorías que fue derrotada por la fuerza de las armas, pero cuyos principios, y cuya presencia no quedaron relegados en el proceso histórico, y que emergió en 1916 con el triunfo del radicalismo.

Con la llegada al gobierno culmina un capítulo de nuestra historia institucional al permitirse la incorporación de los sectores populares al sistema de la democracia formal, y se abre una nueva etapa no resuelta todavía, la de la transformación de la estructura institucional para que sea un reflejo cabal de nuestra realidad social.

Expresaría tiempo después el destacado legislador socialista Nicolás Repetto "He participado, siendo casi un adolescente, en importantes movimientos de opinión popular, en violentas sacudidas revolucionarias que aspiraban a restituir el voto a la masa ciudadana; he apreciado desde el primer momento toda la trascendencia de la reforma electoral del presidente Sáenz Peña y he creído servirla lealmente tomando parte activa de las luchas empeñosas que provocó aquella reforma para ilustrar la opinión de los electores y destacar la importancia que reviste para una verdadera democracia la existencia de partidos con programas políticos claros, precisos y de evidente razón de ser histórica; he denunciado y combatido con energía los vicios tradicionales de nuestra política y he tenido el dolor de ver asomar en los gobiernos populares las primeras tendencias a la demagogia, a la corrupción y al fraude; he visto descender muy bajo el nivel intelectual y moral de nuestros cuerpos colegiados y pronuncié mi palabra a tiempo, sin que ella bastara para evitar el derrumbe". (Repetto, Nicolás: *Hombres y problemas argentinos*; página 234; año 1942; Ed. La Vanguardia)

La inestabilidad institucional

Durante la segunda presidencia de Hipólito Yrigoyen no faltaron voces, aun dentro de las filas del radicalismo que, como José Nicolás Matienzo, propugnaban reformas de nuestras instituciones de gobierno. "... lo esencial es buscar y examinar un modo de elección proporcional para dar a la opinión pública una representación más exacta que la de ahora". (Matienzo, José Nicolás: *Nuevos temas políticos e históricos*, Editorial La Facultad, Buenos Aires, 1928, página 148)

Desde las filas del socialismo se levantaron también voces reclamando una modificación de nuestras instituciones políticas para adaptarlas a la nueva realidad



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



social. José Ingenieros escribía en 1920: "El perfeccionamiento de la vida política consistirá en marchar hacia formas cada vez más eficaces del sistema representativo, procurando que todas las funciones de la sociedad tengan una representación en los cuerpos deliberativos". (Ingenieros, José: *Obras completas*, tomo VI, Editorial Mar Océano, Buenos Aires, 1981, página 490)

Enrique del Valle Iberlucea, en 1917, expresaba: "En este momento histórico los pueblos aspiran no sólo al goce pleno de los derechos civiles y de las libertades políticas, sino también a la conquista de la igualdad económica". (Del Valle Iberlucea, Enrique: *La doctrina socialista y los consejos de obreros*, Ag. Sudamericana de Libros, Buenos Aires, 1920, página 5)

En 1918 se produjo el movimiento de la Reforma Universitaria, como reflejo en lo cultural de las profundas transformaciones ocurridas en el país. Este movimiento no solamente significó un nuevo planteo para la universidad, una nueva concepción del contenido y de la metodología a impulsar en el seno de las aulas, sino que importó también una nueva concepción del país y de América latina. Fue un movimiento en favor de la renovación de la universidad pero fue, además, en muchos aspectos, un movimiento político, un movimiento social, un movimiento vinculado al despertar de la participación democrática.

La Reforma consagró un nuevo diseño institucional basado en la autonomía y en el cogobierno de la universidad por parte de los docentes, graduados y estudiantes; esto es, la adopción del sistema representativo funcional para el gobierno de la universidad, con la participación de los representantes de los estamentos que la integran, y que aún subsiste.

Resultaba evidente por aquellos años, los positivos efectos que producía el funcionamiento de las instituciones y el ejercicio de la democracia. Al respecto opinaba Juan B. Justo: "Con el sufragio universal, la actividad política se difunde en la masa de las sociedades más modernas, se debilita el privilegio y se asegura la adaptación más fácil y pronta de las instituciones jurídicas a la Técnica y la Economía". (Justo, Juan B.: *Economía, valor, interés*, página 11. Buenos Aires, año 1913. Taller gráfico La Vanguardia)

El primer enfrentamiento entre democracia y autoritarismo se planteó con el golpe de 1930, nos dice José Luis Romero. Uriburu, influido por las ideas autoritarias, "cedió finalmente a la presión generalizada en favor de la democracia, aunque de una manera singular. El sector que lo apoyaba, hostil al radicalismo mayoritario, delineó una política basada en su proscripción y en el fraude electoral. Pero se preocupó en conservar las formas democráticas". (Romero, José Luis: *La experiencia argentina y otros ensayos*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1980, página 514)

Así se inició la etapa que José Luis Torres denominó "década infame". Fraude y privilegio fueron las características de este período, es la época de la entrega y de la corrupción. A la crisis económica se sumó el espectáculo de la democracia pervertida, lo que desató el escepticismo generalizado que caracterizó el período 1930-1945. (Cfr. *Ibidem*, página 514)

La reforma de 1949 incorporó la elección indirecta de autoridades, que en la vieja Constitución era el medio apto para los pactos entre los grupos minoritarios, cedió



paso a la elección directa del presidente y vicepresidente de la Nación, a simple pluralidad de sufragios.

La incorporación del electorado femenino, en 1951, completó el marco de medidas tendientes a corregir las limitaciones del sistema institucional. La reforma no llegó a establecer mecanismos más amplios de participación que permitieran canalizar el protagonismo popular -que se había hecho presente en 1945- sino que lo mantuvo en los estrechos límites del artículo 22 de la Constitución de 1853.

Veinticuatro años después de la reforma, su principal inspirador, el doctor Arturo E. Sampay, reconoció el desacierto de no haber introducido reformas más amplias en la parte orgánica del texto constitucional, al sostener que "la reforma constitucional de 1949 no organizó adecuadamente el predominio y el ejercicio del poder político por los sectores populares... Tal era -dijo- el talón de Aquiles de la mentada reforma". (Sampay, Arturo E.: *Constitución y pueblo*, Cuenca Ediciones, Buenos Aires, 1973, página 122)

El gobierno usurpador surgido del golpe de Estado de 1955, derogó, por decreto, la reforma constitucional de 1949 y reimplantó la vigencia de una constitución legalmente derogada: la de 1853. La Convención Nacional Constituyente de 1957 convalidó el decreto derogatorio de la reforma de 1949, reinstaló el mecanismo indirecto del colegio electoral para la elección del presidente y vicepresidente.

Dos procesos democráticos subsiguientes fueron interrumpidos por sendos golpes de Estado: el de 1968, que puso fin al débil gobierno encabezado por Arturo Illia y el de 1976 que terminó con la experiencia popular del peronismo. Cada ruptura institucional, producida desde 1930 hasta 1976, ha significado un retroceso cada vez más profundo para el país y para la vida de los argentinos. Ello se evidencia crudamente en el paulatino incremento de la represión y la creciente violación de los derechos humanos, pero ha significado también una profunda involución de la cultura jurídico-institucional de los argentinos, la que se expresa en el reconocimiento de la legitimidad de la normativa emanada de los gobiernos de facto, al consentirse en su vigencia ulterior y en la consiguiente necesidad de que la misma sea expresamente derogada por ley del Congreso, así como en el reconocimiento de la Corte Suprema a todos los gobiernos usurpadores, creando a tal fin la denominada "doctrina de los gobiernos de facto", violatoria de los más elementales principios del Derecho Constitucional, como lo ha demostrado Carlos Sánchez Viamonte. (Sánchez Viamonte, Carlos: *Revolución y doctrina de facto*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1946)

Soberanía del Pueblo y mandatos

El voto es definido como un mecanismo de participación ciudadana, es el acto por el cual un individuo expresa apoyo por cierta propuesta, candidato, o selección de candidatos durante una votación, de forma secreta o pública. Es, por tanto, un método de toma de decisiones en el que un grupo, tal como una junta o un electorado, trata de medir su opinión conjunta.

Tal como actualmente lo consideramos y utilizamos, surgió -junto con la Democracia- en Grecia. Allí, como todos sabemos, hacia el año 500 antes de Cristo la gente vivía en pequeñas ciudades llamadas polis y los ciudadanos eran llamados demos pueblo, así surgió el nombre de democracia. Los países



democráticos estructuran sus formas de gobierno en principios establecidos en la revolución francesa como la representatividad: los ciudadanos tiene derecho a elegir y ser elegidos.

Afirmaba el fundador del Partido Socialista, el Dr. Juan B. Justo, respecto a la importancia del voto popular: "El sufragio universal es un fenómeno histórico nuevo. Nunca antes de ahora la clase servil ha participado en la formación y el ejercicio del gobierno. No se posesionó la Burguesía del poder político mediante el voto, sino por el enriquecimiento y la instrucción.

El voto de todos los ciudadanos, comprendido el de las mujeres, es una función cada vez más necesaria para la vida normal de los pueblos. En cuanto él es efectivo, puede hablarse con propiedad de la voluntad social; la Política es cada vez más la actividad tendiente a ilustrarla y manifestarla. En cuanto el progreso histórico obedece a leyes y decretos, todo progreso es pacíficamente posible mediante el sufragio universal. No han tenidos los propietarios en la sociedad burguesa sino un derecho eventual de propiedad; la servidumbre tiene a la desnudez por compañera constante. Pero deja de ser servil una clase que gobierna. En la medida de su poder político y de la capacidad de dirección técnico-económica que adquiera en la Cooperación libre y la Administración pública, el pueblo trabajador pondrá un contenido seguro y real en su derecho de propiedad". (Justo, Juan B.: *Obras Completas. IV. Teoría y Práctica de la Historia*; página 458. Buenos Aires, año 1909; Tip. La Vanguardia)

Juan José Castelli intervino decisivamente en la histórica jornada del Cabildo del 22 de mayo de 1810, con argumentos filosóficos, jurídicos y políticos que tuvieron una fuerza jurídica notable, al postular la reversión de la soberanía del Pueblo. En aquella oportunidad expresó: "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".

La incorporación del sufragio universal en nuestro territorio tuvo antecedentes tempranos luego de producida la Revolución de Mayo, primariamente con el voto de las milicias que se congregaban en la plaza mayor ante situaciones de gravedad y eran consultadas al reunirse. De tal forma, intervinieron en la elección de sus representantes en los gobiernos locales.

Desde el punto de vista legislativo, respecto a la aplicación del sufragio electoral en la región del Río de la Plata, uno de los primeros antecedentes se produjo en el año 1815 al establecerse la conformación del nuevo gobierno en Buenos Aires. En el Bando de fecha 18 de abril del Cabildo-Gobernador, emitido al día siguiente de la caída de Alvear, se anunciaba: "Siendo imposible consultar en el momento el sufragio universal de las Provincias", se convocaba al pueblo de la ciudad de Buenos Aires a elegir a doce electores para decidir la forma de gobierno, elegirlo, y nombrar una Junta de Observación.

La Junta de Observación, constituida en la ciudad de Buenos Aires el día 21 de abril de 1815 para complementar la función del "Director de Estado" (Ignacio Álvarez Thomas) como máxima jerarquía de gobierno, aprobó el 5 de mayo el



“Estatuto Provisional para la dirección y administración del Estado”. Tal como expresara José María Rosa, el mismo “tiene importancia en nuestra historia constitucional por sus disposiciones sobre soberanía que pasaron a leyes y constituciones locales y nacionales posteriores”. (Rosa, José María: *Historia Argentina, Tomo III - La Independencia*, página 139)

Cabe destacar que el Estatuto fue copiado en su mayor parte de la Constitución de Cádiz, pero se le introdujeron algunas disposiciones originales, y estaba precedido por 7 capítulos referidos a la “Declaración de Derechos del Hombre”. El capítulo IV, en su artículo 1, expresaba enfáticamente “cada ciudadano es miembro de la Soberanía del Pueblo, y en esta virtud tiene voto activo (derecho a elegir) y pasivo (a ser elegido), en los casos y forma que designa este Reglamento Provisorio (cap IV, art. 2). Es importante señalar que la Junta de Observación tenía la facultad de deponer al Director (sec. VI, cap. III, art 10).

En política, el electorado es definido como el grupo de individuos (o colectivos) con derecho a voto en una elección y que emiten su voto válidamente en la misma. El término puede referirse a: la totalidad de votantes o de electores (el electorado tiene la oportunidad de expresar su voluntad).

Por otra parte, por el término mandato el propio Diccionario define: el “encargo o representación que por la elección se confiere a los diputados, concejales, etc.”. En el ámbito constitucional, el mandato se configura como un instrumento institucionalizado cuya finalidad se orienta a la participación indirecta de las ciudadanas y los ciudadanos en los asuntos públicos.

También se entiende por “mandato” o “mandato electivo”, a 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.

Debido al nexo que debe existir entre el elector y el representante, los ciudadanos quieren exigir algún tipo de responsabilidad de los funcionarios electos, al sentirse que no están representados en los Parlamentos y máximos ámbitos del poder ejecutivo. En ese sentido, en muchos países se ha incorporado la revocatoria de mandato como mecanismo de democracia semidirecta y participación de los ciudadanos en el contralor de sus representantes.

La Revocatoria de Mandato, o Plebiscito Revocatorio, constituye un procedimiento a través del cual los electores pueden destituir a quien ejerce un cargo de elección con anterioridad a la expiración del período para el cual fue elegido. Puede darse en las áreas que dependan de una elección por mayoría en el sector público, el sector privado o el sector voluntario

El instituto de la Revocación del Mandato es cuestionado por algunos teóricos de la representación libre. En efecto, el modelo de mandato representativo implantado con el advenimiento del Estado constitucional marginaba el concepto de relación jurídica, en sentido propio, en favor de una relación de *legitimidad* en la que priva el aspecto institucional de garantía del carácter representativo de los órganos constitucionales del Estado. El efecto jurídico esencial que se desprende de ese concepto de mandato es, precisamente, su carácter irrevocable. Según dicha posición, tras el ejercicio del derecho de *sufragio* el representante queda desvinculado de su circunscripción de origen y ostenta la representación de un colegio nacional único de forma que el Parlamento, como órgano, representa



también a la nación en su conjunto. A pesar de las dificultades que en este sentido ofrece la construcción del concepto de mandato representativo, el mecanismo de la revocación del mandato ha adquirido cierto auge en diversas constituciones iberoamericanas como un instrumento de *democracia* directa destinado al control del abuso de *poder* de los que ocupan un cargo, especialmente en los ámbitos regional y local.

Se han analizando varios aspectos referidos a la relación existente entre los electores, legisladores y partidos políticos. En diversos países, la representación política adopta la forma de "mandato representativo" y no de "mandato imperativo". Esto es, el conjunto de diputados representa a la nación; los representantes no están ligados por un mandato preciso recibido de sus electores ni del partido que los agrupa, puesto que los verdaderos mandantes no son éstos, sino la nación. Ésta, al ser un ser colectivo incapaz de expresarse, no puede dar instrucciones a sus representantes; solamente les da el mandato de representarla, es decir, de expresarla. Así, los diputados son libres en cuanto a sus actos y a sus decisiones, que son la expresión de la nación.

Esto a diferencia del "mandato imperativo", en que, trasladando exactamente al derecho público el concepto de mandato de derecho privado, la designación de los diputados es un mandato dado por los electores a los elegidos para actuar en lugar suyo. En este supuesto, el mandatario debe adaptarse estrictamente a las instrucciones de su mandante. Recibe de él un mandato "imperativo". Entendido en forma absoluta, el mandato imperativo no implica solamente que el elegido deba ajustarse a las instrucciones de sus electores, sino que éstos dispongan también de una sanción si el elegido no cumple su mandato; es el principio de la revocabilidad de los elegidos.

Durante la Edad Media, en la etapa temporalmente inmediata anterior a la configuración de la unidad política Estado-nación, las relaciones políticas entre gobernantes y gobernados, así como las primeras manifestaciones de la representación política que mantenían los diferentes estamentos entre sí y frente al monarca, giraban alrededor de un mandato y representación política imperativa, por lo tanto revocable. Si bien en aquella época no existía un procedimiento con características asimilables a la revocatoria del mandato tal como hoy se la conoce, pues la forma de organización política de aquella época difiere de la actual, no se puede desconocer que la dinámica de interrelación política medieval se constituye en un antecedente de la revocatoria del mandato, básicamente porque quien otorgaba un mandato estaba en la posibilidad de dejarlo sin efecto.

Democracia, mandato y revocatoria

Para una mayor comprensión de la naturaleza jurídica de la revocatoria del mandato es necesario establecer cuál es el lugar que le corresponde a este derecho dentro del paradigma de la democracia y sus diferentes manifestaciones actuales.

Respecto a la noción de democracia, Rafael del Águila manifiesta: "El término Democracia, es hoy una de las pocas buenas palabras que existen en el vocabulario político. Pero por mucho que su uso actual sea positivo, esto no debería hacernos perder de vista dos hechos. Primero, que ese uso positivo es realmente muy reciente. En efecto resulta complicado encontrar simpatías con la



democracia hasta bien entrado el siglo XIX ...en toda la historia de la teoría política es difícil encontrar argumentos favorables a la democracia hasta que las luchas por el sufragio universal aparecen durante el siglo XIX y se desarrollan en el XX ...El segundo hecho que hay que reseñar es que esta democracia que hoy es casi indiscutida, resulta difícil de definir por la multitud de significados políticos que se asocian a ella. (Rafael del Águila, *La Democracia*, Ed. Manual de Ciencia Política, Madrid, Trotta, 2003, páginas 139/140)

El Dr. Juan B. Justo, una de las figuras políticas más importantes de nuestro país y quien fuera un destacado representante del socialismo en el Congreso de la Nación, afirmaba: "Democracia y ciencia son dos grandes factores revolucionarios de la época presente". (Justo, Juan B.: *Labor periodística*, Ediciones Mínimas, N° 3, página 39; Buenos Aires, 1896)

Por su parte Nicolás Repetto, otro importante legislador del Partido Socialista, expresaba: "La democracia representa el empeño humano de alejarse cada vez más de la fuerza y de la arbitrariedad para instituir en el mundo el imperio de la razón y la libertad". (Repetto, Nicolás: *Política Internacional*; página 34; Buenos Aires, 1940; Ed. La Vanguardia)

La polisemia del término democracia nos obliga a recurrir a una clasificación de la misma. David Held señala que básicamente hay dos tipos o modelos de democracia: democracia representativa y democracia directa. (Held, David: citado por Ángel Rivero, *Representación Política y Participación*). Además de estos modelos, en la actualidad, los doctrinarios hablan de la democracia semidirecta, así como de democracia participativa, especialmente cuando analizan diferentes mecanismos democráticos a través de los cuales el cuerpo electoral se manifiesta acerca de tal o cual asunto; siendo la denominación participativa a la que se acogen diversas constituciones del mundo al momento de calificar a su democracia.

Estas cuatro categorías de democracia (directa, representativa, semidirecta y participativa) deben ser tomadas en consideración, a fin de comprender la esencia de la revocatoria del mandato.

Jean Jacques Rousseau en su obra *El Contrato Social*, sostiene que: "la soberanía no puede ser representada por la misma razón que no puede ser enajenada" y "los depositarios del poder ejecutivo no son los amos del pueblo, sino sus oficiales; él puede establecerlos y destituirlos cuando le plazca; no se trata para ellos de contratar, sino de obedecer". Como la voluntad general no puede ser representada defendía un sistema de democracia directa.

Afirmación que para efectos de análisis, parece importante contrastar con la propuesta del filósofo social y teórico del liberalismo Karl Popper, en relación a los sistemas que según su concepción resultaban totalitarios, en su obra *La Sociedad Abierta y sus enemigos*, argumenta que la interrogante esencial de cualquier demócrata no debería ser ¿quién debe gobernar? sino ¿cómo reemplazamos un mal gobernante con uno mejor?.

Resulta interesante, como dos teóricos con concepciones diferentes del sistema democrático, Rousseau -democracia directa- y Popper -democracia representativa-, plantean la posibilidad de "remoción" de los gobernantes, vía destitución en ejercicio de la soberanía popular el primero, y como un necesario



procedimiento democrático de alternabilidad interelecciones sin que provoque conmoción social el segundo.

Planteado así, en términos extremadamente generales el marco teórico, podemos comprender como la revocatoria de mandato se fundamenta en los principios de soberanía popular y de representación, puesto que el pueblo en ejercicio de su soberanía, otorga a sus representantes un mandato para que ejerzan el poder político y en la doble vía de ese ejercicio soberano, tiene la facultad de revocar el mandato otorgado.

Con la excepción de Cuba, los países de América Latina han adoptado generalmente la forma de democracias representativas. Se trata normalmente de repúblicas que se definen de modo habitual en sus textos constitucionales como independientes, libres y democráticas. En efecto, las constituciones disponen que el pueblo ejerce la soberanía a través de la *elección* de representantes. Como es lógico, cada Constitución ofrece un perfil distinto, dentro de esa opción general por la *democracia* representativa; si bien la situación más frecuente es la *democracia* representativa que no incluye un derecho de revocación anticipada del mandato con independencia de los correspondientes *procesos electorales*.

Así sucede en el caso de la Constitución de Argentina, cuyo artículo 22 establece que: "El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticiones a nombre de éste, comete delito de sedición". En similar sentido, el artículo 40 de la Constitución mexicana proclama que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal (...)" y el artículo 41, en su párrafo tercero, consolida el carácter fundamental de los partidos en el sistema democrático representativo al establecer que: "Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan"

Un tema bastante controvertido, y que ha dado lugar a opiniones encontradas, es el aceptar o no la existencia de la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Judicial. En una postura opuesta a la responsabilidad política de estos funcionarios, se encuentra Rossetti, entre otros, quién fundamenta su posición, partiendo de que no toda función del Estado es política, identificando a esta como el "mando", y que es inherente a los poderes Ejecutivo y Legislativo, mientras que al Poder Judicial le atribuye la función de "control"; cita en aval de su postura a Heller, para quién sólo son actividades políticas, el gobierno y la legislación, no la administración y la justicia.

Incorporación constitucional de la Soberanía Popular

El principio de soberanía se encuentra consagrado en numerosas Constituciones de los países de América Latina. Entre otras, podemos citar la forma en que ha sido incorporado en las Cartas Magnas de nuestro país, Colombia, Brasil, Ecuador, Venezuela, Bolivia, México, Perú, Paraguay, Nicaragua, El Salvador, Panamá, Honduras, república Dominicana y Guatemala.



La Constitución de nuestro país expresa en su artículo 37º: “Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio”.

También podemos citar al respecto dos artículos de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires: “Artículo 2. – Todo poder público emana del pueblo; y así éste puede alterar o reformar la presente Constitución, siempre que el bien común lo exija y en la forma que por ella se establece”. “Artículo 59 – 1. Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y las leyes que se dicten en consecuencia. La atribución del sufragio popular es un derecho inherente a la condición de ciudadano argentino y del extranjero en las condiciones que determine la ley, y un deber que se desempeña con arreglo a las prescripciones de esta Constitución y a la ley de la materia”.

Con respecto a otras provincias de nuestro país, la soberanía del pueblo está claramente incorporada en sus textos constitucionales. Como ejemplo cabe citar el artículo 4 de la Constitución de Mendoza, el cual establece: “La soberanía reside esencialmente en el pueblo del cual emanan todos los poderes”. Este tipo de norma constitucional, sienta las bases de la democracia participativa y habilita al legislador a proponer mecanismos de participación ciudadana que exceden del simple derecho a sufragar, propio de las democracias indirectas.

A nivel latinoamericano, la Constitución de Colombia establece, en su artículo 3º: “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”.

El artículo 1º de la Constitución de Brasil expresa: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; y V - o pluralismo político. Parágrafo único Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

La Constitución ecuatoriana establece en su artículo 1º: “ ... La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución. ...”.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela expresa en su artículo 5º: “La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público”. Esta disposición se complementa con el artículo 70 constitucional, que consagra, los medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en el aspecto político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones son de carácter vinculante.



La Constitución de Bolivia establece en su artículo 2º: "La soberanía reside en el pueblo; es inalienable e imprescriptible; su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La independencia y coordinación de estos poderes es la base del gobierno. Las funciones del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial, no pueden ser reunidas en el mismo órgano".

En México, el principio de soberanía se encuentra consagrado en su Constitución en los artículos 39º y 41º. El primero de ellos expresa: "Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". Por su parte el otro de los mencionados indica: "Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal. ...".

Por su parte, la Constitución de la República del Perú consagra el principio de la soberanía del pueblo de la siguiente forma: "Artículo 45.- El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen".

La Constitución del Paraguay también consagra la soberanía del pueblo. A través de su segundo artículo, el cual establece: "Artículo 2. - De la Soberanía. En la República del Paraguay y la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce, conforme con lo dispuesto en esta Constitución".

En el caso de Nicaragua, la Constitución es contundente al respecto: "Artículo 1.- La independencia, la soberanía y la autodeterminación nacional son derechos irrenunciables del pueblo y fundamentos de la nación nicaragüense. Toda injerencia extranjera en los asuntos internos de Nicaragua o cualquier intento de menoscabar esos derechos, atentan contra la vida del pueblo. Es deber de todos los nicaragüenses preservar y defender estos derechos. "Artículo 2.- La soberanía nacional reside en el pueblo y la ejerce a través de instrumentos democráticos, decidiendo y participando libremente en la construcción y perfeccionamiento del sistema económico, político y social de la nación. El poder político lo ejerce el pueblo, por medio de sus representantes libremente elegidos por sufragio universal, igual, directo, libre y secreto, sin que ninguna otra persona o reunión de personas pueda arrogarse este poder o representación. También podrá ejercerlo de manera directa por medio del referéndum y del plebiscito y otros procedimientos que establezcan la presente Constitución y las leyes".

La Constitución de El Salvador establece en su artículo 83º: "El Salvador es un Estado soberano. La soberanía reside en el pueblo, que la ejerce en la forma prescrita y dentro de los límites de esta Constitución".

En Panamá, el principio de la soberanía del pueblo está incorporado en el artículo 2º de su Constitución, el cual expresa: "El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme está Constitución lo establece, por medio de los órganos Legislativos, Ejecutivos y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración".



La Constitución de Honduras establece por su artículo 2º: “La soberanía corresponde al pueblo del cual emanan todos los poderes del estado que se ejercen por representación. La suplantación de la soberanía popular y la usurpación de los poderes constituidos se tipifican como delitos de traición a la patria la responsabilidad en estos casos es imprescriptible y podrá ser deducida de oficio o a petición de cualquier ciudadano”.

Por su parte, la Constitución de la República Dominicana establece en su artículo 2º que: “La soberanía nacional corresponde al pueblo, de quien emanan todos los poderes del Estado, los cuales se ejercen por representación”.

En igual sentido se expresa la Constitución de Guatemala: “Artículo 141.- Soberanía. La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida”.

Revocatoria de mandato

Se ha definido claramente que si se busca el consenso y el estado deliberativo se necesitan herramientas de Consulta Popular, entre los que se destacan el Referendum, el Plebiscito. Si se desea la incorporación de ideas o propuestas se cuenta con mecanismos que posibiliten la Iniciativa Popular para la presentación de proyectos legislativos. Si se desea acentuar el derecho político del electorado a controlar la gestión de gobierno de los candidatos electos, la Revocatoria de Mandato y el Voto Programático -como dos caras de una misma moneda-, son los mecanismos de control popular por excelencia.

Existen numerosas definiciones, formuladas por diversos tratadistas, acerca de la Revocatoria o Revocación del Mandato Popular. Así, para el tratadista argentino Mario Justo López, “el recall o revocación popular es un procedimiento para destituir a los representantes o funcionarios elegidos antes de que se cumpla el plazo fijado para su actuación, y cuyo objeto radica en mantener constantemente responsables ante sus electores a los funcionarios públicos elegidos”.

Según el Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Revocatoria de Mandato o Plebiscito Revocatorio “constituye un procedimiento a través del cual los electores pueden destituir a un cargo público con anterioridad a la expiración del período para el cual fue elegido”.

El término “revocar” tiene su origen en el latín “revocare” y hace referencia al acto unilateral que emana de una voluntad que se rectifica. Su significado según el Diccionario de la Real Academia Española es: “dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución”. En el *Diccionario del Español Actual*, de M. Seco, se define el término “revocar” como “anular o dejar sin efecto una disposición o mandato” mientras que por mandato se entiende en su acepción núm. 3 el “contrato consensual por el que una persona encarga a otra su representación o la gestión de algún negocio”². Por su parte, la revocación constituye un procedimiento a través del cual los *electores* pueden destituir a un cargo público con anterioridad a la expiración del período para el que fue elegido.

Dicho instituto “constituye un procedimiento a través del cual los electores pueden destituir a un cargo público con anterioridad a la expiración del período para el



cual fue elegido". (*Instituto Interamericano de Derechos Humanos Tomo II, 2000, página. 1141*)

Este procedimiento, también conocido como "recall" -término en inglés que se traduce en hacer un nuevo llamamiento-, tiene su origen en el derecho anglosajón, algunos lo sitúan en Estados Unidos debido al desarrollo que logró alcanzar en ese lugar, en los años de 1890, como procedimiento utilizado para revocar el nombramiento de un funcionario de elección popular.

La Revocatoria de Mandato se fundamenta en el principio de soberanía popular y de representación, en el sentido de que los funcionarios públicos son depositarios de la voluntad popular, por ende están sujetos al control ciudadano, toda vez que el pueblo lo que hace es otorgar a sus gobernantes un mandato para que ejerzan el poder político. De ahí que el concepto de mandato imperativo adquiere especial valor, pues los mandatarios deben atenerse a las instrucciones de sus electores.

Mediante este procedimiento, el electorado tiene el derecho a destituir del cargo a un funcionario público a quien el mismo pueblo eligió, antes de que concluya el período para el cual fue electo; es decir, el pueblo, mediante el sufragio y de manera vinculante, decide sobre la continuidad en el desempeño del cargo de un funcionario de elección popular. Precisamente, el derecho a revocar ese nombramiento surge del nexo de responsabilidad que existe entre los electores y los elegidos, entre gobernantes y gobernados, el cual se plasma mediante la elección popular (sufragio).

Sobre la base de las definiciones *citadas*, pueden identificarse los siguientes rasgos distintivos de esta institución jurídico-constitucional: a) Es un derecho o facultad que asiste a los electores; b) Tiene por objeto la destitución de un funcionario o autoridad de elección popular antes que expire el periodo de su mandato; c) Requiere el acuerdo de la mayoría de los electores; y d) Puede promoverse por diversas causas, en muchos casos prevista por una ley o estatuto.

La revocatoria de mandato se fundamenta en los principios de rendición de cuentas y representatividad, puesto que el electorado en ejercicio de su soberanía, otorga a sus representantes un mandato para que ejerzan un poder. Causas idóneas para que el electorado pueda solicitar la convocatoria de a una consulta revocatoria son: actos de corrupción, violación de derechos humanos, pérdida de legitimidad, e incumplimiento del programa de gobierno.

La revocación en el derecho público, resulta un modo de destitución de un funcionario electo, provocado en virtud de la decisión de la mayoría del cuerpo electoral, que retrae en un nuevo comicio su voluntad primigenia, dejando sin efecto el mandato electoral surgido de la anterior elección.

La Revocatoria de Mandato, por regla general, no puede hacerse valer *ad libitum*, sino que tan sólo se admite en función de la existencia de causas originadas por la ley. Producida la misma, opera *in futurum*, es decir a partir de la expresión de voluntad del autor de ella (cuerpo electoral), sin destruir los efectos ya producidos en el desempeño del cargo público por quien se le revoca tal tarea.

La práctica revocatoria por vía electoral, se halla indiscutiblemente asociada a la concepción de Estado. No tiene cabida en los sistemas estrictamente representativos y resulta raramente innecesaria en uno de democracia directa



ideal, o que se le acerque. En medio de los mismos, los sistemas semirepresentativos, o representativos atenuados, son aquellos en que resulta susceptible de demostrar todo su potencial de control y cambio institucional.

Antecedentes de la Revocatoria

No obstante las dificultades que puede ofrecer la construcción del concepto mandato representativo, la Revocatoria de Mandato, como instrumento de participación ciudadana que procura mantener esa representación, ha adquirido importancia, como instrumento de participación directa que procura poner freno al abuso del poder y a la irresponsabilidad de quienes ocupan un cargo público, especialmente en plano legislativo y local.

De igual forma, el origen histórico de este instituto del Referéndum, está estrechamente entrelazado con la democracia y la soberanía popular, ya que encuentra su razón de ser sólo por estar arraigadas a las ideas que implican estas últimas.

El término Referéndum proviene del siglo XVI y contiene una reminiscencia de los comienzos estrictamente federales del gobierno de los cantones de la Confederación suiza. La versión moderna del referéndum aparece teóricamente elaborada y promocionada, junto al ideario republicano, por los pensadores de la Revolución Francesa.

Se denomina Referéndum, al acto por el cual el pueblo o cuerpo electoral en un sistema democrático, por medio del sufragio, opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de los representantes constitucionales o legales. Se le atribuye el carácter de: acto de ratificación, de aprobación o de decisión. La doctrina más autorizada, (Carre de Malberg, Laferrier, Duguit, Burdeau), se inclinan que es un acto decisorio autónomo que sólo adquiere validez y eficacia una vez que ha sido sometido a la votación popular y adoptado por ésta.

En el mundo, Europa es pionera en el uso de herramientas de participación ciudadana. Casi todas las nuevas constituciones de sus países fueron aceptadas mediante Referéndum -la mayoría de ellas cuentan con estos mecanismos-, e incluso la dinámica de incorporación de esas naciones a la Unión Europea se basa en Consultas Populares.

También en Estados Unidos su utilización está muy extendida. El 70 por ciento de los estadounidenses vive en un Estado o ciudad donde existe la Iniciativa Popular. Sin embargo, aunque está bien implementada en el nivel local, aún no ha sido adoptada en el nivel nacional en casos que afecten la administración central de los Estados Unidos.

Existen disposiciones constitucionales y legales en 26 estados de los Estados Unidos que facultan a los electores para pedir la destitución de todos o algunos funcionarios públicos, introduciendo la pregunta respectiva en la papeleta de un Referéndum antes de la finalización de su período. Adicionalmente, las municipalidades de ciertos Estados pueden elaborar proyectos de nuevos estatutos o enmiendas a estatutos, permitiendo la revocación del mandato. Para otros que carecen de esa facultad constitucional, la legislatura estatal ha promulgado estatutos especiales para gobiernos locales autorizando la destitución



por los votantes. Las normas que contemplan esta Revocatoria del Mandato constitucional o estatutaria en seis estados excluyen de la misma a los jueces. Siete estados permiten únicamente un intento de Revocatoria de Mandato durante el período del funcionario; sin embargo, tres estados admiten un segundo intento si los proponentes reintegran al estado los costos derivados de la primera tentativa.

El uso de la destitución está sujeta a restricciones contenidas en disposiciones constitucionales y legales. Únicamente los funcionarios elegidos están sujetos a este tipo de destitución, a excepción de Montana, donde ley de la materia y un pequeño número de disposiciones de gobiernos locales permiten la destitución de oficiales administrativos. Además, la mayoría de normas relativas a la destitución prohíben su uso durante los primeros dos a doce meses de su mandato de los funcionarios y, en cinco estados, durante los últimos 180 días. El que la destitución sea un proceso político o judicial, varía de Estado a Estado en base a las normas legales, constitucionales o sentencias de las cortes.

En tanto, en América Latina, 13 países cuentan con herramientas de participación. En esos casos, las nuevas formas de incorporación de la opinión pública fueron incorporadas en reformas constitucionales durante los años 80 y 90. Los casos recientes más resonantes, fueron el Referéndum Revocatorio de mandato del presidente venezolano, Hugo Chávez, y la Consulta Popular sobre el gas en Bolivia. Sin embargo, el uso de los instrumentos de democracia semidirecta es aún modesto en la región, comparado con Europa y Estados Unidos.

En la Argentina, la reforma constitucional de 1994 incorporó la Iniciativa y la Consulta Popular en sus artículos 39 y 40. La Revocatoria de Mandato, en cambio, sólo existe en el nivel provincial o municipal. Desde que se aprobó la nueva Carta Magna, nunca se impulsó una Consulta Popular y sólo dos proyectos de Iniciativa Popular llegaron a ser tratados en el Congreso.

En particular, la Revocatoria de Mandato constituye un procedimiento que hay que situar en el marco de la *democracia* directa y en el ámbito de la titularidad de los cargos públicos; ya que, en efecto, se trata de la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo público.

Antecedentes en América Latina

Por lo general, los países de América Latina -tales como Colombia, Brasil, El Salvador, Perú, Venezuela y Ecuador- consagran la posibilidad de revocar el nombramiento de los funcionarios de elección popular, esta figura del Referéndum Revocatorio se encuentra incorporada en el capítulo de los derechos políticos en sus respectivos textos constitucionales.

Por su parte, la Constitución Política de la República del Ecuador consagra el derecho político para los ciudadanos de cualquier jurisdicción política electoral, para revocar el mandato a los dignatarios de elección popular que se encuentren incurso en las causales que la propia Constitución y la ley establecen. La Carta Fundamental se refiere a la revocatoria del mandato como otras de las formas de participación ciudadana, conducente a controlar los actos y gestión de los dignatarios de elección popular. A diferencia de otras legislaciones latinoamericanas que establecen la revocatoria del mandato, como un aspecto



positivo, amplía la posibilidad de revocar el nombramiento de funcionarios con cargos de rango superior, como el caso de los diputados o miembros del parlamento. Al respecto, incorpora en forma detallada el referéndum revocatorio, en los siguientes términos: "Artículo 109.- 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 cumplimiento injustificado de su plan de trabajo. Cada uno de los candidatos a alcalde, prefecto o diputado, al inscribir su candidatura presentará su plan de trabajo ante el correspondiente tribunal electoral". Por su parte, los artículos 110º y 111º establecen los requisitos y los procedimientos para el ejercicio del derecho.

Si bien en la mayoría de los países se contempla la posibilidad de revocar el mandato de los representantes populares en el ámbito local o regional, en otras, como en el caso de la Constitución de Ecuador de 1998, han incorporado como uno de sus aspectos novedosos el derecho general, es decir, no circunscrito al ámbito local y regional, "de revocar el mandato que los ciudadanos confieran a los dignatarios de elección popular" (art. 26). Este derecho surge como respuesta a los acontecimientos políticos que vivió el país en febrero de 1997 y ha de ser ejercitado conforme a la Constitución y la ley. Los extranjeros quedan expresamente excluidos de la titularidad del derecho de revocación del mandato en el propio art. 26 *in fine*.

El derecho de revocación del mandato se encuentra proclamado también en el artículo 103 de la Constitución de Colombia de 1992, dentro del Capítulo 1 del Título IV consagrado a las "formas de participación democrática"; como "mecanismo de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía" y bajo la denominación de "revocatoria del mandato". En este sentido, establece el mencionado precepto que: "Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato"; y encomienda su regulación a la ley.

Para que exista una revocatoria de mandato es requisito indispensable que el plebiscito o pronunciamiento del pueblo que haga el presidente, cumpla los requisitos presentes en el artículo 104 de la Constitución Política, que a saber son: "El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección."

En Colombia, la Revocatoria de Mandato es uno de los mecanismos de participación ciudadana contemplado dentro de su legislación. Según el artículo 6º de la Ley 134 de 1994: "La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde". Es decir que no se aplica para otros funcionarios de elección popular como los Congresistas, Diputados, Concejales, o el propio Presidente de la República.

El trámite inicia cuando un grupo de ciudadanos, en número no inferior al 40% de los votos que obtuvo el gobernante respectivo, solicita ante la Registraduría del Estado Civil que convoque a votaciones para revocar el mandato del mismo, fundamentando su solicitud en el incumplimiento del programa de gobierno o en la insatisfacción general de la población. El Registrador informa a la persona cuyo



mandato pretende revocarse y posteriormente convoca a votaciones; la revocatoria opera si así lo determinan la mitad más uno de los votos, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 55% de la votación válida emitida el día en que se eligió al mandatario. Si la revocatoria prospera, el Presidente de la República procede a remover al gobernador revocado, o el gobernador remueve al alcalde revocado -según el caso-, y a nombrar un encargado transitoriamente hasta que se elija popularmente al nuevo gobernante, el cual ocupará el cargo por el período constitucionalmente establecido.

Otro aspecto a tener en cuenta es la disposición en virtud de la cual si como resultado de la votación no se logra revocar el mandato del funcionario, no podrá volverse a intentar dicha solicitud en lo que resta del período, lo cual parece matizar la pretensión constitucional de establecer un permanente control a los mandatarios por parte de los gobernados.

La Constitución de la República de Venezuela, del 17 de noviembre de 1999, establece en su artículo 72 que: "Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables". En efecto, una vez transcurrida la primera mitad del mandato, los electores inscritos en la correspondiente circunscripción, en una proporción de, al menos, el veinte por ciento, podrán solicitar la convocatoria de un Referéndum como instrumento de declaración formal de su voluntad de revocar el mandato del titular del correspondiente cargo de elección popular. En el párrafo tercero del propio artículo 72 de la Constitución venezolana, se establece lo relativo al resultado y efectos de esta modalidad de Referéndum: "Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referéndum un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y la ley". Por lo demás, el precepto establece la regulación por ley de la "revocatoria del mandato para los cuerpos colegiados". Como límite de carácter general, prescribe el último párrafo que: "durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato".

De tal forma, es la Constitución de Venezuela en donde la revocatoria del mandato mediante el sufragio, alcanza el cargo máximo de elección popular como lo es la figura del Presidente de la República, sirva de ejemplo lo ocurrido en 2004 con el referéndum de revocación de Hugo Chávez, quien pese a su condición de presidente debió someterse al escrutinio popular, que tenía por objeto determinar si continuaba en el ejercicio del cargo. Ello fue posible gracias al reconocimiento de este proceso en la constitución venezolana, y en el que un 40.74% de los electores votaron sí a la revocación y un 59.25% votaron no, con lo que no llegó a producirse la revocación

Por lo tanto, en Venezuela la revocatoria de mandato presidencial, así como la de alcaldes y gobernadores es viable, con la variante de que la primera procederá si los votos para revocarle el mandato, fuere igual o superior a los votos obtenidos cuando fue elegido presidente de la república.

La Constitución de Perú, en el artículo 31 establece: "Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de



cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica”.

Igualmente la Constitución de Brasil establece que la soberanía popular será ejercida por sufragio universal y por voto directo y secreto con valor igual para todos y en los términos de la ley mediante el Referéndum entre otras formas de participación.

En Bolivia, la Ley 3850 del 12 de mayo de 2008 está referida al Referéndum Revocatorio de Mandato Popular. La base de su convocatoria, se encuentra en el artículo 4º constitucional que incorpora el referéndum como una forma de democracia directa al otorgarle al pueblo la capacidad de deliberar y gobernar a través de la figura del referéndum. La norma citada parte del implícito de que el artículo 4º de la Constitución Política del Estado al hacer referencia al Referéndum, puede tener un carácter variado, en este caso revocatorio.

En Costa Rica, la Revocatoria de Mandato como instituto de participación directa, está prevista únicamente en el ámbito local, a nivel municipal y exclusivamente para la figura del Alcalde Municipal, ya que en los artículos 111 y 112 de la Constitución Política se indican las únicas causales que podrían provocar la pérdida de la credencial de diputado. La legislación costarricense establece: "Plebiscito es la consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde". Es decir que son los vecinos de un cantón (municipio), los que eligen, mediante elección popular, al alcalde, y este mecanismo, del plebiscito revocatorio, lo que hace es devolverles la competencia para decidir sobre la procedencia o no de su destitución. Con lo cual, el Plebiscito Revocatorio se constituye en el más claro ejemplo de la democracia participativa.

Tal como sucede en el ordenamiento jurídico de Costa Rica, existen otras en las que solo se autoriza la revocatoria del mandato en cargos de elección popular de nivel municipal. En otras constituciones se establece la posibilidad de revocar el nombramiento del funcionario, aunque no mediante el ejercicio del sufragio, sino por parte de Cámaras, Congreso, Tribunales Penales y otros.

Antecedentes en Argentina

Uno de los primeros antecedentes legislativos de la Revocatoria de Mandato lo hemos encontrado en un Decreto sancionado por la Asamblea General Constituyente del año XIII. Al respecto, cabe reproducir parte del acta donde quedó registrado lo acontecido en la sesión del martes 15 de junio de 1813: "Las varias relaciones que en este día se han hecho en la Asamblea, por sus secretarios, han motivado entre otros el siguiente Decreto: La Asamblea General Constituyente ordena, que las ciudades o pueblos cuyos diputados se hallen ya incorporados en ésta, tienen un derecho incontestable para solicitar su remoción o la revocación de sus poderes, siempre que concurran causas justificadas que lo exijan ; debiendo deducirlas ante la misma Asamblea y esperar su soberana resolución". -firmado: Vicente López, presidente; -Hipólito Vieytes, secretario. (*El Redactor de la Asamblea*, del sábado 26 de junio de 1813)



Tanto en el texto de la Constitución Nacional como en el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aparecen contemplados diversos mecanismos de democracia semidirecta. A partir de la reforma constitucional de 1994, fueron receptados el instituto de la Iniciativa Popular y el de la Consulta Popular vinculante y no vinculante, reglamentados por las Leyes N° 24.747 (27/11/1996) y N° 25.432 (23/5/2001), respectivamente. No obstante, Argentina ha convocado a una sola Consulta Popular no vinculante: durante el Gobierno de Raúl Alfonsín, respecto del acuerdo de paz con Chile en el año 1985, es decir con anterioridad a la sanción de la Ley respectiva.

Por su parte, la Constitución porteña ha sido de avanzada en esta materia al consagrar en su artículo 1° que la Ciudad de Buenos Aires organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa, incorporando institutos como la Audiencia Pública (Ley N° 6), la Iniciativa Popular (Ley N° 40), el Referéndum y la Consulta Popular no vinculante (Ley N° 89), la Revocatoria de Mandato (Ley N° 357), el Consejo de la Juventud (Ley N° 1865), el Consejo Económico y Social, y el Presupuesto Participativo; que siguen sin reglamentarse.

La Constitución porteña prevé la posibilidad de destituir a los gobernantes. Así lo dispone en el Título Segundo: Derechos Políticos y Participación Ciudadana, el artículo 67 -un verdadero paradigma del derecho constitucional y de la participación ciudadana- prevé la posibilidad de revocar el mandato de los funcionarios que fueron elegidos mediante el voto popular. Se puede utilizar la Revocatoria cuando, por causas atinentes al desempeño del funcionario, el electorado requiere impulsar una iniciativa para convocar a un Referéndum.

El electorado tiene derecho a requerir la revocación del mandato de los funcionarios electivos fundándose en causas atinentes a su desempeño, impulsando una iniciativa con la firma del veinte por ciento de los inscriptos en el padrón electoral de la Ciudad o de la Comuna correspondiente.

De tal forma, la Revocatoria de Mandato es un proceso constitucional por intermedio del cual se puede destituir a funcionarios electivos por decisión ciudadana expresada mediante sufragio. La ley 357 reglamenta el contenido de esta regla constitucional. Respecto a la naturaleza de este derecho del electorado, se trata, sin lugar a dudas, de un derecho subjetivo, grupal o colectivo. Cumplidos los requisitos establecidos por la ley, se convoca a "referéndum de revocación".

El Referendo Revocatorio permite que los porteños den por terminado antes de tiempo el mandato de cualquier funcionario electivo. El 30 de marzo de 2000 se sancionó la Ley 357 que, en su artículo 4°, señala como requisitos para solicitarlo "que hayan transcurrido más de doce meses desde la asunción del cargo de la funcionaria o funcionario y resten cumplirse más de seis meses de la finalización del período para el que hubiere sido electo/a, que reúna al menos la firma del 20 por ciento de los electores y electoras de la comuna, según corresponda, y que se funde en causas atinentes al desempeño de sus funciones".

El Tribunal Superior debe comprobar los extremos señalados y convocar a Referéndum de Revocación dentro de los noventa días de presentada la petición. Es de participación obligatoria y tiene efecto vinculante si los votos favorables a la revocación superan el cincuenta por ciento de los inscriptos. De tal forma, se puede revocar el mandato del Jefe de Gobierno si se cumple los tres requisitos



establecidos por la Constitución: fue elegido mediante el voto, lleva más de un año y le quedan más de seis meses en el ejercicio del poder.

En Córdoba, el instituto de la revocatoria de mandato se halla establecido a nivel provincial en la Ley Orgánica Municipal (LOM), N° 8102 y modificada en su título IX, artículos 145, y 157 a 174, siendo la misma aplicable a todas las comunas y municipios que no hayan dictado o no están facultados para organizar sus instituciones por la vía de una Carta Orgánica. Es decir, toda población con asentamiento estable menor a 10.000 habitantes.

Asimismo, los municipios "de carta", o ciudades -aquellos superiores a los diez mil habitantes, que se hallan facultados para organizar su gobierno a través del dictado de una Carta Orgánica, de conformidad con el art. 181 de la Constitución provincial y art. 2 de la LOM-, deben obligatoriamente incluir en las mismas tal mecanismo, de conformidad con lo establecido por el art. 183, inc. 4. de la Constitución provincial.

En cumplimiento de ello, por caso, la ciudad de Córdoba, lo ha establecido en el art. 146 de su Carta Orgánica, y reglamentado junto a los demás institutos de democracia semidirecta que consagra, por Ordenanza N° 9478.

Por último cabe señalar que otras provincias y comunas de nuestro país han incorporado el mecanismo de Revocatoria de Mandato en el derecho público de sus respectivas jurisdicciones; pudiendo el mismo estar reconocido en su Carta Orgánica, en la Ley Orgánica de Municipios o en la Constitución provincial.

A nivel comunal, además de los nombrados, entre los municipios que también incluyen este mecanismo de democracia semidirecta, cabe mencionar a: Presidencia Roque Sáenz Peña, San Martín de los Andes, Gualaguaychú, San Luis, Crespo, San Fernando del Valle de Catamarca, Concepción del Uruguay, Villa General Belgrano, Monte Caseros y Palpalá.

Importancia de la Revocatoria para la democracia

Tal como se ha expresado, la revocatoria es el derecho que tenemos todos los ciudadanos para destituir de sus cargos a determinadas autoridades. Para ello, mediante la solicitud y convocatoria a una consulta popular de revocatoria, es posible poner fin al mandato de determinadas autoridades.

Es importante precisar que no siempre, ni necesariamente, la consulta popular de revocatoria de determinada autoridad pone fin a su mandato, ya que puede ocurrir que la autoridad obtenga un nuevo respaldo a su gestión (convalidación) por parte de la población.

Los oponentes originales a la destitución, argumentaban que no había necesidad de este dispositivo de control ya que existen otros métodos para remover a los funcionarios que hayan abusado de la confianza pública, (v. gr.: los procesos de juicios políticos, la acción legislativa, etc.), y normas que permitían la desocupación automática de la oficina una vez obtenida una condena por felonía. Estos oponentes también argumentaron que la destitución destruiría el gobierno representativo ya que frenaría a funcionarios enérgicos, desanimaría a personas calificadas para buscar cargos públicos de elección, permitiría al partido político



perdedor una segunda oportunidad de ganar, animaría el asedio frívolo de funcionarios y permitiría el remover funcionarios por razones inadecuadas. Además, se sostenía que la destitución destruiría la independencia judicial.

Los promotores de la destitución basaron su postura, de modo principal, en los siguientes argumentos: a) Refuerza el control ciudadano sobre el gobierno; b) Permite a los votantes corregir fallas de los sistemas electorales, provocadas por el sistema de elección múltiple o basado en el principio de mayoría relativa o pluralidad; c) Reduce la alienación de los votantes; y d) Educa al electorado.

La experiencia general observada con la destitución está a favor de sus promotores. Raras veces ha sido usado para remover funcionarios estatales elegidos (un gobernador o legisladores), pero ha sido empleada con frecuencia para remover funcionarios de gobiernos locales.

Según aseveran diversos estudios al respecto, este tipo de consulta popular puede tener un doble efecto, pues si bien, por una parte, obliga al mandatario a ser más eficiente en su labor, dado que le otorga al pueblo el derecho de corregir equivocaciones electorales frente a funcionarios que quieran desconocer las condiciones del mandato otorgado, o simplemente porque los electores perdieron la confianza en su representante; por otra parte se puede convertir en un instrumento amedrentador que impida el adecuado desempeño del cargo, dado que siempre estaría presente la amenaza de someterlo al escrutinio, si no satisface los intereses de determinados grupos.

Se afirma que, entre las ventajas que se le suelen atribuir a este instrumento, están las siguientes: aumenta el interés de los electores en los asuntos políticos, al permitirles la participación directa en decisiones de gran relevancia; obliga a los gobernantes a mantener una relación más cercana con el electorado; le recuerda al gobernante que su labor es evaluada directamente por el ciudadano y por último, faculta al elector a destituir el funcionario cuando haya perdido la confianza en él.

La puesta en marcha de este procedimiento depende de ciertos requisitos. Por ejemplo, algunas legislaciones establecen que durante el mandato el funcionario solo puede ser sometido a dos plebiscitos; que no puede revocarse su nombramiento si no ha transcurrido cierto tiempo desde el inicio de labores; y la solicitud de revocatoria debe ser suscrita por un determinado número de electores o miembros de un órgano colegiado. Cuando la solicitud es formulada por los miembros de ese cuerpo colegiado, la aprobación de la solicitud requiere de votación calificada de sus miembros.

Asimismo, para que resulte procedente la revocatoria del cargo del funcionario público, es necesario que los sufragios alcancen un porcentaje preestablecido, según cada legislación, del colegio electoral. La exigencia de este número de electores, tiene como finalidad que no exista duda sobre la pérdida de confianza del funcionario, lo que trae como consecuencia la desaprobación de su gestión. En algunas legislaciones se establece que esa votación no puede ser menor al número de votos que recibió al momento de ser electo.

Los efectos que se producen con la Revocatoria de Mandato o el Plebiscito Revocatorio es la destitución o remoción del cargo que desempeña el funcionario público de elección popular, por lo que corresponde al órgano electoral su



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



sustitución, sea celebrando nuevas elecciones o sustituyéndolo con el funcionario que establezca el ordenamiento jurídico.

Entiende Zimmerman que aunque es difícil medir con exactitud, parece ser que la existencia de la destitución estimula a los funcionarios públicos a ser más responsables con sus electores. La amenaza del uso de la destitución puede hacer reflexionar más a los funcionarios electos, sobre sus posiciones y conductas en determinados temas; y a la vez animar a los votantes a jugar un rol de supervisión más activo en relación a los funcionarios electos. (Zimmerman, Joseph, *Revocación del Mandato Legislativo*)

De la Vega, por su parte, entiende que su uso, al igual que con los demás mecanismos de participación cívica, perfeccionan el funcionamiento de la democracia, y alientan la madurez política en la ciudadanía (De la Vega, Julio César, *Diccionario Consultor Político*, Editorial Librex, Buenos Aires, 1988, página. 360)

La consagración del instituto de la Revocatoria, respecto de funcionarios electos, implica una significativa ampliación de las posibilidades de contralor directo de los ciudadanos respecto de las personas que eligen para ocuparse de la conducción política del Estado.

Sin ser utilizada, opera como disuasión. Haciendo uso de la misma, es un elemento corrector de valía. En todo caso, devuelve a los electores, un caudal de poder de importancia, pues ya no sólo tienen la facultad de elegir, sino también la de revocar, lo que implica un cambio copernicano en el modo de ver la relación representativa.

El voto deja de ser un cheque en blanco a plazo cierto e irrevocable. En cierto sentido, asimila los cargos electivos a los de los jueces. Los funcionarios corren en este sistema con la potencialidad de ya no ser elegidos por un plazo inamovible, sino tan sólo de desempeñarlo por un máximo de tiempo, siempre y cuando dure su buena actuación en el manejo de la cosa pública.

Del lado de los ciudadanos, no sólo brinda una salida democrática por excelencia a la canalización de sus pareceres cívicos, sino que pone freno a su desencanto y lo constriñe a involucrarse en la ponderación de la gestión gubernativa que se lleva a cabo; pues ya no es, luego de emitir el sufragio, un receptor de decisiones políticas más o menos conforme o disconforme: pasa a ser juez y auditor de las mismas, con facultades para cesarlas.

Según el Dr. Luis R. Carranza Torres, especialista en Derecho Público y Docente de la Universidad Abierta Interamericana y de la Universidad del Salvador: "Es por ello que como pocos instrumentos de participación, la revocatoria contribuye a remozar la relación cívica gubernativa, en pos de asegurar del mejor modo la razón de ser de la función pública, que no es otra que satisfacer en la mejor forma posible, las necesidades de la población que los ha situado por su voto en un sitio de servicio público determinado". (Carranza Torres, Luis, *El Procedimiento Administrativo en la ciudad de Buenos Aires*, Alveroni Ediciones, página 20)

En los sistemas parlamentarios no es tan necesaria la Revocatoria de Mandato, porque la representación libre es ejercida por aquellos a quienes el elector confía la formación del gobierno. Por eso en los Parlamentos las crisis se resuelven sin



traumas, con una nueva mayoría y sin graves consecuencias. En nuestro caso, somos tributarios de una forma institucional que el discurso explícito nombra "representativa", pero que estudiosos como Guillermo O' Donnell califican como "delegativa", en donde el peso del Ejecutivo es tal, que toda crisis social amenaza con llevarse por delante el edificio completo de la institucionalidad. Y aquí cobra relevancia la distinción entre "legitimidad de origen" y "legitimidad de ejercicio".

La experiencia argentina es dolorosa en cuanto a cómo se resolvieron esas crisis. Norberto Bobbio presenta una de las aspiraciones de la democracia como "el poder en público", a la luz del día, permitiendo a los gobernados ver dónde y cómo se toman las decisiones. Cuando la brecha de legitimidad se hace insalvable, la inexistencia de una salida previsible y ordenada termina sumiendo a la sociedad entera en un tembladeral.

En síntesis, la Revocatoria de Mandato es entonces el proceso por el cual los ciudadanos destituyen a funcionarios electivos por decisión expresada mediante sufragio. Este mecanismo se aplica principalmente a los cargos ejecutivos, aunque la mayoría de las legislaciones involucran a todo funcionario electivo. La aplicación del instituto se produce en dos etapas: la primera como derecho de peticionar ante las autoridades, para luego pasar a la segunda, donde se somete la solicitud a la decisión del electorado.

Voto Programático

El voto, en el esquema doctrinario del electoralismo burgués, es separado de su sentido, el ejercicio de la función pública en correspondencia con las necesidades del pueblo. Normado por restrictivas leyes de elecciones y partidos y administrado por tribunales electorales, que han operado como gendarmes de la inviolabilidad de la estructura de poder constituida con la clase dominante -o una capa de ella en la cúspide de la pirámide-, el sufragio ha existido en las sociedades modernas como un mecanismo de *fetichización* del poder político, que le ha otorgado una artificial legalidad a su ejercicio, excluyendo de esta manera la voluntad popular.

En ese sentido, la importancia que adquiriría el derecho al sufragio para el pueblo resulta contundente en palabras de Juan B. Justo: "Para el pueblo trabajador, el derecho de sufragio no es un tema de declamación ni un oscuro mito, bueno sólo para adornar a los mandatarios con el nimbo de la popularidad. El voto es un nuevo útil y un nuevo procedimiento en la colectiva labor histórica, amplia vía abierta a la marcha de las aspiraciones populares, un modo de proclamar las reivindicaciones contra la prepotencia y el privilegio, y de exigir su satisfacción"- (Justo, Juan B.: *Obras Completas, V. Internacionalismo y Patria*; página 123. Buenos Aires, año 1913; Editorial La Vanguardia)

El incumplimiento del Programa de gobierno, presentado al electorado durante la campaña previa a la realización de los comicios, ha sido incorporado en muchas legislaciones como una de las causales para aplicar el derecho de Revocatoria de Mandato. Se trata de uno de los motivos más claros para solicitar la destitución de los representantes electos, en la medida en que las promesas electorales constituyen uno de los factores más determinantes para decidir el apoyo a un candidato o candidata a ocupar un cargo público mediante el ejercicio del sufragio.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



Los Programas de gobierno, o las acciones proyectadas más relevantes, son difundidas masivamente para atraer la atención y la adhesión de la ciudadanía, por lo cual quedan testimonios de los mismos, resultando ofensivo para la población la falta de su cumplimiento y hasta –en algunos casos- la adopción de medidas antagónicas con las promesas pre-electorales, generando indignación por parte de quienes le dieron su voto al representante en el cargo público.

La Constitución de la República de Colombia incorporó en 1991 el derecho político de la Revocatoria de Mandato, centrándolo exclusivamente en el mecanismo que se denomina Voto Programático. Así quedó establecido por el artículo 259º de la misma, el cual quedó reglamentado posteriormente por la Ley 134 de 1994. Se constituyó éste, de tal forma, en el primer antecedente específico de legislación integral del referido mecanismo de democracia semidirecta; el cual hemos tomado como referencia para el presente proyecto de ley.

El Voto Programático consiste en obligar a los candidatos a cargos de elección popular a cumplir sus propuestas de campaña por medio de la Ley. En Colombia, una de las características relevantes de la Constitución del '91, con relación a su predecesora fue la descentralización del poder político que, entre otros avances, consolidó la elección popular de Alcaldes en los municipios y distritos, y constituyó la elección popular de Gobernadores en los departamentos. A su vez, uno de los avances institucionales más importante de los Planes de Desarrollo, en este sentido, es que permitieron la consolidación del Voto Programático como principio electoral en el ámbito territorial. Esto es, que se obliga a los gobernantes a convertir sus propuestas de campaña o programas de gobierno en Planes de Desarrollo, que son a su vez acuerdos en los municipios y distritos, ordenanzas en los departamentos, y por lo tanto de obligatorio cumplimiento.

Con este mecanismo, el pueblo colombiano puede corregir el rumbo de un municipio o de un departamento, ante “la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de gobierno” del respectivo alcalde o gobernador.

Dentro de los principios constitucionales del Estado, taxativamente se expresa “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución lo establece” , lo que necesariamente implica la postulación del gobierno democrático, si el titular de la soberanía es el pueblo, los elegidos para atender a las funciones del Estado, deben cumplir sus instrucciones en la resolución de los asuntos públicos y podrán revocar el mandato de los elegidos si este no cumple a cabalidad con su función para la cual fue habilitado, de suerte es que, antes de entrar en materia, haya claridad en el tema. En aras del cumplimiento del mandato constitucional, y para facilitar la participación directa de los ciudadanos en las decisiones y actividades de las ramas del poder público, se establecieron una serie de mecanismos de participación ciudadana en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato”.

La Revocatoria del Mandato se constituyó así en un derecho político establecido por la Constitución de 1991 y la Ley, para los gobernadores y alcaldes; y en mecanismo por medio del cual los ciudadanos pueden dar por terminado el mandato que le han conferido a dichas autoridades electas. No se aplica para otros funcionarios de elección popular como los Congresistas –órgano legislativo-,



Diputados, Concejales, o el propio Presidente de la República -funcionario perteneciente, al igual que los gobernadores y alcaldes, a la rama ejecutiva del poder público.

De tal forma, los gobernadores y los alcaldes contraen con sus electores la obligación de cumplir el programa de gobierno que presentaron al inscribirse como candidatos y, en tal sentido, reciben mandato del elector. El incumplimiento del Programa equivale al quebrantamiento del mandato, circunstancia que da lugar a que su elección pueda ser revocada por decisión popular (artículo 259). Este régimen no se aplica a los miembros de las corporaciones públicas

La Revocatoria del Mandato ha sido consagrada en el artículo 103 de su Carta como un mecanismo de participación ciudadana y en el artículo 40 como un derecho político. El artículo 6º de la ley 134 de 1994 precisa que "La revocatoria del mandato es un derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde"

El trámite inicia cuando un grupo de ciudadanos, en número no inferior al 40% de los votos que obtuvo el gobernante respectivo, solicita ante la Registraduría del Estado Civil que convoque a votaciones para revocar el mandato del mismo, fundamentando su solicitud en el incumplimiento del programa de gobierno o en la insatisfacción general de la población. Después de aprobada la solicitud y expedida la certificación propia, el Registrador informa a la persona cuyo mandato pretende revocarse y posteriormente convocará, dentro de los dos meses siguientes, a la votación para la revocatoria. La revocatoria opera si así lo determinan la mitad más uno de los votos.

La revocatoria se considerará aprobada si así lo votaren el 60% o más de las personas participantes en la elección, siempre y cuando el número total de votos -incluidos los nulos y los en blanco- fuere igual o superior al 60% del total de votos consignados el día en el cual se eligió al mandatario, aclarando que "únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde".

Si se aprueba la revocatoria, el presidente o el gobernador, según sea el caso, deberá, inmediatamente, ejecutar la orden popular y remover el respectivo alcalde o gobernador y se procederá a convocar nuevas elecciones para la escogencia del nuevo mandatario, dentro de los treinta días siguientes a la certificación de los resultados de la votación de Revocatoria. En todo caso, la Revocatoria no podrá efectuarse si aun no transcurre siquiera el primer año de mandato del alcalde o gobernador atacado. Podrá inscribirse como nuevo candidato a esos cargos cualquier persona que cumpla los requisitos constitucionales y legales, salvo el alcalde renunciante o el revocado. La inscripción deberá efectuarse ante el respectivo registrador y con una antelación no inferior a veinte días contados desde el día de las votaciones para la Revocatoria.

Vale la pena anotar que en la regulación inicial, sólo se habilitaba para solicitar la Revocatoria y participar en ella a quienes sufragaron en la elección del funcionario, lo cual fue avalado por la Corte Constitucional con fundamento en la teoría del mandato -sólo quien otorga un mandato está facultado para revocarlo- y en la interpretación derivada del artículo 259 de la Constitución. No obstante, esta exigencia legal fue suprimida mediante la Ley 741 de 2002, y la Jurisprudencia de la Corte modificada, con lo cual también podrán tomar parte en la revocatoria



aquellos ciudadanos del censo electoral municipal o departamental respectivo, aunque no hayan participado en la elección del funcionario cuyo mandato se cuestiona

Sobre la base de esta definición, pueden identificarse los siguientes rasgos distintivos de esta institución jurídica: a) Es un derecho o facultad que asiste a los electores; b) Tiene por objeto la destitución de un funcionario o autoridad de elección antes que expire el período de su mandato; c) Requiere el acuerdo de la mayoría de los electores; d) Puede promoverse por diversas causas, de preferencia prevista por una ley o estatuto.

Desarrollo constitucional y legal

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 40 establece: "Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido; 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.; y 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.

En su Título IX: *De las elecciones y de la organización electoral*, Capítulo 1: Del sufragio y de las elecciones, Artículo 259 señala: "Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático". (Art. 259 CPC 1991)

Por su parte, el artículo 103 del Capítulo I - De las formas de participación democrática, correspondiente al Título IV: *De la participación democrática y de los partidos políticos*, establece: "Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará".

El Voto Programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un Programa, permitiendo el Voto Programático un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la Revocatoria del Mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991. De la concordancia de los artículos 259 y 103 de la Constitución, precitados, se desprende que en el marco de la democracia participativa, que hunde sus raíces en los campos de la soberanía popular, el Voto Programático garantiza la posibilidad de la Revocatoria del Mandato de alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su Programa.

Dicho instituto es desarrollado en la Ley 152 de 1994, en los artículos 39 y 40: "Artículo 39. Elaboración. Para efecto de la elaboración del proyecto del plan, se observarán en cuanto sean compatibles las normas previstas para el Plan Nacional, sin embargos deberá tenerse especialmente en cuenta lo siguiente: 1. El Alcalde o Gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de



los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato. ...Tanto los Consejos Territoriales de Planeación, como los Concejos y Asambleas, verificarán la correspondencia de los planes con los programas de gobierno que hayan sido registrados al momento de la inscripción como candidato por el Alcalde o Gobernador electo. *Parágrafo.* Las disposiciones de este artículo se aplicarán respecto de la máxima autoridad administrativa y corporación de elección popular de las demás entidades territoriales.

Artículo 40. Aprobación. Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los Planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o Alcalde podrá adoptarlos mediante decreto. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo Gobernador o Alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso. (Art. 259 CPC 1991)"-

De tal forma, de conformidad con el artículo 259 de la Constitución, quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato y que la ley reglamentará el ejercicio del voto programático. De su parte, el artículo 40 superior, dentro de los derechos de participación política que reconoce a los ciudadanos, enumera el de "revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley", y el 103 del mismo ordenamiento superior enlista la revocatoria del mandato como uno de los mecanismos de participación ciudadana.

En desarrollo de la facultad de reglamentar el ejercicio del Voto Programático y la Revocatoria del Mandato, el Congreso Nacional expidió inicialmente la Ley 131 de 1994 "por el cual se reglamenta el Voto Programático", y posteriormente la 134 del mismo año, "por la cual se dictan normas sobre instituciones y mecanismos de participación ciudadana", ambas de naturaleza estatutaria. En la primera, definió que se entendía por Voto Programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir Gobernadores y Alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.

Y en cuanto a la Revocatoria del Mandato, la misma ley estableció que era también un mecanismo de participación ciudadana que procedía "por el incumplimiento del programa de gobierno." La ley 134 de 1994, por su parte, se refirió a la revocatoria del mandato como "un derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.

Posteriormente, mediante la Ley estatutaria N° 741 de 2002, el Congreso, previa declaratoria de exequibilidad de la norma por parte de la Corte Constitucional, al examinar la constitucionalidad de las disposiciones estatutarias que acaban de mencionarse, puso en evidencia el nexo inescindible que existía entre las nociones de soberanía popular, mandato imperativo, voto programático y revocatoria del mandato.



La Ley 131 del 9 de mayo de 1994 (Diario Oficial No. 41.351) reglamenta el Voto Programático. En su artículo 1º se expresa: "En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política entiende por voto programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura".

El artículo 2º establece: "En desarrollo de los artículos 40 y 103 de la Constitución Política, la Revocatoria del Mandato por el incumplimiento del Programa de gobierno, es un mecanismo de participación popular, en los términos de esta ley".

Por su parte, el artículo 3º dispone: "Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes, deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva, o en su defecto las administraciones departamentales o municipales, ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes sin perjuicio de su divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación". En cuanto al resto de los artículos que componen la norma, en ellos se desarrollan los requisitos y procedimientos exigidos para la aplicación del referido derecho político.

La Ley 134 fue publicada en el Diario Oficial 41.373 del 31 de mayo de 1994, dictándose por la misma normas sobre mecanismos de participación ciudadana. En el artículo 1º de su Título I: Objeto y definiciones; se expresa: "La presente Ley estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto. Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles".

El artículo 2º expresa: "En desarrollo de los artículos 40 y 103 de la Constitución Política, la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno, es un mecanismo de participación popular, en los términos de esta ley".

Por medio de su artículo 6º - Revocatoria de Mandato, se establece: "La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde."

El artículo 64º, correspondiente al Título VII - *De la revocatoria del mandato*, expresaba originalmente: "Previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por esta ley para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas, un número de ciudadanos no inferior al 40% del total del votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, podrá solicitar ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde. Sólo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente. La revocatoria del mandato procederá siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario".



En cuanto a los procedimientos para la aplicación de la Revocatoria de Mandato, están desarrollados entre los artículos 65° y 76° inclusive de la Ley 143 de 1994, la cual fue luego modificada parcialmente por la Ley 741 de 2002 .

Por su parte, en el Capítulo I del Título I: *Inscripción de las iniciativas legislativas y normativas y de la solicitud de referendos*; se establecen las disposiciones particulares respecto a “los promotores y voceros” (art. 10); a los “formularios para las solicitudes” (art. 11°); a los “requisitos para la inscripción “ (art. 12°); y a la “redacción” (art. 13°). En cuanto a los “Trámites de las iniciativas legislativas y normativas y de la solicitud de referendos”, las mismas están contenidas en el Capítulo 2 de la Ley.

Con posterioridad, las Leyes 131 y 134 de 1994, Reglamentarias del Voto Programático, fueron modificadas por la Ley 741 de 2002, publicada en el Diario Oficial No. 44.823, de 4 de junio de 2002. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 741 de 2002, para el trámite de solicitud de la Revocatoria del Mandato de alcaldes y gobernadores, es necesario que cumplir con dos requisitos: según el primero, de acuerdo con el artículo 1 -modificadorio de los artículos 7° de la Ley 131 de 1994 y 64 de la Ley 134 de 1994-, debe haber pasado un año mínimo, contado a partir del momento de la posesión del respectivo político. En segundo lugar, solicitar por escrito a la Registraduría Nacional del Estado Civil la convocatoria al pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el mandatario.

Asimismo, el artículo 2 de la citada norma modificó los artículos 11 de la Ley 131 de 1994 y 69 de la Ley 134 de 1994, los que quedaron así: “Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario”.

Cabe destacar que, además de la República de Colombia, donde se ha instituido el Voto Programático, existen otros países donde se han establecido disposiciones tendientes al respeto de las promesas electorales por parte de los funcionarios públicos que llegan al poder a través del voto de la ciudadanía. Como ejemplo, podemos hacer referencia a la República Bolivariana de Venezuela cuya Constitución, de conformidad con el artículo 66, establece: “Los electores y electoras tienen derecho a que sus representantes rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión de acuerdo con el programa presentado”.

En el mismo sentido, cabe citar a la Constitución de la República de Ecuador, cuyo artículo 109 establece: “Artículo 109.- 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 presentará su plan de trabajo ante el correspondiente tribunal electoral”.



Más democracia

Tal como hemos expresado, el rasgo distintivo del derecho público argentino fue el sufragio universal. Entre los primeros antecedentes legislativos referidos a la aplicación del sufragio universal, podemos mencionar dos. En principio, el "Estatuto Provisional para la dirección y administración del Estado", aprobado a mediados del año 1815 por la Junta de Observación. El otro ejemplo corresponde al año 1821, cuando la Junta Extraordinaria y Constituyente aceptó el sufragio universal para la elección destinada a su integración.

Sin embargo, aquellos tempranos avances respecto a la incorporación de los derechos individuales, entre los cuales el sufragio universal aparecía como la consecuencia directa del reconocimiento de la Soberanía del Pueblo, no tuvieron el desarrollo que hubiéramos deseado con el transcurso del tiempo.

Un siglo después de la Revolución de Mayo, recién se lograba establecer un sistema electoral que permitía un ejercicio más ordenado y transparente del voto popular y la representación de las minorías. Debieron transcurrir varias décadas más para que las mujeres pudieran tener el derecho al sufragio.

El bicentenario de aquella gesta nos encuentra en la lucha por la incorporación de nuevas formas de democracia, que superen la elemental participación de las ciudadanas y ciudadanos de nuestro país en los comicios para la elección de representantes en los cargos legislativos y ejecutivos de gobierno.

Tal como lo expusiera el destacado legislador socialista Nicolás Repetto: "Perfeccionar la democracia y darle un gran contenido social. He aquí un magnífico programa para las generaciones de hoy, que quieran apartarse de la política hasta ahora estéril, de violencia, fraude, demagogia y venalidad" (Diario *La Prensa* del 7 de marzo de 1941)

Se debe tratar de lograr una equilibrada complementación entre la democracia representativa y la directa, de modo que las ciudadanas y los ciudadanos no sólo protagonicen una votación espasmódica cada dos o cuatro años, sino que su opinión tenga voz en otros temas

Es necesario dar pasos importantes hacia la democracia participativa, estableciendo mecanismos de democracia semidirecta, tales como la Audiencia Pública, la Iniciativa Popular legislativa, la Consulta Popular, y la Revocatoria de Mandato. La plena participación de las ciudadanas y los ciudadanos en las decisiones, no puede ser soslayada.

La fórmula anacrónica de la Constitución Nacional, que expresa "el pueblo no delibera ni gobierna", se originó cuando era impensable identificar al sujeto "pueblo" con el concepto "ciudadanía"; por eso no se empleó nunca en nuestra Carta Magna el término "democracia" y sólo una vez se consignaba la expresión "soberanía del pueblo". Sin embargo, dichas concepciones han quedado relegadas a partir de la Reforma de 1994 que incorporó, entre otros importantes derechos políticos, los referidos mecanismos de democracia semidirecta.

La Soberanía del Pueblo implica el ejercicio del derecho a la participación de las ciudadanas y los ciudadanos, a través -entre otros- del establecimiento de los citados institutos. Es necesario avanzar hacia una sociedad más democrática y



participativa, en la cual sus integrantes sean realmente protagonistas activos del futuro común.

Se deben incorporar institutos y mecanismos democráticos destinados a someter a la voluntad popular cuestiones de gran trascendencia para la Provincia y los municipios, así como para mejorar los niveles de representación política afectados últimamente por la desconfianza que generan actos reñidos con la moral y la ética por parte de funcionarias y funcionarios públicos electos.

La configuración de un Estado democrático, comienza por la forma de ejercicio de la soberanía, mediante mecanismos de democracia directa y de representación institucional, abre espacios para la participación ciudadana. La participación puede resumirse en el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a intervenir en las decisiones públicas más relevantes de cualquier ámbito territorial.

Se debe garantizar a todos los ciudadanos y ciudadanas el derecho a la participación en todos los ámbitos de la vida comunitaria; como un medio eficiente para desarrollar los postulados de una democracia participativa. El derecho a la participación no se debe limitar a los clásicos derechos políticos de sufragio, de asociación con fines políticos y de manifestación libre de las ideas, sino que se extiende a la obligación por parte de los representantes de rendir cuentas transparentes y periódicas sobre su gestión.

Existe una cuestión de suma importancia para la representatividad y la eficacia de los ámbitos de gobierno: se trata del carácter de delegados que revisten los funcionarios electos y, por lo tanto, la naturaleza revocable de sus mandatos.

A diferencia de la doctrina de la representación política vigente en la actual Constitución en la que el representante no estaría vinculado por mandato alguno a sus electores y una vez elegido se convierte en representante de los "intereses generales" -de la Nación o de la Provincia-, la representación de los intereses está sostenida por el mandato vinculado o imperativo. El que representa intereses particulares o sectoriales de un grupo es siempre un mandatario, un delegado, un portavoz del grupo que represente al que está unido por un mandato imperativo, es decir, obligatorio.

El carácter de mandatario que puede revestir el funcionario electo garantiza la autenticidad de la representación que inviste en consecuencia, su importancia institucional y la incidencia real y efectiva del mismo en las decisiones públicas. Como expresara Carlos Nino, nuestro sistema de gobierno está intrínsecamente ligado al sistema de partidos y al sistema electoral, con lo que la suerte de aquel está vinculada a la de estos. Según sus expresiones: "Solamente el pluralismo favorece a un sistema democrático. No hay democracia sin ciudadanía, ni hay ciudadanía sin acuerdo, no sólo sobre procedimientos e instituciones, sino también sobre contenidos."

La Revocatoria de Mandato se fundamenta en los principios de soberanía popular y de representación, puesto que el pueblo en ejercicio de su soberanía otorga a sus representantes un mandato para que ejerzan el poder político.

La presente iniciativa legislativa consideramos resulta de gran importancia para el sostenimiento y mejoramiento de las instituciones provinciales y comunales, ya que plantea la incorporación del instituto de Revocatoria de Mandato aplicado al



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



mecanismo de Voto Programático en nuestra Provincia, sistema que ha sido valorado por organizaciones no gubernamentales a nivel internacional

Tal como lo hemos expresado, la revocatoria del mandato, recall o plebiscito revocatorio, es *un derecho político* y constituye un procedimiento a través del cual el electorado puede *dar por terminado el mandato que le han conferido a un representante mediante el voto popular*, destituyéndolo del cargo público a quien él mismo eligió, antes de que concluya el período de su mandato. Es decir, el pueblo, mediante el sufragio y de manera vinculante, decide sobre la continuidad en el desempeño del cargo de un funcionario de elección popular.

La Revocatoria de Mandato permite al electorado rectificar, corregir, por una vía institucional, la brecha que se abre entre la legitimidad de origen y la de ejercicio: la del gobernante que, aunque respaldado en las urnas, se deslegitima en la gestión por causas varias, entre ellas, por incumplir el contrato preelectoral, por hacer caso omiso a la voluntad popular, por ser incapaz, etc.

La Revocatoria de Mandato es una institución jurídico-política, entendida como un derecho político así como un mecanismo de democracia semidirecta, presente en las denominadas democracias participativas. Cabe recordar que su incorporación legislativa ha sido planteada por candidatos en diversas elecciones, constando en los respectivos programas y plataformas electorales para su implementación.

Entre las múltiples ventajas que ofrece la aplicación de la Revocatoria de Mandato, se destacan las siguientes: Faculta a los electores a remover a las autoridades de sus cargos, porque le han perdido la confianza; permite recordarle 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; e incrementa el interés del ciudadano en los asuntos públicos, porque les permite participar de manera directa en la toma de decisiones políticas.

Conceptualmente la Revocatoria de Mandato a una autoridad electa se configura a partir de la pérdida de confianza y la disconformidad de la ciudadanía sobre su gestión de sus representantes.

La implementación de este instituto posibilita, según lo que han dado en denominar algunos: pasar de una "democracia gobernada" a una "democracia gobernante"; al existir la posibilidad de destituir a los representantes electos. Todos los cargos de elección popular deben poder ser son revocados, en la medida en que el electorado pierda la confianza depositada en sus representantes al momento de apoyarlos con su voto. Una de las principales causas lo constituye el incumplimiento injustificado del Programa de gobierno por el cual resultare electo.

Las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a exigir que sus representantes cumplan con el Programa de gobierno presentado durante la campaña electoral, y que rindan cuentas periódicamente sobre los avances de su gestión, de acuerdo con el mismo. En caso que ello no ocurra, debe existir un mecanismo que posibilite la revocación de mandato por incumplimiento del compromiso asumido con el electorado al presentar y prometer la concreción de sus propuestas.

En ese sentido, el instituto de la Revocatoria de Mandato aplicado al mecanismo de Voto Programático, debe ser un procedimiento es simple, relativamente corto y



bien descrito por la ley, constituyéndose en un instrumento dispuesto a servirle al pueblo para corregir sus destinos; incidiendo también para que los gobernantes sean cuidadosos respecto al cumplimiento de los compromisos electorales y al ejercicio de su administración, ya que el pueblo puede hacer uso de este mecanismo.

Tal como hemos expresado anteriormente, si se desea acentuar el derecho político del electorado a controlar la gestión de gobierno de los candidatos electos, la Revocatoria de Mandato y el Voto Programático como dos caras de una misma moneda, son los mecanismos de control popular por excelencia.

El Voto Programático y la Revocatoria de Mandato por incumplimiento del programa de gobierno presentado a la ciudadanía en la campaña electoral, son derechos políticos en algunos países latinoamericanos ya tienen consagración constitucional expresa. Así la Corte Constitucional de Colombia al respecto tiene dicho: "El voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos, se desprende que en el marco de la democracia participativa, que hunde sus raíces en los campos de la soberanía popular, el voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su programa".

Estamos convencidos que se deben sentar las bases para establecer una democracia participativa, habilitando mecanismos de participación ciudadana en la vida pública que exceden del simple derecho a sufragar, propio de las democracias indirectas, también denominadas delegativas.

Conclusiones

Vivimos un divorcio creciente entre lo político y lo social que afecta sin duda la vida institucional. Las elaboraciones contemporáneas de la ciencia política reclaman la consideración institucional del "hombre concreto", definido por sus particularidades producto de la situación social en que está inmerso. La democracia política se debe hermanar con la noción de participación del individuo, del ciudadano, de conformidad a su ideología.

Desde el punto de vista del mejoramiento de las instituciones, éstas deben ser democratizadas estableciendo espacios convergentes para una mayor participación de las ciudadanas y los ciudadanos a nivel individual, como de las organizaciones sociales a escala colectiva. Es necesario sentar las bases para la articulación de lo político con lo social.

Se deben incorporar a la legislación provincial mecanismos democráticos que permitan la participación de la ciudadanía en las diferentes instancias de la administración pública, comenzando por la elección de sus representantes en los máximos cargos del poder ejecutivo provincial y municipal, pasando por la concertación de las políticas de Estado y el control de la gestión, hasta la posibilidad de revocar el mandato de las funcionarias y funcionarios electos.



Las presentaciones de políticas públicas, a ser aplicadas por los gobernantes, deben estar convalidadas por el respaldo dado por el electorado a las mismas en función del Programa presentado al momento de los comicios. De tal forma, resulta relevante la responsabilidad de los funcionarios en cuanto al cumplimiento del mismo.

La Revocatoria de Mandato es un instrumento político de participación directa del pueblo en ejercicio de su soberanía, con el cual el ciudadano o ciudadana podrá ejercer su poder sobre las autoridades que eligió para removerlas de su cargo.

La presente iniciativa ha sido elaborada sobre la base de numerosos antecedentes tomados de diversas fuentes relacionados con el tema planteado, entre ellos parte de un trabajo de análisis histórico del desarrollo de la participación popular en nuestro país desarrollado por el destacado legislador y dirigente socialista Guillermo Estévez Boero, el cual integra los primeros capítulos de este proyecto de ley.

También debemos mencionar que esta iniciativa legislativa se relaciona con una serie de proyectos de similares características que hemos presentado con el objeto de establecer mecanismos de democracia directa y semidirecta, que permitan incrementar la participación de las ciudadanas y los ciudadanos en la toma de decisiones.

Estas propuestas legislativas se enmarcan en el planteo histórico del socialismo de transformar gradualmente la democracia representativa en participativa, convencidos de que en la capacidad creadora y realizadora de nuestro pueblo se encuentra la herramienta que permitirá ir forjando nuevas formas de gobierno que den respuesta a los intereses de las mayorías.

En función de ello, hemos presentado recientemente la correspondiente iniciativa para incorporar el instituto de la Revocatoria de Mandato en la legislación provincial, definiendo un procedimiento que permite a las ciudadanas y a los ciudadanos destituir de su cargo -tanto ejecutivos como legislativos-, con causa justificada y garantizando que no se utilice como mecanismo de revancha política, a los representantes electos sobre la base de diversas causales.

En los ámbitos doctrinal y legislativo latinoamericano, se consideran diversas circunstancias, como causas idóneas para que el electorado pueda solicitar la convocatoria de una Consulta Popular de Revocatoria. Hemos tomado como base para la elaboración del presente proyecto de ley al instituto establecido por la Constitución Política y la legislación reglamentaria respectiva de la República de Colombia, la cual incorporó el mecanismo denominado Voto Programático.

Por medio de la presente, planteamos la incorporación de un mecanismo, complementario de la Revocatoria de Mandato: el Voto Programático, que obliga a la presentación previa del Programa de gobierno de cada candidato que se postule a cargo de gobernador o intendente municipal, así como a su cumplimiento por parte de los electos durante el ejercicio de su cargo.

La no observancia de la promesa pre-electoral, habilita la posibilidad de destitución del funcionario o funcionaria cuestionado a cargo del poder ejecutivo por intermedio del voto de la ciudadanía, para lo cual se utiliza el procedimiento del Referéndum Revocatorio.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



Afirmaba Nicolás Repetto: "Para que una elección realice sus fines, no basta, por consiguiente, asegurar a cada elector la libre emisión del voto y hacer escrutinios de verdad; es necesario también que cada elector exprese su opinión personal, formada de una manera libre, espontánea, o bajo la influencia de una propaganda de persuasión basada en el empleo leal de argumentos o hechos de orden social o político". (Repetto, Nicolás: *Revista Acción Socialista*, Año III, Nº 24, página 737; Buenos Aires, 1926)

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.

De tal forma, la presente iniciativa legislativa tiene por objeto incorporar al sistema electoral de la provincia de Buenos Aires, una nueva forma de control político propia de las democracias participativas. El mecanismo de Voto Programático, a ser aplicado para los máximos cargos electivos del poder ejecutivo -sea provincial o municipal-, establece cuáles son los deberes que la ciudadanía impone a la funcionaria o funcionario elegido y, en caso de incumplimiento, la consecuente Revocatoria del Mandato por parte del electorado.

Es necesario incorporar a nuestro sistema electoral el instituto de la Revocatoria de Mandato y el mecanismo de Voto Programático, a efecto de revertir la desconfianza de las ciudadanas y los ciudadanos respecto a la política y al valor de la democracia como medio del logro del deseado progreso social.

Creemos que el establecimiento del mencionado mecanismo como principio electoral en la Provincia constituirá un importante avance institucional, ya que se obligará a los gobernantes a convertir sus propuestas de campaña o Programas de gobierno en planes de desarrollo para sus distritos -Provincia o municipios-, y por lo tanto de obligatorio cumplimiento.

Desde el punto de vista jurídico-político, la Revocatoria de Mandato y su complementación con el Voto Programático, constituyen una herramienta adecuada para que el pueblo ejerza efectivamente su soberanía.

Consideramos que es necesario lograr el fortalecimiento de la democracia, de las instituciones republicanas y de los partidos políticos, afectados por el descreimiento ciudadano especialmente a partir de los hechos acaecidos en nuestro país en diciembre de 2001.

En tal sentido, siguen teniendo plena vigencia las afirmaciones que oportunamente expresara Nicolás Repetto: "Es urgente completar y depurar nuestra democracia con una serie de medidas legislativas, que influirán principalmente en la vida de los partidos políticos y en el mejor desempeño de sus agentes y representantes". (*Nuestra Ruta, Revista de Acción Argentina*; página 39; Buenos Aires, 1940)

En el marco de otorgarle a la ciudadanía la posibilidad de participación y control sobre los funcionarios electos, proponemos incorporar, en el marco del instituto de la Revocatoria de Mandato de autoridades electas, el mecanismo de Voto Programático mediante el cual los ciudadanos y las ciudadanas pueden dar por



terminado el mandato que le han conferido al gobernador o a un Intendente; fundamentando su solicitud en el incumplimiento del Programa de gobierno

Como síntesis del contenido del presente proyecto de ley, se define el Voto Programático como el mecanismo de participación democrática mediante el cual las ciudadanas y los ciudadanos que votan para elegir Gobernador e Intendente, imponen como mandato al representante, el cumplimiento del programa de gobierno que su fuerza política hubiera oficializado ante la autoridad electoral como parte integral de su compromiso cívico con el electorado.

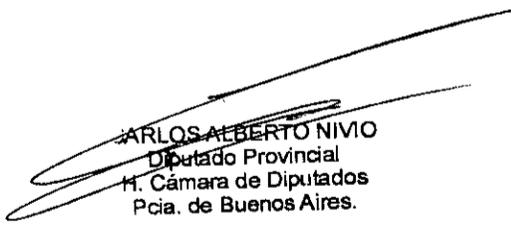
Asimismo, se establece como objeto su aplicación en los procesos de selección, evaluación, control del ejercicio y destitución, por parte de la ciudadanía, de autoridades electas para cubrir los cargos de Gobernador de la Provincia e Intendentes municipales.

Por otra parte, en sus diferentes capítulos, la iniciativa desarrolla los diversos aspectos relacionados con los objetivos del mecanismo; la oficialización, difusión obligatoria y actualización del Programa de gobierno; la presentación de las solicitudes de Revocatoria de Mandato; el procedimiento para la convocatoria a Referéndum; así como los requisitos para su aplicación y las disposiciones generales correspondientes para el ejercicio de este derecho político.

La presente iniciativa se sustenta en los principios de Soberanía del Pueblo, democracia directa y los mecanismos de participación ciudadana y control social, entre los cuales se encuentra la Revocatoria de Mandato

Coincidimos plenamente con las expresiones de Juan B. Justo: "No deseo que haya gobernantes argentinos que no tengan opinión en el momento de una elección, ni antes ni después de ella. Quiero que tengan propósitos públicos que satisfacer y que sostengan, por sus medios legítimos, el éxito electoral de determinados ciudadanos". (*La obra parlamentaria del Diputado Socialista por la Capital, Juan B. Justo -mayo 1912 / abril 1913*); página 9. Buenos Aires. Librería La Vanguardia)

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


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