

Artículo 98

El Jefe de Gobierno y el Vicejefe duran en sus funciones cuatro años y pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si fueren reelectos o se sucedieren recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período. Tienen las mismas incompatibilidades e inmunidades que los Legisladores. Pueden ser removidos por juicio político o revocatoria popular. Mientras se desempeñan no pueden ocupar otro cargo público ni ejercer profesión alguna, excepto la docencia. Residen en la Ciudad de Buenos Aires.

Prestan juramento o compromiso de desempeñar fielmente su cargo y obrar de conformidad a lo prescripto por la Constitución Nacional y por esta Constitución, ante la Legislatura, reunida al efecto en sesión especial. Sus retribuciones son equivalentes a la del Presidente del Tribunal Superior de Justicia.

MANDATO DEL JEFE O JEFA DE GOBIERNO Y VICEJEFE O VICEJEFA DE GOBIERNO, DURACIÓN, REELECCIÓN, INCOMPATIBILIDADES, INMUNIDADES, REVOCATORIA Y ACEFALÍA¹

Por Elena I. Gómez

DURACIÓN Y REELECCIÓN

El constituyente de la Ciudad siguió en este aspecto el modelo establecido en la Constitución Nacional,² así pues, fijó la duración del mandato en cuatro años con posibilidad de reelección consecutiva por un solo período, y se deberá aguardar el intervalo de un período para poder volver a postularse a un tercer período.

1. Comentarios a los artículos 98 y 99 de la CCABA.

2. En este sentido, se ha expresado al comentar el artículo de referencia que “En todos estos puntos las modalidades adoptadas por el constituyente porteño se acercan notablemente a las contenidas para las mismas cuestiones en la Constitución Nacional (artículos 89 a 93)” (cfr. Sabsay, Daniel Alberto y Onaindia, José Miguel, *La Constitución de los Porteños*, Buenos Aires, Errepar, 1997, p. 204).

A fin de fijar las pautas de interpretación del mandato del entonces Jefe de Gobierno, se incorporó la Disposición Transitoria Decimoprimera, que establecía: “El mandato del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en ejercicio al sancionarse esta Constitución, debe ser considerado como primer período a los efectos de la reelección”.

En este punto, es de destacar que en nuestro país sólo en las provincias de Mendoza y Santa Fe no se encuentra habilitada la posibilidad constitucional de que los gobernadores sean reelectos por un período consecutivo al de su mandato.³ Mientras que las constituciones de las demás provincias contemplan tal posibilidad, Buenos Aires (artículo 123), Catamarca (artículo 133), Chaco (artículo 133), Chubut (artículo 149), Córdoba (artículo 136), Corrientes (artículo 150), Entre Ríos (artículo 161), Formosa (artículo 132), Jujuy (artículo 127), La Pampa (artículo 74), La Rioja (artículo 120), Misiones (artículo 110), Neuquén (artículo 208), Río Negro (artículo 175), Salta (artículo 140), San Juan (artículo 175), San Luis (artículo 147), Santa Cruz (artículo 114), Santiago del Estero (artículo 152), Tierra del Fuego (artículo 126) y Tucumán (artículo 90).

INCOMPATIBILIDADES E INMUNIDADES

En lo que se refiere a las incompatibilidades e inmunidades los convencionales constituyentes de la Ciudad estimaron conveniente establecer que sean las mismas que para los que ostenten el cargo de legislador.

La inelegibilidad e incompatibilidad no son lo mismo. En efecto,

... [l]as primeras impiden ser elegido, las segundas no obstaculizan la elección, sólo impiden el desempeño del cargo si no se renuncia a la situación declarada incompatible. Las inelegibilidades, en fin, perte-

3. La Constitución de la Provincia de Mendoza establece en su artículo 115 que “El Gobernador y el Vicegobernador no podrán ser reelegidos para el período siguiente al de su ejercicio. Tampoco podrá el Gobernador ser nombrado Vicegobernador, ni el Vicegobernador podrá ser nombrado Gobernador [...]”. En igual sentido, el artículo 64 de Constitución de la Provincia de Santa Fe señala que “El gobernador y vicegobernador duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones, sin que evento alguno autorice prórroga de ese término, y no son elegibles para el mismo cargo o para el otro sino con intervalo, al menos, de un período”.

necen al derecho electoral, mientras que las incompatibilidades pertenecen al derecho parlamentario.⁴

Así, la Constitución porteña establece solamente la compatibilidad del cargo de Jefe y Vicejefe de Gobierno con el ejercicio de la docencia. En este punto, en la Convención Constituyente, al tratar las incompatibilidades de los legisladores de la Ciudad, se señaló que con ello se pretendía “dejar abierta la posibilidad de que el legislador sí pueda ejercer la docencia en universidades distintas de las estatales” (convencional Argüello, J. M. A.).⁵

Por su parte, en cuanto a las inmunidades recordemos que nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que dicho privilegio “no contempla a las personas, sino que es una garantía al libre ejercicio de la función legislativa para mantener la integridad de los poderes del Estado” (cfr. Fallos: 308:2091 y doctrina de Fallos: 169:76; 217:122; 248:462; 252:184).

En virtud de que las inmunidades parlamentarias son:

... garantías que se otorgan a un órgano de poder para su buen funcionamiento independiente dentro del organigrama del gobierno federal, y ello tanto si tales garantías cubren al “órgano-institución” como si protegen a los “órganos-individuo”, porque ambos casos tienden a resguardar al Congreso y a sus Cámaras que actúan a través de las personas que son sus miembros.⁶

En este sentido, recogiendo los precedentes del máximo Tribunal, la Convención destacó:

El texto en tratamiento introduce una innovación necesaria y saludable, que recoge tanto antecedentes históricos como acontecimientos recientes referidos a las inmunidades o privilegios parlamentarios. La innovación que estamos introduciendo deja fuera de futuras in-

4. Aragón, Manuel, “Derecho Electoral: Sufragio Activo y Pasivo”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Ciudad de México, Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos BIIDH, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral BIFE y Fondo de Cultura Económica, 2° edición, 2007, Cap. X, p. 193.

5. *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996*, Buenos Aires, Editorial Jusbairens, 2016, T. 3, p. 185.

6. Bidart Campos, Germán, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 1993, T. II: El derecho constitucional del poder, p. 131.

interpretaciones el hecho de que la inmunidad de arresto no implica la de proceso, permitiendo de este modo someter a los legisladores a la jurisdicción de los jueces hasta la culminación de una sentencia definitiva, sea esta absolutoria o condenatoria, sin necesidad de previo desafuero (cfr. convencional Liliana Chiernajowski).⁷

Y se agregó que “este artículo que sometemos a votación contribuirá tanto a fortalecer las instituciones republicanas como a reconciliar estas instituciones con la opinión pública y los ciudadanos de nuestra ciudad”.⁸ A su vez, la convencional Bullrich destacó que

... es una medida inteligente, valiente e importante que la Ciudad pueda comenzar a sentar las bases de una nueva forma de interpretación que desde la propia redacción está clara y que, sin duda, en los próximos años se va a poder tomar como ejemplo.⁹

REVOCATORIA DE MANDATO

Por su parte, los constituyentes de la Ciudad incorporaron en el mismo artículo 98 uno de los novedosos –para su época– mecanismos de democracia directa, la revocatoria de mandato, que persigue la interrupción del mandato por parte de la ciudadanía del titular de un cargo de elección popular. Algunos países latinoamericanos como Bolivia, Ecuador y Venezuela la adoptaron para habilitar la destitución de todos los cargos nacionales, incluyendo el de Presidente. En cambio, en otros países como en el caso de Perú, lo hicieron para el ámbito regional y/o municipal, que ya ha realizado procesos de revocatoria de más de cinco mil autoridades.

Por ello, se ha sostenido que

... a diferencia de otros mecanismos de democracia directa (como referendos e iniciativas), la revocatoria cuestiona directamente a la autoridad. Por ello es necesario distinguir, en el campo de la participación política ciudadana, dos tipos de fenómenos: la elección y la revocatoria. [...]. En una se compete por el poder, en la otra se cuestio-

7. *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996*, op. cit., T. 3, p. 195.

8. *Ibidem*, T. 3, p. 196.

9. *Ibidem*, T. 3, p. 199.

na el poder. El hecho de que la forma en que se materializa la voluntad popular, el voto, sea la misma, no implica que el tipo de decisión sea de la misma naturaleza. La elección es una técnica para buscar la representación, la revocatoria es la representación cuestionada. En la elección se busca un mandato por un período, en una revocatoria se trata de interrumpir ese período del mandato. La elección tiene también una función de control, en la medida en que el elector tiene la oportunidad de premiar o castigar a una autoridad electa que se presenta a una reelección. Pero, para que esto suceda, tiene que concluir el mandato. De esta manera, el período no se interrumpe y el mecanismo de control funciona.¹⁰

La figura de la revocatoria de mandato no fue recepcionada en la Constitución Nacional, sin embargo, el Constituyente de la Ciudad, al igual que ocurrió mucho antes en algunas constituciones provinciales,¹¹ la incorporó denominándola *revocatoria popular*. En este sentido, en el seno de la Constituyente se enfatizó su recepción al señalar la convencional Collin que

Muchas han sido en los últimos años las críticas que se han hecho a las instituciones políticas por su incapacidad o inoperancia para sancionar conductas o decisiones sospechosas de sus miembros. Al respecto, en algunos casos la relación numérica de fuerzas o las mayorías coyunturales han impedido la puesta en marcha de los mecanismos tradicionales previstos por nuestra Constitución y las normas vigentes. De todas formas, hasta la actualidad no existe una instancia ante la que el ciudadano pueda expresar el retiro de su confianza en un funcionario electo sin tener que esperar al siguiente acto comicial. [...] Hoy queremos mejorar nuestras instituciones [...]. Más allá de su reconocimiento a nivel normativo, sabemos que es un instituto bastante inusual en nuestro país. Pero por inusual no es menos apto para dar solución a determinadas situaciones. Es por eso que en el despacho consideramos que el instituto que consideramos debe estar previsto

10. Tuesta Soldevilla, Fernando, “Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013)”, publicado en *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Welp, Yanina y Serdült, Uwe (coords.), Quito, Ecuador, Instituto de la Democracia, Consejo Nacional Electoral, 2014, p. 8.

11. A nivel provincial el mecanismo de revocatoria de mandato se admite en las constituciones de Chaco, Entre Ríos, La Rioja, Neuquén, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. En el caso de las provincias de Chubut, Córdoba, Corrientes, Misiones, Río Negro, San Juan y San Luis, sólo para los cargos municipales.

para todos los cargos electivos que haya en la Ciudad de Buenos Aires, sean estos centralizados o no.¹²

Agregando:

Los mecanismos que estamos estableciendo son simplemente una herramienta más para construir una sociedad y una Ciudad en las cuales la transparencia, la equidad y la participación sean valores que estén a disposición de toda la ciudadanía.¹³

Por su parte, el convencional Martínez se refirió al alcance de la figura en el ámbito de la Ciudad, y señaló:

Para revocar el mandato de un funcionario electo se establece una secuencia obligatoria a partir de una iniciativa de una proporción importante del electorado, ya que se exige la firma del 20% de los inscriptos en el padrón electoral. La secuencia que se fija es bastante simple. Por supuesto que el tema tiene que ser de suficiente gravedad como para convocar al 20% del electorado de la ciudad o de la comuna respectiva. A partir de ese momento se establece una secuencia expeditiva, convocándose a un referéndum de revocación que, automáticamente, determina la destitución del funcionario si existieran causales para ello.

Además, se establecen dos limitaciones que me parecen obvias: no se prevé un pedido de revocatoria para un funcionario que no haya cumplido un año de mandato ni para uno al que le resten menos de seis meses para concluirlo.¹⁴

Con relación al porcentaje de votos exigido para la revocatoria, el convencional Martínez propuso la siguiente redacción: “Es de participación obligatoria y de efecto vinculante si los votos favorables a la revocación superan el cincuenta por ciento de los votos emitidos”.¹⁵

Al respecto, el convencional Castells ratificó la postura de la redacción expresando:

... si exigimos un 20 por ciento para poner en marcha el proceso de revocación, me parece que lo menos que podemos exigir, para que sea

12. *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996*, op. cit., T. 1, pp. 953 y 954.

13. *Ibíd.*, T. 1, p. 955.

14. *Ibíd.*, T. 1, pp. 948 y 949.

15. *Ibíd.*, T. 1, p. 971.

exitoso, es el 50 por ciento más uno de los inscriptos en el padrón. Este es el fundamento que luego de una discusión muy rica llevó a la Comisión de Redacción a buscar esta fórmula.¹⁶

En virtud de que la Comisión no aceptó ninguna modificación se procedió a votar y se aprobó la redacción originaria del mismo.¹⁷

Sin perjuicio de ello, este mecanismo aún no ha sido utilizado en la Ciudad de Buenos Aires.

JURAMENTO Y RETRIBUCIÓN ECONÓMICA

Una de las novedades incorporadas por los constituyentes de la Ciudad fue la modalidad del juramento, “el que ha sido despojado de toda connotación religiosa de carácter obligatorio y que de alguna manera subsiste en el artículo 93 de la ley fundamental de la Nación”,¹⁸ que incluye la palabra “compromiso”, solicitud efectuada en el seno de la Convención por el convencional Brailovsky,¹⁹ sin perjuicio de que, como lo señalaran los convencionales, en el despacho referente al Poder Legislativo ya se había incluido el término “compromiso”.

Respecto a la retribución económica, el convencional Macris realizó una propuesta, que no fue aceptada, de que se incorporase que

Durante su mandato no podrán ejercer otro empleo, ni recibir otro emolumento de ninguna índole y por ninguna circunstancia ni disponer de fondos en concepto de gastos reservados. Los gastos de ceremonial y protocolo serán fijados en el presupuesto anual de gastos y recursos con cargo de rendición de cuentas.²⁰

Ello en virtud de que, conforme sus palabras:

... en la época política por la que estamos atravesando bien vale la pena poner algún freno a la posibilidad de que se malversen los dineros pú-

16. *Ibíd.*, T. 1, p. 972.

17. *Ibíd.*, T. 1, p. 973.

18. Sabsay, Daniel Alberto y Onaindia, José Miguel, *La Constitución de los porteños*, *op. cit.*, p. 204.

19. Cfr. *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996*, *op. cit.*, T. 2, p. 304.

20. *Ibíd.*, T. 2, p. 305.

blicos y se obvie el conocimiento que el pueblo debe tener de su utilización, con lo cual también se trate de evitar la corrupción.²¹

Artículo 99

En caso de ausencia, imposibilidad temporaria o permanente, muerte, renuncia o destitución del Jefe de Gobierno, el Poder Ejecutivo será ejercido por el Vicejefe de Gobierno. Una ley especial reglamentará la acefalía del Poder Ejecutivo en caso de vacancia de ambos cargos.

El Vicegobernador ejerce las atribuciones que le delegue el Jefe de Gobierno, preside la Legislatura, la representa y conduce sus sesiones, tiene iniciativa legislativa y sólo vota en caso de empate. Corresponde al Vicepresidente Primero de la Legislatura tener a su cargo la administración y coordinación del cuerpo.

ACEFALÍA

La Constitución de la Ciudad establece que en caso de ausencia, imposibilidad temporaria o permanente, muerte, renuncia o destitución del Jefe de Gobierno, el Poder Ejecutivo será ejercido por el Vicejefe de Gobierno, pero en caso de vacancia de ambos cargos una ley especial reglamentará la acefalía del Poder Ejecutivo. En este caso, los constituyentes no establecieron expresamente un régimen de acefalía ni previeron una mayoría agravada para el dictado de una ley de tal envergadura.

Así pues, la Ley N° 305 sancionada el 2 de diciembre de 1999²² establece que el Poder Ejecutivo de la Ciudad será desempeñado por el Vicepresidente Primero de la Legislatura y así sucesivamente en caso de ausencia o imposibilidad temporaria y simultánea del Jefe o Jefa y del Vicejefe o Vicejefa de Gobierno (cfr. artículo 1). Pasados los 120 días desde que se produce la acefalía, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires se deberá reunir en sesión especial, dentro de las 24 horas, para determinar si la vacancia es permanente, en cuyo caso, elige de entre sus miembros a la persona que pasa a ejercer la Jefatura del Gobierno con carácter transitorio (cfr. artículo 2).

21. *Ibidem*, T. 2, pp. 306 y 307.

22. Publicación: BOCBA N° 849 del 30/12/1999.

COLECCIÓN DOCTRINA

Esta designación recaerá en un legislador que reúna los requisitos para ser Jefe de Gobierno y deberá convocar a elecciones para cubrir el cargo en las próximas elecciones legislativas por la duración del mandato para el Jefe de Gobierno (cfr. artículo 3).

Mientras que en caso de muerte, renuncia o destitución del Jefe o la Jefa y del Vicejefe o la Vicejefa de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el Poder Ejecutivo es desempeñado transitoriamente por el Vicepresidente o la Vicepresidenta 1º de la Legislatura o quien lo o la suceda hasta tanto la Legislatura elija de entre sus miembros a la persona que ejercerá el cargo conforme lo estipulado en los artículos 2 y 3. El legislador o legisladora que se designe deberá reunir los requisitos constitucionales enunciados en el artículo 97 de la Constitución de la Ciudad (cfr. artículo 4). El artículo 5 señala al respecto que “El/la legislador/a designado/a para ejercer la Jefatura de Gobierno debe prestar juramento o compromiso de desempeñar fielmente su cargo acorde a lo establecido en el artículo 98 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires”.

Finalmente, se agrega que en los casos previstos en la ley, el ejercicio del Poder Ejecutivo es interino y no se considera mandato a los fines de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 98 de la Constitución de la Ciudad, y durante dicho desempeño goza de licencia en su mandato en la Legislatura (cfr. artículo 6).

EL VICEJEFE DE GOBIERNO

La segunda parte del artículo 99 hace referencia a las atribuciones en el desempeño del cargo del Vicejefe de Gobierno. Al respecto, se ha sostenido que “Esta posibilidad que le brinda el [...] texto, ubica al Vicejefe de Gobierno, aunque de manera tímida, dentro de la moderna tendencia del Derecho Público provincial en lo que hace al alcance de su competencia”.²³

Sobre el particular, en el seno de la Convención, el convencional Rodríguez señaló:

Por primera vez se plantea con rango constitucional una figura que debería ser un esquema reglamentario. Pero hay una contradicción:

23. Sabsay, Daniel Alberto y Onaindia, José Miguel, *La Constitución de los porteños*, op. cit., p. 206.

estamos cortando facultades a alguien que elegimos en blanco. En todo caso, si ese era el deseo, tendríamos que haber dejado pasar un período para aplicar esta cláusula, como sabiamente se hace en los Estados Unidos cuando se discuten las enmiendas, toda vez que estaríamos limitando a la persona ya elegida con una condición que no conocía y que no constituye una propuesta o plataforma de los partidos políticos.²⁴

En igual sentido, el convencional Argüello ha destacado que el artículo sería una “suerte de amputación que dicho texto estaría haciendo ahora y para siempre de las facultades del Vicejefe de Gobierno o del Vicegobernador de la Ciudad de Buenos Aires para presidir acabadamente su Legislatura”, por esa circunstancia propuso una nueva redacción: “El Vicejefe de Gobierno preside la Legislatura. La representa y conduce sus sesiones. Tiene iniciativa legislativa y sólo vota en caso de empate”.²⁵

Por su parte, el convencional Zaffaroni respondió:

... el artículo en discusión resuelve un problema de carácter institucional que no es menor. [...] El sistema que adoptamos para el Poder Ejecutivo dentro del proyecto que estamos votando es un sistema ejecutivista. No conoce elementos de parlamentarismo muy profundo, si bien tiene algunas atenuaciones al ejecutivismo; pero no admite las figuras de primer ministro, ministro coordinador o jefe de gabinete. La que se prevé es una figura muy pálida, que sólo se establece a propuesta del Poder Ejecutivo y en un supuesto de emergencia institucional. En el texto del dictamen que ha pasado por la Comisión de Redacción se propone un Poder Legislativo unicameral.

Por cierto, en los sistemas bicamerales provinciales, al igual que en el Senado de la Nación, la Presidencia corresponde al Vicegobernador o al Vicepresidente de la Nación, respectivamente. En el caso del Senado de la Nación es el Vicepresidente de la República el que preside la Cámara en la que están representadas las provincias. Si esa Presidencia recayera en algún senador, ello significaría que alguna de las provincias que deben estar representadas igualitariamente dentro de esa Cámara, pues esa es la esencia del Senado tal cual lo hemos heredado de los Estados Unidos, tendría preeminencia sobre el resto. [...]

24. *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996, op. cit.*, T. 2, p. 296.

25. *Ibidem*, T. 2, p. 309.

COLECCIÓN DOCTRINA

En nuestro caso, con un sistema ejecutivista y con un Parlamento unicameral, a nadie se le escapa la importancia que tiene la conducción administrativa de la Legislatura. [...] Por tales razones creo que este dispositivo no tiene nada de ridículo ni de coyuntural. No estamos discutiendo poder a ninguna persona en particular. Estamos tratando de dar una solución original dentro de nuestro Derecho Público provincial a una dificultad que se plantea cuando, en un sistema unicameral en el que se conservan las características de ejecutivismo, el Vicegobernador es Presidente de la Legislatura”.²⁶

26. *Ibíd.*, T. 2, pp. 310 y 311.