

Artículo 67

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.

El pedido de revocatoria no es admisible para quienes no hayan cumplido un año de mandato, ni para aquellos a los que restaren menos de seis meses para la expiración del mismo.

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.

Concordancias CCABA: Preámbulo y artículos 1, 11, 12 inciso 2, 52, 61, 62, 63, 64, 65 y 66.

REVOCATORIA POPULAR

Definición

Es uno de los institutos participativos a través del cual el electorado de la Ciudad, soberano, puede abrir un procedimiento de revocatoria de mandato a los funcionarios electivos antes de su finalización. Este instituto permite una real participación ciudadana.³⁴ Es el pueblo quien puede impulsar esta iniciativa, con la firma del veinte por ciento

33. Cfr. Decreto N° 861/GCAB/07.

34. De Giovanni, Julio, *La Ciudad de Buenos Aires y la nueva Constitución. Una autonomía fundacional*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995, p. 206.

de los inscriptos en el padrón electoral de la Ciudad o comuna correspondiente y fundándose en causas atinentes al desempeño de funcionario que pretende remover.

Se diferencia de otros instrumentos de la democracia semidirecta, como la consulta popular o el referéndum, en tanto el sujeto activo es únicamente el pueblo soberano y no la autoridad pública.

Este instituto no está contemplado en la Constitución Nacional. Sabsay resalta esta inclusión como una innovación importante de la Constitución de la Ciudad –sancionada en 1996– respecto de su omisión en la Nacional –reformada en 1994–, ya que entiende que se ha implementado en el marco de su autonomía institucional y conforme al artículo 33 de la CN, en tanto le reconoce al pueblo derechos no enumerados pero que nacen del principio de la soberanía popular.³⁵

Este mecanismo se agrega a los procedimientos existentes para la remoción de los funcionarios pasibles de ser objeto de remoción, destitución de legisladores (artículo 79) y juicio político de Gobernador o Vicegobernador (artículo 92 y siguientes). Los dos tipos de instituciones no son incompatibles y apuntan a un mayor control de quienes ejercen funciones públicas electivas.³⁶

Son pasibles de ser removidos mediante este mecanismo todos los funcionarios electivos: el Jefe de Gobierno, su Vicejefe, los legisladores y los miembros de las juntas comunales.

De Giovanni³⁷ sostuvo que se trata de una interesante forma de participación en forma directa de la voluntad popular en las democracias representativas. Se trata de un instituto que combina elementos de Derecho Privado (la renovación del mandato) con elementos de la iniciativa popular del referéndum. Resulta un límite evidente a la forma representativa de gobierno en atención a que, según su resultado, puede terminar con un mandato que tenía, en principio, una determinación, por supuesto mayor. Desde el punto de vista del Derecho Privado su justificación nace de la doctrina del mandato. Existe un contrato entre los ciudadanos (el pueblo de la Ciudad resulta así man-

35. Sabsay, Daniel A. y Onaindia, José M., *La Constitución de los porteños. Análisis y comentario*, op. cit., pp. 152-154.

36. Ídem.

37. De Giovanni, Julio, *La Ciudad de Buenos Aires y la nueva Constitución. Una autonomía fundacional*, op. cit., p. 206.

dante) y sus mandatarios (los representantes), que puede ser resuelto por decisión e iniciativa popular, interviniendo así conceptos de Derecho Público. Es decir, si un porcentaje (que será determinado en el Estatuto) de ciudadanos decide “terminar” con el contrato electoral por el cual ha elegido a su mandatario, esta decisión provoca que se convoque al electorado para que, mediante una mayoría (que también será determinada en el Estatuto) apruebe o desapruebe la revocación del mandato otorgado. En caso de ser aprobada la iniciativa, el funcionario será removido de su cargo y se implementarán los mecanismos correspondientes para proceder a la elección del nuevo mandatario.³⁸

Procedimiento

El derecho del electorado de la Ciudad a requerir la revocatoria al mandato de funcionarios y funcionarias electivos de los poderes Legislativo y Ejecutivo y de las comunas se encuentra regulado en la Ley N° 357 de la Ciudad.

La revocatoria procede a petición de uno o más electores respecto de un determinado funcionario y por causas atinentes al desempeño de sus funciones. Este funcionario debe detentar un cargo electivo del que haya transcurrido más de doce meses desde la asunción del cargo y resten cumplirse más de seis meses de la finalización del período para el que hubiere sido electo. Lo señalado marca una lógica inmunidad temporal, según la cual la procedencia del instituto va a limitarse a que el Tribunal compruebe que parte del mandato se encuentra cumplida. Esto es irrazonable para Quiroga Lavié, sobre todo si se interpreta – como lo hace el autor – que sólo cabe la revocatoria con motivo de existir causas penales en las cuales estuvieren involucrados los denunciados, ya que no puede hacerse sufrir a la ciudadanía y al sistema democrático los perjuicios y la deslegitimación que implican mantener en el cargo a alguien que esté involucrado en una causa penal. Mucho más si se encuentra efectivamente procesado, aún pendiente de condena.³⁹

La petición que solicite la revocatoria del mandato debe reunir al menos la firma del 20% de los electores y electoras de la Ciudad o Comuna, conforme el padrón electoral utilizado en las últimas

38. Ídem.

39. Quiroga Lavié, Humberto, *op. cit.*, p. 183.

elecciones de autoridades de la Ciudad o comunales. La cantidad de electores será computada según el distrito al que pertenezca el funcionario sobre el que recae la petición. Así, se necesitará el 20% del total del padrón electoral utilizado en la última elección de distrito de la Ciudad para un funcionario local (Jefe o Vicejefe de Gobierno o legisladores) y para un funcionario comunal (comuneros), el 20% se ajustará a la cantidad de electores de la comuna en cuestión.

Como primer paso, y con carácter de trámite preparatorio de la petición de revocatoria, los interesados deberán presentarse ante el Tribunal Superior de Justicia para identificar al funcionario cuya revocación de mandato se impulsa, señalando el cargo que detenta y las fechas de inicio y finalización de su mandato. La petición debe expresar inequívocamente la o las causas en las que se funda el pedido y la identificación de los presentantes.

Mientras que la Constitución sólo señala que puede solicitarse por “causas atinentes a su desempeño”, la ley reglamentaria exige una fundamentación para cada funcionario o funcionaria electivos en particular (artículo 3, Ley N° 357) y, además, que las causas de la revocatoria sean expresadas inequívocamente (artículo 6, inciso b, Ley N° 357). Este requisito, en palabras del Tribunal Superior de Justicia:

... tiende a impedir que sean efectuados planteos indiscriminados, pero en principio, no obsta a que, en una sola presentación, se proponga la revocatoria de los mandatos de varios funcionarios cuando sea una “la causa atinente al desempeño de sus funciones” (artículo 4, inciso c, Ley N° 357).⁴⁰

Asimismo, sostuvo que

... la enunciación de una pluralidad de autoridades vinculadas con un único hecho obliga a que los peticionantes precisen por qué razón se cuestiona el desempeño de cada uno de ellos en particular. La petición (...) no expresa adecuadamente cuáles son las conductas de los funcionarios mencionados que fundan la solicitud de revocatoria. Es decir, no se explica en qué forma cada uno habría desempeñado mal las funciones para las cuales son competentes, pese a que, además,

40. TSJ, “Verazay, Irma Rosa y Cáceres, Rubén Andrés s/pedido de revocatoria de mandatos”, Expte. N° 1630/2002, 12/09/2002.

el requerimiento involucra a miembros de dos poderes distintos, con atribuciones diferentes.⁴¹

Para Belasio debe tratarse de un tema de suficiente gravedad como para convocar al 20% del electorado de la Ciudad o de la comuna respectiva,⁴² mientras que para Quiroga Lavié no puede ser otra cosa que una causa judicial penal.⁴³ El Tribunal Superior de Justicia sostuvo que debe existir una causa seria, grave o trascendente para convocar al electorado sin que sea suficiente, según la disposición constitucional, la apreciación de la opinión pública o de un sector determinado o indeterminado de la sociedad, de los medios masivos de comunicación y/o del propio funcionario electivo.⁴⁴ Circunscribirlo a una causa penal, pura y exclusivamente, recortaría las posibilidades de aplicar el instituto y podría sostenerse que opera como garantía a favor del funcionario electivo. Sin perjuicio de ello, el presente instituto ha sido pensado y reconocido como una garantía del sistema democrático que permite la participación del electorado en temas que hacen al funcionamiento de las instituciones públicas.

La tarea de identificación de las causales de revocatoria postuladas por quien desea impulsar un procedimiento de revocatoria de mandato se encuentra a cargo, de manera exclusiva, de la parte interesada, la cual debe señalar la conducta concreta desarrollada o no desarrollada por el funcionario cuyo mandato se pretende revocar, entre otras cosas, para no sorprender a quienes pueden acompañar en el futuro esta petición, o tan sólo decidir si la suscriben o si no la suscriben. A ello precisamente se refiere la palabra “inequívocamente” que corona el texto de la condición; esto es, se trata de una condición material y no representa sólo una condición meramente formal.⁴⁵

En el citado expediente (1630/2002), los peticionantes solicitaron la revocatoria de los mandatos del Jefe de Gobierno, su Vicejefa y siete

41. *Ibidem*.

42. Belasio, Alfredo, *op. cit.*, pp. 123-125.

43. Quiroga Lavié, Humberto, *op. cit.*, p. 182.

44. TSJ, “Bergensfeld, Sergio F. y otros”, 09/02/2005.

45. TSJ, “Boico Roberto José s/pedido de revocatoria de mandato del Jefe de Gobierno”, Expte. N° 7471, 1° de septiembre de 2010. Con cita de “Verazay Irma Rosa y Cáceres Rubén Andrés, s/pedido de revocatoria de mandatos”, Expte. N° 1698/2002, resolución del 16/10/2002. Voto del Dr. Maier.

legisladores⁴⁶ porque en su opinión “omitieron salvar las omisiones y defecciones reglamentarias negando, limitando y cercenando derechos y garantías dispensados constitucionalmente”.

En concreto, el Tribunal Superior resolvió no dar curso a la petición de revocatoria así efectuada por no satisfacer los requisitos determinados en la Ley N° 357.

Un mes después, los mismos actores (Irma Rosa Versay y Rubén Andrés Cáceres) solicitaron la revocatoria únicamente del Jefe de Gobierno por

... violación del juramento prestado al asumir el cargo de hacer cumplir la Constitución local, mal desempeño en el ejercicio de sus funciones, irregularidad en el ejercicio de su función y porque niega, limita y cercena derechos y garantías dispensados constitucionalmente a favor de los habitantes de la ciudad.⁴⁷

Se hacía referencia al ejercicio –o a la falta de ejercicio– del poder de policía, del poder de iniciativa parlamentaria y del poder reglamentario del Poder Ejecutivo local en relación con la llamada “venta ambulante”, en tanto esta podía lesionar la salud de sus habitantes, representar una invasión y utilización arbitraria e ilegítima del espacio público y constituir una falta de equidad o lealtad comercial. En esta oportunidad, el TSJ consideró, por mayoría –con los votos de los jueces José Osvaldo Casás, Ana María Conde y Guillermo Muñoz–, que estaban acreditados los requisitos del “trámite preparatorio de la petición de revocatoria” de la Ley N° 357.

Julio B. J. Maier adhirió al voto de la mayoría, pero consideró que el fundamento general aludido se hallaba en el límite mínimo tolerado en la exigencia del artículo 6, inciso b, Ley N° 357 (expresión “inequívoca” de causas).

La jueza Alicia E. C. Ruiz, en disidencia, dijo que del escrito inicial no surgía de manera inequívoca cuáles eran las causas por las que se solicitaba la revocatoria de mandato del Jefe de Gobierno y que

46. Respectivamente, Aníbal Ibarra, Cecilia Felgueras, Eduardo Lorenzo, Fernando Finvarb, Jorge Casabé, Guillermo Oliveri, Carlos Campolongo, Julio Crespo Campos y Jorge Enriquez.

47. TSJ, “Verazay, Irma Rosa y Cáceres, Rubén Andrés s/pedido de revocatoria de mandatos”, Expte. N° 1698/2002, 16/10/2002.

... la referencia ritual a derechos consagrados en la CCBA y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales constitucionales es insuficiente para satisfacer el requisito establecido en el artículo 6, inciso b de la ley, y por lo tanto impide dar curso a la petición.⁴⁸

Como segundo paso y dentro de los diez días de realizada la presentación, el Tribunal Superior de Justicia entregará las planillas foliadas en las que se deben asentar las firmas que conformarán el 20% de los electores que apoyan la solicitud. Los solicitantes cuentan con un plazo de doce meses a partir de la fecha en que el Tribunal haya hecho entrega de las planillas para obtener la cantidad de firmas requeridas para la apertura de este procedimiento. En caso de no cumplirse con el porcentaje requerido en el plazo señalado, el Tribunal Superior de Justicia declarará la caducidad del procedimiento. Esto fue lo que finalmente sucedió en la presentación recién mencionada (Expte. N° 1698/2002), en la cual, un año después, los interesados no habían entregado las planillas con el total de suscripciones necesarias para proseguir con el trámite previsto y el TSJ resolvió declarar la caducidad del procedimiento.

Como tercer paso, una vez presentada la totalidad de las firmas obtenidas ante el Tribunal Superior de Justicia, se verificará en el plazo de treinta días, el número total, la legitimidad y validez de las firmas presentadas. La petición de revocatoria queda desestimada si de la verificación judicial surgiera que las firmas presentadas no alcanzan el mínimo requerido, o si se constatará la existencia de irregularidades en el procedimiento de obtención de firmas, o que las obtenidas son apócrifas en un porcentaje superior al 10% de las firmas verificadas. Cuando la verificación sea positiva y se confirme la obtención de un número igual o mayor al 20%, la petición de revocatoria se encontrará abierta.

El requisito referido a obtener el 20% de las firmas del electorado fue cuestionado judicialmente, cuando se declaró abierto el procedimiento de revocatoria respecto del Jefe de Gobierno porteño en 2005. En dicha oportunidad, el funcionario interpelado en el marco del pedido de revocatoria dio a conocer su adhesión al procedimiento para someter la continuidad de su mandato a la voluntad popular, solicitando que con su conformidad se den por reunidos los requisitos para dar inicio al procedimiento sin que resulte necesaria la recolección del

48. *Ibidem*, del voto de la Dra. Alicia Ruiz.

20% de firmas de los electores, por considerar en sustancia que ese requisito es una garantía para el funcionario y por ende renunciable.

El Tribunal Superior de Justicia⁴⁹ rechazó la solicitud del Jefe de Gobierno basado en que la recolección de firmas es un recaudo constitucional por demás significativo, teniendo en cuenta su magnitud, y en que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires no prevé la posibilidad de eliminarlo, eso es fundamentalmente una garantía del sistema democrático,⁵⁰ ni deja librada al Tribunal la posibilidad de prescindir de dicho requisito.⁵¹ El Tribunal Superior de Justicia advirtió que este 20% de firmas es el único indicador capaz de brindar legitimación política a dicho procedimiento, es un requisito constitucional previsto para el adecuado ejercicio de los derechos políticos de toda la ciudadanía, tanto de quienes quieren remover al funcionario por revocatoria popular como de quienes no lo desean,⁵² dado que es el electorado y no el funcionario cuestionado quien ostenta legitimación para solicitar el referéndum.⁵³

El cuarto paso es la convocatoria. Reunidos los recaudos establecidos en esta ley, el Tribunal Superior de Justicia debe convocar a referéndum de revocatoria de mandato, que deberá realizarse dentro de los noventa días.

Luego, como quinto paso, una vez realizado el escrutinio definitivo, si la opción por la revocatoria del mandato hubiere obtenido el apoyo de más del 50% de los electores habilitados, el funcionario o funcionaria quedará separado de su cargo. Es preciso aclarar que lo que se exige es la obtención de más del 50% de los ciudadanos inscriptos en el padrón habilitados para votar y no de los votos emitidos. Esto es señalado porque, pese a la obligatoriedad del sufragio, la participación del electorado porteño en los procesos electorales oscila entre el 70 y el 80% del total de inscriptos. Esto quiere decir, en palabras del convencional Enrique Martínez, que “sobre un total de un 70 a 80% de votantes sobre el padrón, la exigencia del 50 por ciento de los inscriptos

49. *Ibídem*, del voto de la Dra. Alicia Ruiz.

50. *Ibídem*, del voto de los Dres. Maier y Ruiz.

51. *Ibídem*, del voto del Dr. Lozano.

52. *Ibídem*, del voto del Dr. Casás.

53. *Ibídem*, del voto de la Dra. Conde.

implicaría que *más del 70% de los que vayan a votar debería estar de acuerdo con la revocatoria*⁵⁴ (el destacado me pertenece).

Independientemente de lo tortuoso que sea el camino para conseguir la revocatoria, en caso de darse, se habilitarán los mecanismos previstos para el reemplazo del funcionario. De lo contrario, esto es, si la opción por revocar el mandato no obtuviese el apoyo de más del 50% de los electores inscriptos en el padrón electoral del distrito correspondiente, debe quedar inhabilitada la presentación de una nueva petición de revocatoria de mandato por las mismas causales referidas a idénticos hechos. La finalidad de un referéndum de revocatoria de mandato es la de permitir a la comunidad dar soluciones a una grave crisis de legitimidad política y evitar así las consecuencias no deseadas de la subsistencia de una administración cuyas políticas dejaron de gozar de suficiente respaldo entre sus destinatarios.⁵⁵ Por ello, si se permitiera reeditar el procedimiento, el instituto se transformaría en un proceso azaroso en el cual se intentaría revocar un mandato hasta que se obtenga la respuesta esperada por el presentante. Esto definitivamente vulneraría la legitimidad del proceso.

54. Cfr. *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de 1996*.

55. TSJ, “Bergensfeld, Sergio F. y otros”, 09/02/2005, del voto de la Dra. Conde.