

**ASPECTOS PROCESALES EN LA INSTRUMENTACIÓN DE LA REVOCATORIA POPULAR EN LA
JURISPRUDENCIA DE LA JUNTA ELECTORAL DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

Por JOSE M. PEREZ CORTI

Los institutos de democracia directa han sido receptados progresivamente por la legislación destinada a regular los distintos ámbitos de gobierno en los tres niveles estadales vigentes en nuestra organización jurídico política institucional. De este modo, discusiones a cerca de la legitimidad y constitucionalidad de los mismos por ser contrarios al principio de que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes, conforme lo dispuesto por el art. 22 de nuestra Carta Magna Nacional, han perdido la importancia que originariamente tuvieron.

Nadie pone en tela de juicio hoy la vigencia de dichos institutos, sobre todo a partir de la incorporación constitucional de algunos de ellos (Cf. Constitución Nacional art. 39 - Constitución de la Provincia de Córdoba arts. 31 y 32); menos aún la trascendencia y actualidad que han cobrado en la esfera de los gobiernos municipales y comunales de nuestra provincia como el medio más idóneo para subsanar la falta de representatividad de las autoridades de origen electivo, o como una forma de poner de relieve las aspiraciones legislativas de los vecinos no satisfechas a través de los distintos órganos municipales o comunales.

Es justamente a nivel de municipio y de comuna donde estas verdaderas herramientas de contralor de los funcionarios de base electiva han tenido más amplia recepción legislativa. Ello es así en virtud del elemento fundante del concepto amplio de municipio, esto es la relación de vecindad, que configura el principio aglutinante y unificante de toda la riqueza y diversidad que dentro de la esfera de lo municipal podemos encontrar.

Adentrándonos en la legislación vigente en nuestra provincia, nos encontramos con que la Ley Orgánica Municipal N° 8102 en su Título IX trata exclusivamente los institutos de democracia semidirecta. Específicamente haremos referencia a uno de ellos, la revocatoria popular, que es el que viene cobrando una inusitada relevancia en virtud de la reiterada utilización que del mismo viene haciendo no tan sólo el electorado municipal sino también el comunal. Siendo escaso el tratamiento doctrinario como asimismo la jurisprudencia existente al respecto, creemos por demás útil tratar de acercar algunos elementos que faciliten la comprensión de su instrumentación procesal. A tal efecto, el Auto Interlocutorio N° 28 de la Junta Electoral Provincial que hemos seleccionado cobra mayor relevancia desde que en él se produce un giro jurisprudencial que enriquece las perspectivas

procesales de la instrumentación de la revocatoria popular.

El fallo sub-examine tiene su origen en el recurso de apelación impetrado por autoridades comunales sometidas a revocatoria popular por un grupo de electores de la comuna de Cabalango. Con motivo del mismo, el máximo Tribunal Electoral de la Provincia de Córdoba sienta una importante jurisprudencia respecto de dos cuestiones fundamentales, a saber: I.- La inobservancia de requisitos formales durante la resolución de cuestiones electorales; y II.- El procedimiento mediante el cual se debe instrumentar el ejercicio de la revocatoria popular conforme lo regula la Ley Orgánica Municipal N° 8102.

I.- Inobservancia de requisitos formales durante la resolución de cuestiones electorales

Comenzando por la primera de las cuestiones que hemos dejado planteadas, diremos que, con un acertado criterio, la Junta Electoral de la Provincia toma partida por la copiosa jurisprudencia sentada por el Tribunal Superior de Justicia en sus distintas Salas y por la misma Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto de la omisión de requisitos formales durante el desarrollo de un proceso.

En este orden de cosas se consagra dentro del proceso electoral el principio "*pas de nullité sans grief*", que en los hechos se traduce como la imposibilidad de requerir la declaración de nulidad por la nulidad misma en tanto no se demuestre el agravio concreto a los derechos e intereses de los recurrentes. El Tribunal sostiene que en la medida en que el supuesto agravio resultante de la inobservancia de los requisitos formales no sea debidamente demostrado y comprobado, no corresponde proceder a la declaración de nulidad de los actos en cuestión. En idéntico sentido se expresa respecto de que la omisión de las formalidades haya quedado subsanada por actos posteriores que signifiquen el cumplimiento de los objetivos para los que aquellas estaban previstas.

Cabe destacar que las exigencias previstas por la ley de rito persiguen una finalidad determinada, relacionada con el proceso y generalmente encaminadas a la prosecución del mismo dentro del respeto a los derechos de las partes y a los intereses de la comunidad toda, procurando proveer la vía adecuada para la resolución de la problemática planteada. Es así como la omisión de las mismas en la medida que no haya conducido a la frustración de los fines perseguidos con su imposición no puede arrastrar la declaración de nulidad de aquellos actos que han logrado el objetivo procesal para el que fueron ejecutados. La ley de rito sólo persigue la protección de los intereses y derechos que se encuentran en juego dentro del proceso, y por ende, si la inobservancia de algún elemento del mismo no ha alcanzado a lesionarlos, no es factible reclamar la anulación de lo actuado, toda vez que más allá de la forma, la cuestión de fondo ha continuado su evolución por la vía correcta. Más aún todavía cuando se trata de cuestiones que atañen al derecho electoral, dado que

los intereses puestos en juego allí se encuentran subordinados al interés supremo por el que todos deben velar, esto es la libre manifestación de la expresión popular a través del sufragio, debiendo procurar que no se produzca la desvirtuación del proceso y del sistema a través de la utilización de herramientas judiciales para convertir en favorables resultados adversos a los intereses particulares de un partido o un funcionario. Cuando estas pautas no son observadas por los distintos actores del proceso electoral, se produce un irremediable desgaste de la jurisdicción y una peligrosa deformación del sistema previsto por el legislador, debilitando las bases mismas de nuestra organización jurídico política.

II.- Procedimiento para el ejercicio de la revocatoria popular - Ley Orgánica Municipal N° 8102

En el mismo fallo que estamos comentando, la Junta Electoral ha interpretado la Ley Orgánica Municipal fijando las pautas principales de instrumentación de la revocatoria popular. Denominaremos al criterio sustentado como "Teoría de la Doble Vía" por tratarse de una elucidación de la norma que conduce justamente a eso, una doble vía procedimental para llevar adelante el instituto en cuestión.

El máximo Tribunal Electoral de la Provincia entiende que existe una clara diferencia entre las dos vías por las cuáles es susceptible de aplicación la revocatoria popular conforme lo disponen los artículos 157 y 162 de la Ley 8102.

El artículo 157 configura la que hemos dado en llamar "Vía Directa o de Instancia Unica", y que se caracteriza por su autosuficiencia procesal, dado que en ella la apertura del proceso de revocatoria no se encuentra sujeta a condición alguna de validez para producir el efecto perseguido. Funda el Tribunal su afirmación en la redacción utilizada en el artículo en cuestión, el cual reza: "...El derecho de revocatoria podrá ser promovido por un número de electores municipales no inferior al diez por ciento del total del padrón utilizado en el último comicio...", por lo que su operatividad inmediata es indiscutible. Una vez alcanzado el número de firmas requeridos por el articulado en cuestión, corresponde hacer lugar al pedido y dar inicio al trámite previsto por la ley.

Distinta es la hipótesis sustentada por el artículo 162 al disponer que: "...Podrán solicitar a la Junta Electoral que sean sometidos a la firma del electorado pedidos de ... revocatoria, un numero de electores no inferior al tres por ciento del padrón utilizado en el último comicio...". Aquí ya no se habla de promover el instituto en cuestión sino de solicitar sea puesto a consideración del resto del electorado a instancia de un pequeño número de vecinos que aspiran a su concreción, siempre y cuando su postura sea compartida por aquellos en la proporción requerida por la ley. Esta es la que denominamos "Vía Indirecta o de Doble Instancia" y cuya nota tipificante es el carácter condicional que reviste su

instrumentación procesal, dado que la solicitud inicial se encuentra sometida a una posterior ratificación por parte del electorado conforme el porcentaje dispuesto en el artículo 157. Su condicionalidad es de naturaleza resolutoria, puesto que su incumplimiento dentro del plazo previsto acarrea el inmediato archivo de las actuaciones (Cf. art. 162) con el consiguiente decaimiento del instituto que estamos tratando.

Así planteada la cuestión y trasladándola al orden práctico, una vez cumplimentado el 3% de firmas requeridos por el artículo 162, la Junta Electoral, tanto Municipal como Comunal, tendrá que someter el petitorio a la ratificación del resto del electorado por el término de 15 días hábiles; debiendo fijar lugar, días y horarios para la suscripción del mismo procurando facilitar a la ciudadanía el conocimiento de su contenido y el acceso a su firma. En lo posible se deberá utilizar el local de la Junta Electoral y la verificación de las identidades será realizada por alguno de sus miembros, como ya lo veremos mas adelante. Finalizada esta etapa de ratificación del pedido original, el trámite continuará si se ha alcanzado el 10% requerido en el artículo 157, caso contrario y como ya lo anticipáramos, deberán archivar las actuaciones de conformidad con lo previsto en la última parte del artículo 162.

La Junta Electoral de la Provincia también fija su postura respecto de los requisitos formales a los que se debe dar cumplimiento al instrumentar la revocatoria popular. Siguiendo un orden lógico diremos nosotros que, en primer lugar, deben verificarse las condiciones establecidas en el artículo 160 de la Ley 8102 a efectos de determinar si los funcionarios cuestionados pueden o no ser objeto de aquella. Al respecto nos vemos eximidos de efectuar comentario alguno dada la claridad de dicha norma.

Continuando, ahora sí, con el fallo en estudio, el mismo hace referencia a las firmas puestas en la solicitud de revocatoria, y destaca que en ningún momento la Ley Orgánica Municipal requiere su certificación. El artículo 165 dispone que se deberá comprobar la identidad de los firmantes y que las solicitudes serán suscriptas en el local de la Junta Electoral o en el que se habilite al efecto, de lo que no surge que dicho procedimiento deba ser realizado en persona por los integrantes de la Junta Electoral ni que deba ser ésta la que determine el lugar destinado a tal efecto. A nuestro entender la ley fija una pauta de orden y de seguridad jurídica a efectos de simplificar el proceso en beneficio del cuerpo electoral que deberá concurrir a un sólo lugar para suscribir el petitorio. De este modo se procura evitar maniobras y artilugios utilizados, las más de las veces, para lograr el vencimiento de los plazos previstos por la ley y el decaimiento del instituto, hipótesis ésta que se ve reforzada por el contenido de la resolución emanada del Máximo Tribunal Electoral de la Provincia.

Tampoco es posible afirmar que la falta de certificación conduzca a la nulidad de lo

actuado, puesto que si la ley no prevé expresamente dicha sanción en los casos de inobservancia de sus disposiciones, la aplicación de la misma resulta a todas luces improcedente. Sin embargo el Tribunal sostiene, con un acertado criterio, que la correcta acreditación de las identidades y, en lo posible, la suscripción del pedido en el local de la Junta Electoral asegurarán la transparencia del proceso y evitarán las demoras que causarían posibles impugnaciones recaídas sobre los firmantes o sobre la falsedad de sus rúbricas. No estamos ante un detalle menor si lo que se procura es el éxito de la revocatoria, entendiendo por éste que la expresión de la voluntad del cuerpo electoral no se vea frustrada por meras cuestiones de forma, impidiendo disipar así toda duda respecto del apoyo con que cuentan (o no) quienes se encuentran gobernando los destinos de la comunidad.

En cuanto a la valoración de las firmas colocadas en el pedido de revocatoria, la Junta Electoral es clara y reiterativa. Deberán justipreciarse las particulares y reales circunstancias de cada caso concreto para poder arribar a una conclusión que no violente la esencia de la cuestión planteada, reiterando el principio ya sentado de que en materia electoral comunal debe prevalecer la "verdad real" por sobre la "verdad formal" (Cf. A.I. Nº 65 del 05/XI/1993 con nota del Dr. Guillermo E. Barrera Buteler en LLC. Vol. 1994, pg. 347).

Como comentario final es justo elogiar la nueva pauta jurisprudencial fijada por la Junta Electoral de la Provincia, dado que en la mayoría de los casos de ejercicio de la revocatoria popular, la poca claridad del texto normativo y el rígido formalismo interpretativo vigente hacían que el proceso quedara trunco por omisiones rituales que no afectaban el fondo de la cuestión planteada, esto es, la vigencia o no del mandato y de la representación otorgados a un funcionario de base electiva. Al respecto, el Tribunal ha optado por una mayor apertura a la participación del electorado en la toma de decisiones dentro del ámbito gubernamental a través de los institutos de democracia semidirecta.

Resulta rescatable también que se haya procurado una instrumentación orgánica del instituto que nos ha tocado comentar, y la presente resolución, compartamos o no el criterio que la sustenta, servirá como claro referente de interpretación de la legislación vigente. En este sentido es plausible que el máximo Tribunal Electoral de la Provincia, detectando la confusión generada por la equívoca redacción de los artículos 157 y 162 de la Ley Orgánica Municipal, haya procurado su interpretación con miras a evitar futuras discusiones sobre las mismas cuestiones, las que sólo conducen a desvirtuar la esencia del instituto en cuestión.

José M. Pérez Corti
Córdoba, Marzo de 1997