

APROXIMACIÓN A LA REVOCATORIA DE MANDATO Y EL JUICIO POLÍTICO LOCAL EN CENTROAMÉRICA

Approach to Recall and Local Impeachment in Central America

Renée Lucía SALMERÓN SILVA

Universidad de Salamanca

r.salmeron85@gmail.com

RESUMEN: El artículo analiza desde una perspectiva comparada las instituciones políticas y jurídicas de revocatoria de mandato y juicio político a través de las que se interrumpe el mandato popular de los ejecutivos locales en seis estados de la región centroamericana: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. El trabajo parte de la conexión de dos corrientes en la literatura, que a fines del siglo XX con el fin de examinar el estado de la democracia, desde enfoques teóricos diferentes y sobre todo en el escenario nacional analizaron procesos cuyo efecto fue el mismo. El estudio extiende dichas aportaciones a estas latitudes de Centroamérica y al subnivel de gobierno. Asimismo analiza el diseño institucional de las salidas anticipadas de los alcaldes, determina qué modelo de interrupción sigue cada país, y evalúa las prácticas de tres de los modelos de destitución. Finalmente, explora las consecuencias del ejercicio de estas instituciones para la democracia.

Palabras Clave: democracia, revocatoria de mandato, juicio político, alcaldes, política comparada.

ABSTRACT: The paper aim to compare the political and legal institutions of recall and impeachment of the mayors in six cities of the Central American: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panama. It connects two different theoretical approaches in the literature, especially in the national scene, at the end of the XX century about the same phenomenon with impact in the state of democracy. This extends these contributions to states of Central America at the local level of government. After analyzes the institutional design of the anticipated departures of mayors, it determines which model of recall or impeachment assume each country. Likewise evaluates three models of dismissal. Finally, it explores the consequences of the exercise of these institutions for democracy.

Key words: democracy, recall, impeachment, mayors, comparative policy.

1. Introducción

A fines del siglo XX, autores como Rial (2000) analizaban especialmente en el nivel nacional los mecanismos de democracia directa, entre estos la revocatoria de mandato de autoridades electas, mientras otros como Pérez Liñán (2000) y Serrafiero (1996) prestaban atención al juicio político como forma de salida institucional a las crisis de los ejecutivos nacionales. El primero de los mecanismos surgió al parecer por la crisis de los partidos políticos (Lissidini 2006), y el segundo fue para algunos resultado de la crisis del presidencialismo (Valenzuela 2008; Hochstetler 2008; Ollier 2008; Marsteintredet 2008).

Pérez Liñán identificó un patrón de inestabilidad política entre 1992 y 2004 que cuestionaría la línea teórica sobre los peligros del presidencialismo. Más tarde el espectro analítico del juicio político se ampliaría. Este autor publicaría su libro *“Juicio Político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina”* en 2009 en el que analizó 58 crisis presidenciales y 6 casos de juicio político entre 1950 y 2004¹. Este autor (2009: 147) destacó en su análisis: «[...] El uso estratégico de los escándalos por parte de políticos ambiciosos plantea la cuestión de un comportamiento oportunista equivalente por parte de los medios. Si los políticos profesionales «se aprovechan de los débiles», revelando información confidencial cuando la popularidad [del ejecutivo] está descendiendo, es posible que editores y productores se comporten de manera similar [...] La distribución de escándalos durante el ciclo vital de un gobierno puede no solo reflejar la evolución de los delitos, sino también indicar las percepciones cambiantes de la fuerza [del ejecutivo] que tienen las fuentes que revelan información y los medios que difunden las noticias».

Pero ¿Por qué el lente de los estudiosos del juicio político capturó únicamente a los ejecutivos nacionales? La agenda de estudio en cuanto a las autoridades locales se ha visto condicionada por el papel asignado por mucho tiempo a los ejecutivos locales, recuérdese que estos eran designados por el gobierno central. Por lo que no ha sido caprichoso que los estudiosos no les incluyeran.

El juicio político «[...] ha estado] en manos de las instituciones y no de la ciudadanía» (Welp y Serdült 2011). Por su parte «Con la excepción de algunas provincias argentinas, la revocatoria de mandato [...] es de incorporación reciente. En Argentina, el sistema federal permite a las provincias legislar en este ámbito, y algunas así lo hicieron [...] En el resto de los países latinoamericanos donde el mecanismo fue incorporado —Colombia (1991), Perú (1993), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009)— este derecho se incluyó en la constitución nacional, durante procesos de elaboración de nuevas constituciones (Welp y Serdült 2011:150).

Salvo las revocatorias a las que se sometieron los expresidentes Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia, su práctica se ha desarrollado sobre todo en el nivel local. Es por eso que, Welp y Serdült haciendo énfasis en el nivel local de gobierno coordinarían y escribirían la obra colectiva *“La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza”* en 2014 en la que se analizaron nueve países (Perú, Colombia, Ecuador, Venezuela, Bolivia, Argentina, Cuba e incluso Estados Unidos y Suiza). En estos países, «la introducción de la revocatoria se dio en paralelo a los procesos de descentralización y se organizó desde arriba. Las constituciones y leyes nacionales [...] fijaron al detalle los procedimientos para la activación de la revocatoria en el nivel local» (Welp y Serdült 2011).

¹ Se trataba de Fernando Collor en Brasil (1992), Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1993), estos dos primeros acusados por corrupción; Ernesto Samper en Colombia (1996), acusado por financiar su campaña presidencial con fondos ilegales; Abadalá Bucaram en Ecuador (declarado incapaz en 1997); Raúl Cubas Grau (renuncia en 1999) por liberar de prisión a un polémico líder militar; y González Macchi, acusado de corrupción (absuelto en 2003) en Paraguay.

Las diferencias fundamentales entre estos mecanismos residen en los actores demandantes y decisores, la naturaleza de las causas alegadas. En muchos de los juicios políticos analizados en este artículo se requiere de pruebas de delitos y condenas jurisdiccionales, mientras para la revocatoria ello no se exige, puede bastar con la inconformidad de la gestión. Asimismo se diferencian en que para esta última se convoca una consulta popular. No obstante, no son lejanos, lo cierto es que cuentan con elementos comunes, ambos dejan sin efecto un mandato popular, y son susceptibles de manipulación en su uso a partir de la justificación de promover la democracia directa o de encontrar una salida institucional a una crisis entre los ejecutivos y órganos colegiados. Aunque tampoco puede obviarse su carácter negativo, y es que para algunos estudiosos de lo que se trata es que los adversarios políticos buscan una nueva oportunidad para acceder al poder.

En Centroamérica, los diseños institucionales de la interrupción de mandato de los alcaldes son parte del legado de la descentralización que se formuló en el contexto regional postdeuda a finales de 1980 e inicio de 1990. Los diseños no fueron suficientemente discutidos por los gobiernos centrales, y los actores locales, lo que condujo a que la descentralización no se produjera del todo, generando que los diseños quedaran anclados a los gobiernos centrales. Ello explica en parte porque son las leyes ordinarias y no las constituciones las que recogen dichos diseños. Los gobiernos centrales no cederían fácilmente poder a los territorios.

Consecuentemente, los diseños de la región, excepto el de Costa Rica encierran una incoherencia particular: ¿Por qué si el ejecutivo local es electo directamente por los ciudadanos es el concejo municipal el que decide sobre la interrupción de su mandato? Únicamente Costa Rica incorpora el «plebiscito revocatorio» en la legislación ordinaria. De los demás cinco países, algunos establecen una especie de juicio político a cargo de los concejos municipales, mientras otros contemplan procesos de destitución en *stricto sensu* en donde quien decide es el gobierno central y los concejos solo certifican la decisión. Con lo cual tienen lugar tres tipos de procesos: revocatoria, juicio político y destitución estrictamente.

El trabajo se estructura de la siguiente manera, después de la introducción, una primera sección estudia brevemente la literatura sobre juicio político y revocatoria. Una segunda sección, analiza el diseño institucional de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. La sección tercera, examina la evidencia histórica de tres prácticas de interrupción del mandato en los países objeto de estudio. Finalmente, se plantean consideraciones finales.

2. El juicio político y la revocatoria de mandatos a los ejecutivos locales.

En esta sección se define el juicio político y la revocatoria de mandatos respectivamente según la propuesta de Pérez Liñán (2009) y Welp y Serdült (2014), lo que permite comprender las fronteras y muros entre estas dos corrientes de la literatura. De la teoría del juicio político se extrae la clasificación de modelos de remoción, que es útil especialmente en la sección 2 de este trabajo. Otro aporte de la literatura del juicio político para este artículo son las causas del fenómeno, particularmente el escándalo político. En lo que respecta a la revocatoria, se examina como un referente comparativo el diseño institucional de Perú, país con el mayor número de revocatorias en América Latina.

«El juicio político es entendido ampliamente, como todo proceso legal por el cual el [órgano colegiado] delibera para remover al [ejecutivo] de su cargo» (Pérez Liñán 2000:68). Para el autor los episodios de juicio político [son] un subgrupo dentro del universo de crisis [del ejecutivo], que son a su vez una forma extremadamente hostil de interacción entre el ejecutivo y el [órgano colegiado] [...] suele ser un arma institucional que se emplea contra [ejecutivos] que se enfrentan a una [mandato] beligerante» (Pérez Liñán 2009:25:29). De los países cuyas prácticas se describen, probablemente Nicaragua es el que sigue más estrictamente el axioma anterior, en tanto es el concejo municipal el que demandó y resolvió sobre la remoción del cargo. En el diseño de Costa Rica, el concejo municipal tuvo la iniciativa, pero decidieron los electores, y en el caso de Guatemala la iniciativa estuvo a cargo de la Intendencia de Verificación Especial, lo que hace evidente un control desde el centro.

Respecto a la clasificación de los modelos constitucionales de juicio político, Pérez Liñán (2000:68) identifica 3: «el esquema legislativo—esencialmente tomado de la constitución estadounidense—en donde el [órgano colegiado] remueve al [ejecutivo] sin depender de otras instituciones; el esquema judicial, en donde el [órgano colegiado] autoriza una acusación que es evaluada por el poder judicial, y el sistema mixto, que combina elementos de ambas tradiciones». El autor basó esta clasificación en parte de lo que Naoko Kada denominó *legislature-dominant* y *judiciary-dominant impeachment processes*. Este artículo con base en lo anterior clasifica los diseños institucionales de los países centroamericanos en municipal, judicial, centralista y revocatoria (Véase Cuadro I). El diseño municipal es similar a la definición del esquema legislativo; el esquema judicial consiste en que jueces, o bien inician un proceso de remoción o resuelven en su totalidad; en el esquema centralista un órgano que depende del ejecutivo nacional decide sobre la remoción; y el de revocatoria es un mecanismo de democracia directa activado por los ciudadanos o por el concejo municipal con el fin de consultar sobre la interrupción del mandato de las autoridades locales. En este último deciden los ciudadanos, y su resultado es vinculante.

Cuadro I. Esquema de remoción de alcaldes en Centroamérica

Modelo	Países
Municipal	El Salvador, Nicaragua
Judicial	Guatemala, Panamá
Centralista	Honduras
Revocatoria	Costa Rica

Fuente: Elaboración propia.

En el Cuadro I se observa la clasificación de los esquemas de remoción de alcaldes por países. En El Salvador y Nicaragua el concejo municipal impulsa el proceso y también decide la suerte de sus ejecutivos. En Guatemala y Panamá resuelven jueces en materia penal, en el primer país existe el «juez pesquisidor». La diferencia entre estos esquemas es que Guatemala tienen iniciativa los ciudadanos, mientras en Panamá impulsa el concejo municipal. En Honduras decide el secretario de estado, aunque impulsa la corporación municipal. Costa Rica dispone que los ciudadanos deciden a través de la votación, aunque la iniciativa está en manos del concejo municipal. El Salvador y Nicaragua son los únicos esquemas puros, mientras los demás establecen esquemas mixtos.

En alusión a las causas que explican el juicio político de los ejecutivos nacionales, Pérez Liñán (2009:20) las resume en el siguiente párrafo:

[Los juicios políticos] «son posibles cuando los medios masivos investigan y revelan escándalos políticos de manera sistemática y cuando el [ejecutivo] no puede mantener un control estricto del [órgano colegiado], ya sea porque el partido gobernante es muy pequeño o porque está controlado por una facción opositora [...]».

En resumen, son tres las causas principales: el escándalo político que asociado a la gestión económica es una bomba de relojería, la mayoría en el órgano colegiado (denominado por el autor escudo legislativo), y la protesta social.

En relación a la protesta social, «ha sido admitido que la pérdida de la mínima legitimidad y la insuficiente eficacia en la gestión le impide a un [ejecutivo] garantizar la estabilidad del régimen y por lo tanto solo le queda enfrentarse a un juicio político» (Serrafero 1996). Rodrigo (2009) refuerza lo atinente a ilegitimidad: «Se ha considerado casi una condición *sine quanon*, que [...el juicio político] se expresa a través de la pérdida de al menos una parte del apoyo político que le había permitido previamente el acceso al poder. Esta idea da mucha fuerza a la protesta social en la crisis política». Sin embargo, en los diseños institucionales estudiados no se incluye formalmente la iniciativa ciudadana, y tampoco se registra protesta en los eventos descritos (véase sección 3). Por lo tanto, esta variable no será considerada en este trabajo.

El escudo legislativo a pesar de ser una variable muy importante para el estudio de las remociones ha estado ausente en los estudios sobre revocatorias en los niveles nacional y local, y en la investigación de la prensa sobre dichos procesos. Por lo que, no será considerada puesto que se requiere de un estudio pormenorizado de los eventos.

Sobre el escándalo político: «[...]este junto a otras variables...socavó] la autoridad del [ejecutivo] en los años noventa en el contexto de la crisis económica y la presión del ajuste en ciertas administraciones de América Latina [...]» (Hochstetler, 2008). Esta variable destaca en los eventos estudiados, por esa razón se le dedica especial atención en este trabajo. Pérez Liñán ofrece una definición operativa de esta, consiste en «noticias que revelan actos de corrupción o abusos de poder llevados a cabo por políticos» (2009:114). La corrupción estuvo presente en la mayoría de las historias descritas. Mientras Luis Mendieta fue acusado por ineficiente administración, Arnoldo Medrano fue señalado de irregularidad en el cobro de impuestos y lavado de dinero entre otras acusaciones, y finalmente, Octavio Ramos por la compra a título personal de un inmueble con dinero de la municipalidad.

El examen teórico del escándalo político conduce a la siguiente hipótesis: La corrupción de los alcaldes es revelada por un interés político específico. No es posible pensar que en los países centroamericanos estudiados el número de episodios que se hicieron públicos son las únicas historias de corrupción, y que los ejecutivos locales enjuiciados o revocados son los seres más corruptos de la historia. El examen de la configuración partidaria y de la cohesión del partido es clave en el futuro para analizar el «escudo» de los alcaldes en los seis casos a la hora de que se promueva un juicio político o la revocatoria.

En relación a la evidencia histórica ¿Son los alcaldes Medrano y Ramos los únicos corruptos en sus países por aparecer en la prensa? Pérez Liñán junto a otros autores concede protagonismo a la prensa. Lo que se entiende asociado a que «[...] en las democracias donde los controles recíprocos entre las instituciones políticas son débiles— donde en palabras de O’donell no hay responsabilidad horizontal (O’donell 1994) — la prensa suele convertirse en el principal vigilante del Ejecutivo» (Smulovitz y Peruzzoti 2000 citados por Pérez Liñán 2009:123).

¿Pero en qué consiste la relación escándalo-prensa? Waisbord (1994:21) afirma: «Para que haya un escándalo, los medios masivos deben revelar una conducta corrupta. Por lo tanto, el estudio de los escándalos implica explicar por qué se expone el delito, en lugar de las causas de la corrupción propiamente dicha» (Pérez Liñán 2009:119). Suele existir interés de la prensa y/o de ciertos políticos en que se revele ciertas noticias.

« [...] Se ha confundido muchas veces periodismo de investigación con la publicación de acusaciones infundadas [...] La prensa muchas veces elige qué publicar, y de quién...] Con mucha frecuencia, los políticos [...] impulsan sus carreras desacreditando a sus adversarios y los escándalos mediáticos, por consiguiente, se [vuelven] cada vez más efectivos para lograr este propósito. [Los ejecutivos en los noventa...] se movían en los círculos internos de la política partidaria [y] filtraban información conflictiva a la prensa, con la esperanza de que la indignación popular eliminara de la arena electoral a sus competidores (ya fuesen de fuera o de adentro del partido) (Pérez Liñán 2009:120-145).

Los estudiosos del juicio político y revocatoria han advertido la manipulación que puede hacerse en el ejercicio de ambos por los adversarios políticos de los alcaldes, que pueden ser compañeros del partido, y ser miembros de los concejos municipales. Para Tuesta Soldevilla (2014: 26) en el caso de la revocatoria [...] las nuevas elecciones se convierten en el principal incentivo, [y] crean provisionalidad en el cargo [...]

Chacón Murillo (2014: 248), refiriéndose a Costa Rica, afirma: «Puede [...] prestarse para una desviación de poder [...] un concejo municipal puede maquinarse [...] una mala gestión municipal con la intención de acusar al alcalde de ineficiente o ineficaz y consecuentemente convocar a un plebiscito revocatorio de mandato [...]».

Hace unos años las revelaciones sobre corrupción de los alcaldes en la región centroamericana prácticamente no existían, como tampoco la protesta masiva en su contra. Costa Rica ha destacado con su legislación a finales de los noventa, y la sociedad empieza a apropiarse de mecanismos que le permite una intervención en los temas públicos. En los eventos de Guatemala y Nicaragua (véase sección 3) la causa que explica su ocurrencia en Guatemala es una estructural corrupción que ha detonado una intolerancia al creciente malestar social, mientras en Nicaragua se evidencia el abandono del partido del alcalde. El denominador común de estas tres historias es que las coyunturas específicas y los diseños institucionales han creado incentivos para que los políticos (en su mayoría adversarios) den a conocer los delitos. Esto se comprobará en trabajos futuros.

Con respecto a la revocatoria de mandatos, en ciertos países de América del Sur, distintos hechos hicieron posible la incorporación de los mecanismos de democracia directa en leyes y constituciones. En Perú, el proceso constituyente de 1993 fue un ingenio de Alberto Fujimori después del autogolpe ante la presión internacional. La nueva constitución incorporó mecanismos de democracia directa.

En Colombia, el movimiento “La Séptima Papeleta” demandó reformas para acabar especialmente con la violencia, y la corrupción. La asamblea constituyente fue el escenario donde se aclamó la necesidad

de mecanismos de democracia directa. Se terminaría avalando el referendo por el gobierno de ese entonces para solicitar la legislación de aquellos mecanismos.

En Venezuela, en su constituyente se debatió sobre los procedimientos para activar un mecanismo en el que demandar responsabilidad a una autoridad. En Ecuador, la revocatoria de mandato se introdujo mediante el referendo convocado tras la caída de Bucaram. En Bolivia, ya sonaba la revocatoria con la Ley de Referéndum de 2004, aprobada después de los enfrentamientos consecuencia de “La Guerra del Gas”, y el intento de referendo para someter a consulta popular la política energética del país (Welp y Serdült 2011:152-5).

Centrándose en el Perú, en este país se decidió [...] acotar el mecanismo solo para las autoridades municipales y, posteriormente, regionales. [...] En el año 1994 se aprobó la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, Ley 26300 que recoge el mecanismo de control ciudadano. [...] En los 16 años de su aplicación, el número de compras [del kit electoral²] abarca a casi todas las circunscripciones del país [...] con reglas de juego flexibles, alta insatisfacción política y tramado partidario muy debilitado, la cantidad de autoridades revocadas es sumamente alta. La consecuencia ha sido que se ha revocado a 302 alcaldes y 1737 autoridades municipales en total. Un 20% de los promotores habían sido candidatos en el 2012, en las elecciones que perdieron (JNE, 2012).

En el análisis de la revocatoria son importantes las firmas de adhesión, solicitud fundamentada pero no aprobada, pluralidad de la revocatoria, umbral, y nuevas elecciones municipales. Para solicitar la revocatoria se requiere presentar firmas equivalentes al 25% del padrón electoral de la circunscripción, pero hasta un máximo de 400 mil. Su aprobación requiere de la mitad más uno de los electores³ (Tuesta Soldevilla 2014:12). Cuando se supera el tercio en la revocatoria, y se incluye al alcalde, se aplica la misma fórmula electoral que en una elección ordinaria. Se convoca nueva elección al confirmarse la revocatoria de más de un tercio de los miembros del concejo municipal⁴, eligiéndose únicamente a los sustitutos de los revocados⁵. Esta decisión altera la mayoría del gobierno local⁶ (2014:16).

El proceso posee deficiencias, entre ellas, no existe un tiempo límite para buscar firmas de adhesión, por lo tanto se puede extender en el tiempo. Se señalan causales muy generales, de índole personal o ajena a la gestión.

3. Diseño institucional de la interrupción de mandatos de los ejecutivos locales en Centroamérica.

En este apartado se analizan los diseños institucionales de las remociones de alcaldes en seis países de Centroamérica. Marsteintredet (2008) sostiene: «el sistema político es capaz de usar sus instrumentos legales para hacer que un [ejecutivo] corrupto rinda cuentas y que los períodos fijos del [mandato] se vuelvan más flexibles». Pérez Liñán (2009:34) por su parte se pregunta: «¿Hasta qué punto es posible que las normas [...] faciliten o limiten el proceso de juicio político? [Su] postura es que las normas [...] interactúan con la configuración partidaria del [órgano colegiado], la capacidad del [ejecutivo] de formar

² Paquete de formatos que compran los promotores de la revocatoria para presentar la solicitud y recoger firmas de adhesión.

³ El organismo electoral en 1997 interpretó que la referencia a los electores debe entenderse como los votos válidos, y aunque en 2001 y 2004 se interpretó que el universo era en base al total del padrón electoral, una reforma a la ley sentaría la primera interpretación.

⁴ Cuando se revoca a menos de un tercio son reemplazados por los que siguen en la lista de cada partido.

⁵ Esto fue así gracias a que en 2008 el Jurado Nacional de Elecciones lo interpretó así.

⁶ En el episodio de Susana Villarán, alcaldesa de Lima, --- sostiene: «La consecuencia de la revocatoria fue negativa [...] Su partido quedó seriamente mellado, al ser revocados 20 regidores [...] perdió la mayoría absoluta que tenía en el concejo municipal [...]» (Vásquez Oruna 2014: 54).

coaliciones y el contexto político (la naturaleza de los escándalos y el momento en el calendario electoral) en la creación de un escudo [del órgano colegiado] para proteger al [ejecutivo]». A su respuesta debe hacerse un matiz, considerar que el ejecutivo local a diferencia del ejecutivo nacional no controla el partido, y por lo tanto, tiene menos capacidad de formar coaliciones.

Costa Rica, es el primer caso analizado, y es el único que registra un mecanismo de democracia directa. El legislador costarricense no lo definió dentro del referéndum. Los demás diseños cuentan con procesos políticos y jurisdiccionales en los que son órganos decisores los concejos municipales, pero también los jueces, haciendo caso omiso del mandato popular—los alcaldes son electos por los ciudadanos— de la autonomía y la descentralización en muchos casos.

a. Costa Rica

La constitución política de Costa Rica regula el régimen municipal y dedica a ello los artículos 167-175. No obstante, en ninguna de estas disposiciones se hace mención del proceso de salida anticipada de los alcaldes. La constitución establece la autonomía de los concejos municipales, lo que aparentemente se cumple respecto a la remoción en el cargo, puesto que el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) únicamente asesora al cantón en la tarea de organización del plebiscito municipal. El procedimiento de remoción se reserva para el código municipal (CM) de 1998, al ser establecido solo para el nivel local de gobierno. El proceso es complementado con el manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital (decreto No.03-98) dictado por el TSE.

El sistema contempla dos vías para poner fin al mandato. Una es la vía política, a través del plebiscito revocatorio, que requiere de una votación popular. Para Rivera Sánchez (2006:26): «...la revocatoria del mandato [...] se constituyó en el principal logro que alcanzó el [CM] en esta materia ». Otra vía, es la administrativa, dispuesta en la ley de la contraloría, en donde quien gestiona directamente es el TSE.

Según el manual de consultas, el 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 municipal» (artículo 2.1.1).

En cuanto a sus orígenes, según el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible el plebiscito revocatorio:

« [...] surgió mediante el desarrollo de una propuesta de reforma al [CM...] De acuerdo a la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) las proposiciones brotaron en los foros del denominado Congreso Nacional Municipal [...] los eventos permitieron identificar instancias de participación como el referéndum, el voto programático y los plebiscitos, entre otros [...] siendo que hasta ese momento había un vacío conceptual respecto del fortalecimiento articulado del municipio y la sociedad civil [...]».

El plebiscito se activa por perder un requisito o adolecer de un impedimento (artículos 15 y 16 del CM). Entre los impedimentos se incluyen no estar inscrito electoralmente en el cantón del cargo, al menos con dos años de anterioridad, la inhabilitación por sentencia judicial firme para ejercer cargos públicos, inhibición de participar en actividades político-electorales, salvo emitir el voto(artículo 88 del código electoral en circunstancias específicas).

Otras causas son: la ausencia injustificada por más de ocho días, cometer cualquier acción sancionada con la pérdida del cargo, la renuncia voluntaria (artículo 18 del CM), e incurrir en alguna causal del artículo 73 de la Ley Orgánica de la Contraloría General (LOCG) de la República. Dicha causal que da lugar a la vía administrativa se desdobra en más causales: una falta grave por violación de las normas del ordenamiento de fiscalización, o contra otras que protejan fondos públicos o la propiedad o buena fe de los negocios en el ejercicio o con motivo de su cargo.

Asimismo son motivos, la violación grave a un acuerdo del concejo, el que la contraloría conozca una sentencia condenatoria o un auto firme de elevación a juicio en un proceso penal⁷. Esto último ha generado desavenencias entre contraloría y tribunal⁸. En 2016 se discutió en el legislativo un proyecto de ley que definiría que el TSE era quien debía aplicar las sanciones dictadas por la contraloría.

En cuanto al procedimiento, se divide en dos fases, la primera contiene la iniciativa por el concejo, cuya firma debe ser al menos de la tercera parte del total, y para aprobarla se requiere el mínimo de tres cuartas partes de sus integrantes. Tal decisión no puede ser vetada. La segunda fase, consiste en la convocatoria a los electores (registrados en el padrón electoral del cantón) para que decidan sobre la remoción, ello se hace con el corte del mes anterior al de la aprobación. Los votos necesarios para destituir al alcalde deben sumar al menos dos tercios de los votos emitidos, y no puede ser inferior al 10% del total de electores. El TSE sustituye al alcalde, según el artículo 14 del mismo código⁹ (artículo 19 del CM). Para Rivera Sánchez (2006:26): « [..Los requisitos del mecanismo] parecen ser bastante simples y si se quiere informales...».

En Costa Rica apenas empieza a ensayarse con el plebiscito. No obstante, con los pocos ensayos se ha detectado ciertas debilidades o vacíos en la norma por estudiosos del derecho y políticos. Algunas de estas han encontrado solución con subsanaciones. Por ejemplo, no se especificaba si la firma de la iniciativa incluía a regidores propietarios y suplentes. Sin embargo, esto fue aclarado por la procuraduría general de la república¹⁰.

Un vacío es el de las causas tanto para solicitar el plebiscito como para cancelar las credenciales. Mientras en lo primero se concede vía libre al concejo municipal, lo segundo tuvo que ser subsanado por el TSE con una interpretación en 2006, que señaló como causas las recogidas en los artículos 15-16 y 18-19 del CM. Asimismo, otro vacío fue en relación a quienes podían vetar la decisión que aprueba la fase inicial, puesto que una interpretación integral sí recogió que los regidores sí poseían derecho a veto (artículo 154 del CM¹¹).

Rivera Sánchez (2006:26) afirma que el diseño de esta institución tal y como está, «no genera inseguridad jurídica». Ante su posición optimista, se ofrece una que no lo es tanto.

Para Chacón Murillo (2014: 232-262) existen varias deficiencias en el diseño institucional, la primera está ligada a la definición, como proceso electoral quien debe organizar y vigilar es el órgano electoral. No es un acto motivado, en el que se justifica un mal actuar administrativo o faltas a la moral. No se determina taxativamente las causas del plebiscito. Algo en lo que enfatiza el autor es en la omisión de fiscalización de presupuestos electorales y campañas publicitarias, citando como ejemplo el evento de Pérez Zeledón en 2011, cuya campaña política no fue fiscalizada por el TSE.

⁷ Ante esta última causal, la entidad comunica al TSE, para que sea quien proceda.

⁸ El TSE expresó que las sanciones de la contraloría son actos administrativos, y que para ella aplica la interpretación en 2006 del artículo 72 de la LOCG y varios artículos de la Constitución Política, que afirmó: «los actos administrativos no son suficientes para suspender los derechos políticos del ciudadano afectado». Los magistrados también alegaron que no eran superiores jerárquicos de los gobiernos locales, por lo que están impedidos de pronunciarse sobre aquellos hechos.

⁹ El artículo 14 reza: «...El (la) vicealcalde primero realizará las funciones administrativas y operativas que el Alcalde titular le asigne; además, sustituirá, de pleno derecho, al Alcalde municipal en sus ausencias temporales y definitivas, con las mismas responsabilidades y competencias de éste, durante el plazo de la sustitución». Por su parte el artículo 19 establece que: «Si los vicealcaldes son destituidos o renuncian, el tribunal debe convocar a nuevas elecciones, en un plazo máximo de seis meses, siendo el nombramiento por el resto del período. Mientras se realiza la elección, el presidente del concejo asume como recargo el puesto de alcalde con todas las atribuciones».

¹⁰ La subsanación fue resultado de una consulta por la Municipalidad de Palmares que estableció que el total incluye exclusivamente a propietarios, o bien suplentes que sustituyan a los propietarios en la sesión específica.

¹¹ En el artículo referenciado no se incluye el plebiscito como un acuerdo ante el que el concejo municipal no pueda interponer un recurso.

Otro señalamiento se refiere a que «propicia la perturbación en el ejercicio del cargo», es decir que genera inestabilidad. Además afecta los derechos constitucionales de la autoridad electa. El autor insiste en que tanto el concejo municipal como el alcalde pueden censurar la actuación de unos y otros. Este encuentra incoherencia en demandar únicamente responsabilidades a los alcaldes. ¿Qué hay de los concejos municipales? (Chacón Murillo 2014:248).

Es importante señalar que existen dos cuestiones que son clave para el buen ejercicio del mecanismo, se trata de que los electores no participen de la iniciativa del plebiscito, y no se establece cuánto tiempo después de ejercer el cargo se puede solicitar un plebiscito.

En cuanto a las prácticas ocurridas y documentadas, aunque parcialmente en la prensa, después de que en 2011 tuviera lugar el primer plebiscito en el cantón Pérez Zeledón en contra del alcalde Luis Mendieta, el que sentaría un precedente para otros episodios, aparecerían varios intentos de este mecanismo e igualmente tuvieron lugar procedimientos que conducirían o deberían conducir a la cancelación de credenciales¹². A finales de 2012, el cantón de Siquirres solicitaba la revocatoria de la alcaldesa Yelgi Verley Knight del Partido Accesibilidad Sin Exclusión (PASE) por incumplir con la recolección de basura y por conflictos laborales. Otro cantón donde se promovió activar el mecanismo fue Aguirre de Puntarenas. Los líderes comunales demandaban en este la remoción del alcalde Lutgardo Bolaños, quien había sido separado temporalmente del cargo por el Tribunal Penal local, a causa de una investigación por el supuesto uso de fondos públicos para reproducir pornografía. Asimismo, en el cantón Osa ciudadanos pedían al concejo municipal un plebiscito para sustituir al alcalde Alberto Cole¹³ del Partido Liberal Nacional (PLN). También en Desamparados de San José estaban inmersos en un plebiscito. En este, un grupo de padres de familia reaccionaba ante el cierre de una escuela de fútbol infantil.

b. El Salvador

La Constitución política de este país recoge lo atinente al gobierno local en los artículos 202-207, en lo que destaca la autonomía económica, técnica y administrativa para las municipalidades, no obstante no atiende a la remoción de los alcaldes, lo que sí hace el Código Municipal (CM) de 1986, reformado en 2007.

El ejecutivo local salvadoreño puede ser removido por no reunir los requisitos del artículo 26 del CM relacionados con moralidad, edad, arraigo, y ejercicio de derechos de ciudadano, entre otros; y por incurrir en lo dispuesto en el artículo 27 CM, entre esto tener pendiente juicio contencioso administrativo o controversia judicial con la municipalidad.

En el procedimiento de remoción, el concejo municipal se guía por el artículo 131 CM y debe recabar pruebas en ocho días, luego citar al infractor para su defensa dentro de tres días hábiles siguientes a la notificación. La resolución debe aprobarse con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros propietarios, y en los tres días hábiles posteriores el concejo municipal debe enviar la certificación al Tribunal Supremo Electoral (artículo 28 CM).

¹² La contraloría condenó con inhabilitación por cinco años al alcalde de Talamanca por una falta cuando era regidor, en el período inmediato anterior. El exregidor votó para el otorgamiento de permisos de uso precario de suelo ubicado en la zona protegida del Refugio Gandoca Manzanillo. La resolución quedó firme a inicios de agosto de 2016, meses después de que el exregidor se convirtiera en alcalde en febrero de 2017. Y aunque la decisión del órgano de cuentas fue previa a su elección, el efecto no cambia, aunque el TSE no ejecutó aquella decisión. Otro caso, en enero de 2012 fue cancelada la credencial al alcalde Oscar Figueroa Fieujeam de la municipalidad de Goicoechea, por nombrar parientes en cargo públicos. En 2014 existían nueve funcionarios municipales siendo investigados por la Contraloría General de la República, por supuestas acciones ilícitas. Los políticos fueron reelectos en los comicios de febrero de 2017. Entre estos los alcaldes de Santa Ana Gerardo Oviedo Espinoza (PLN), y Patricia Bolaños Murillo de Aguirre, también del (PLN), el de Escazú, y de San Pablo (Véase El mundo.cr, 17 de agosto de 2016).

¹³ Véase La Nación, 6 de enero de 2012.

En cuanto a prácticas en este país, se han producido unos cuantos eventos cuyo desarrollo conduciría a la remoción de los alcaldes envueltos. En el segundo trimestre de 2017, Juan Umaña Samayoa, alcalde de Metapán del Partido de Concertación Nacional (PCN), reelecto en cuatro períodos fue acusado de narcotráfico y lavado de dinero, siendo luego declarado prófugo de la justicia¹⁴. Otro evento que guarda relación con el anterior por la naturaleza de los delitos fue el de Ezequiel Milla Guerra, alcalde de La Unión, quien en 2014 fue condenado por peculado¹⁵. Y en la vía administrativa, el Tribunal de Ética Gubernamental le multó por uso de los recursos públicos. El político estaría además bajo investigación de la Corte Suprema de Justicia.

c. Guatemala

La constitución de Guatemala de 1985 regula el régimen municipal en las disposiciones 253-262. Esta dispuso la autonomía local. El país posee una legislación singular al contar con la ley en materia de antejucio (LMA) de 2002, que establece un proceso previo a la remoción de los alcaldes¹⁶. El antejucio consiste en: «la garantía que la constitución política de la república o leyes específicas otorgan a los dignatarios y funcionarios públicos de no ser detenidos ni sometidos a procedimiento penal ante los órganos jurisdiccionales correspondientes, sin que previamente exista declaratoria de autoridad competente que ha lugar a formación de causa...» (artículo 3 LMA). Dicha ley tiene sus orígenes en los acuerdos de paz¹⁷.

El órgano competente en la remoción del alcalde son las Salas de la Corte de Apelaciones (CA) (artículo 15). La denuncia está a cargo de cualquier persona a la que conste un hecho constitutivo de delito, quien puede acudir ante el juez de paz o querrela (artículo 4), salvo si existe flagrancia.

El Juez se inhibe de instruir y en un plazo no mayor de tres días hábiles eleva el expediente a la CSJ, quien dentro de otros tres días hábiles siguientes de su recepción nombra juez pesquisidor entre los magistrados de la CA¹⁸. Este juez analiza los documentos y escucha declaración al denunciante y al funcionario público, y decide si existen elementos suficientes. Luego emite informe en un plazo no mayor a 60 días. Si se admite el antejucio¹⁹, se remite el expediente a la CSJ que lo remite a juez competente (artículo 16, 19 y 20 LMA). A pesar que la LMA es de 2002 fue hasta mayo de 2015 cuando se reforzó la lucha anticorrupción por el juicio político al expresidente y exvicepresidenta, Otto Pérez Molina y Rosa Baldetti.²⁰ A partir del escándalo, uno de los casos más mediáticos de remoción del alcalde fue el de Arnoldo Medrano.

¹⁴ Agradezco los apuntes del abogado y politólogo Bryan Guevara en esta sección.

¹⁵ Diario 1.com, 27 de febrero de 2017.

¹⁶ De ella pende una reforma presentada en octubre de 2015 por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala ante al parlamento. En ella destaca la eliminación de las atribuciones de trámite de la Corte Suprema de Justicia (CSJ).

¹⁷ «Solo después de haber acordado el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, que contenía el tema de administración de justicia, en 1996, el gobierno de Álvaro Arzú Irigoyen y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) que reunía a los grupos guerrilleros y al partido comunista pusieron fin a la negociación que inició en 1991. Con ello terminaron 36 años de enfrentamiento armado. Ello se recogería más tarde en la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, Decreto 52-2005 del Congreso de la República» (Fuentes Destarac SD:580).

¹⁸ La ley permite más opciones.

¹⁹ Antes del decreto 34-2006, la declaración de ha lugar al antejucio se hacía con el voto de una mayoría simple, en cambio actualmente se requiere de las dos terceras partes de los integrantes.

²⁰ Agradezco los apuntes de la abogada y politóloga Juana Guerrero en esta sección.

d. Honduras

El régimen departamental y municipal de este país es recogido en los artículos 294-302 de la constitución política. Pero como es normal es la ley específica, ley de municipalidades (LM) la que regula en detalle sobre dichas entidades y sus autoridades. se aprobó como en el caso de Costa Rica en la década de los Noventa, y fue reformada por el decreto 48-91, sin embargo no se reformó el proceso que aquí ocupa. Unos años después fue reglamentada a través del decreto No. 018-93. Es necesario advertir que aunque el proceso de remoción es de naturaleza política, el órgano decisor hace que su dinámica sea centralista.

El legislador estableció que un alcalde es removido de su cargo cuando es condenado por la comisión de un delito, se decreta auto de prisión en su contra, o cuando su conducta sea inmoral. Asimismo por actuaciones que impliquen abandono, y por toda conducta lesiva a los intereses de la comunidad en el desempeño de sus funciones. Además el alcalde puede ser destituido si está comprendido en las causales que establece el artículo 31 de la misma ley (entre estas ser deudor moroso con el Estado o cualquier municipalidad); prevalerse de su cargo en aprovechamiento personal, o para favorecer empresas de su propiedad o en las que él sea socio, o de familiares dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, comprobado por autoridad competente, sin perjuicio de las acciones criminales y civiles; y, por malversación de la Hacienda Municipal, que comprueba la Contraloría General de la República mediante auditoría (artículo 30 de la LM y 29 del reglamento).

La ley desarrolla dicho proceso en el capítulo iv titulado «De las Responsabilidades, Destitución y Suspensión de los miembros de la Corporación Municipal». El competente para conocer sobre la interrupción del mandato es el Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, quien escucha al funcionario, al Gobernador Político y a la Corporación Municipal competente con el propósito de emitir resolución dentro de 15 días desde la última actuación. Al decretarse la interrupción, la institución política que hubiese propuesto al municipal por conducto de su directiva central debe proponer al sustituto (artículo 40 y 41 de la LM y 30 del reglamento).

El acuerdo es notificado al ejecutivo local por el gobernador departamental dentro de cinco días desde su emisión. El político cuenta con el recurso en la jurisdicción contencioso administrativo (artículo 35 del reglamento). Si este se rehúsa a ser notificado incurre en responsabilidad penal (artículo 22). Cuando quede firme el acuerdo, las diligencias son remitidas al Tribunal Nacional de Elecciones o a la contraloría, según el caso.

De forma similar a lo que ocurre en Guatemala, pero guardando las distancias con aquel proceso de pérdida de la inmunidad, en Honduras se establece que cuando la causal de remoción sea de carácter administrativo no puede iniciarse acción penal en contra del alcalde, sino hasta cuando se haya agotado la vía administrativa.

El sustituto del alcalde es designado por el poder ejecutivo mediante acuerdo que emite la secretaría de estado en los despachos de gobernación y justicia a propuesta del partido político del alcalde. Si este no propone el sustituto dentro 30 días, el nombramiento lo hace dicha secretaría, siendo preferidos ciudadanos del mismo partido. El nuevo alcalde es juramentado por el gobernador departamental (artículos 25- 36 del reglamento).

En Honduras la corrupción se ha filtrado hasta el subnivel de gobierno, a finales de 2016, se contaban nueve alcaldes del Partido Nacional en la cárcel, quienes enfrentan juicios por delitos de crimen

organizado²¹. Esos procesos no fueron motivados por los concejos municipales sino por la secretaría de seguridad de ese país en el marco de la lucha contra la corrupción en las distintas instituciones.

e. Nicaragua

En Nicaragua, la constitución establece en los artículos 175-179 el régimen de los municipios. Estas entidades gozan de autonomía política, administrativa y financiera. El articulado de la carta fundamental recoge la « pérdida de la condición» de los alcaldes al igual que la ley de municipios de la década de los Ochenta, aprobada tan solo un par de años después que el código municipal de El Salvador. El esquema de salida de los alcaldes es un modelo político, en el que el concejo municipal decide sobre la salida de los alcaldes, y el Consejo Supremo Electoral juramenta al sustituto propuesto por el concejo, y que debería ser el vicealcalde.

Las causas de salida anticipada de los ejecutivos locales son: renuncia del cargo, muerte, condena mediante sentencia firme a pena de privación de libertad o de inhabilitación para ejercer el cargo por delito que merezca pena más que correccional por un término igual o mayor al resto de su período, abandono injustificado²² de sus funciones durante 60 días continuos. Otras causas son: la contravención a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 130 de la constitución política de la república. Este párrafo se refiere al incumplimiento de la obligación de declarar sus bienes ante la contraloría general de la república al momento de asumir el cargo, y ser declarado incurso en malos manejos de los fondos del ayuntamiento, según la contraloría.

Cuando las causas son abandono de sus funciones y contravención al artículo 130 de la constitución, el concejo municipal aprueba una resolución que declara que el alcalde ha incurrido en la falta. Cuando las causas son evidentes (como en las primeras tres causas), porque la resolución o los documentos públicos o auténticos así lo prueben, el concejo remite al consejo supremo electoral (CSE) el acta en la que se destituye al alcalde, y en la que consta el nombre del sustituto que puede ser el vice-alcalde— aunque esto no se sigue en la práctica—. El órgano electoral posteriormente toma promesa de ley al nuevo alcalde dentro de 15 días. Por otro lado, cuando se trate de «incumplimiento» sin incurrir en delito, el concejo debe convocar a sesión extraordinaria y oír al ejecutivo local. De encontrar responsabilidad impone la sanción adecuada a la anomalía, y de ser grave, las dos terceras partes del concejo acordarán la pérdida de su condición. El alcalde puede recurrir ante el CSE por revisión para confirmar la remoción (artículo 24, 26 y 34.29 de la ley de municipios y artículos 78-82 del reglamento a la ley).

La remoción de alcaldes en Nicaragua se ha producido una cuarentena de veces desde 2010 con un hilo común. Entre 2010 – 2012, el número fue alarmante, se dieron unos 16 eventos. Aunque una situación semejante al menos en número se registró en los años Noventa, una de las causas de esa inestabilidad fue que en medio de la etapa de transición a la democracia, cuando se ensayaba en muchas instituciones, los concejos municipales delegaban a los alcaldes. Pero bien, dos décadas después cuando se pensaba que los gobiernos municipales estaban más consolidados, la causa del fenómeno ha sido otra. ¿Qué ha pasado? Es posible señalar dos factores: El FSLN en el gobierno desde 2007 implementó en su camino para alcanzar el poder una estrategia de alianzas electorales en casi todos los 153 municipios, lo que conllevó desplazar a sus militantes para dar lugar a los aliados en las candidaturas municipales. Esto generaría fricciones y generaría o despertaría a fracciones o tendencias. Pero además, una vez en el poder, se desarrollaría otra estrategia, un cambio organizativo casi imperceptible, pero que

²¹ La Prensa, 7 de septiembre de 2016.

²² El abandono consiste en la inasistencia a las sesiones y actividades a las que se convoca al alcalde por el concejo municipal, de forma continua y sin notificación previa ante la secretaría del mismo. Son casos específicos de abandono la falta de convocatoria al concejo por un período igual o mayor a los sesenta días continuos, reincidencia en el incumplimiento de los acuerdos del concejo.

igualmente convulsionaría a muchos municipios. Estas estrategias serían las causas de las remociones de alcaldes en su mayoría militantes o aliados del FSLN.

f. Panamá

En este país la constitución política de 2004 regula el régimen municipal en los artículos 232-251, sin embargo ninguna disposición hace mención de cómo se destituye a un alcalde, y es que desde hace más de cuatro décadas lo relacionado a los municipios se recoge con más detalle en la ley sobre régimen municipal, No.106 de octubre de 1973, modificada por la ley 52 de 1984. En este país al igual que Guatemala existe un modelo judicial— que no deja de ser centralista²³ — de interrupción de mandato de los alcaldes. La norma ordinaria se refiere a: “separación definitiva del cargo”, la que es decretada por los jueces de circuito del ramo penal de la respectiva jurisdicción previo el juicio correspondiente. El alcalde del distrito es separado de su cargo cuando existe condena judicial fundada en delito, y se impide la reunión del concejo municipal o se obstaculiza su labor, lo que es denunciado por cualquier miembro (artículos 48 y 49 ley 106).

El alcalde aunque electo por el voto popular a partir de la reforma de 2004, cuando actúa como agente del gobierno responde ante el gobernador de la provincia, quien incluso puede suspenderle en el ejercicio de su cargo por indisciplina por un período no mayor a 15 días. El gobernador también interviene en primera instancia cuando el alcalde comete “faltas que deben sancionar las autoridades de policía” (artículo 47 y 50 ley 106). Las resoluciones de estos procesos son inimpugnables, salvo estén relacionadas con la gestión administrativa municipal (artículo 51 ley 106).

Lo anterior se explica a partir del sistema de elección/designación y remoción que estableció el constituyente panameño: «Habrá en cada Distrito un alcalde, jefe de la administración municipal, y dos suplentes, elegidos por votación popular directa por un período de cinco años. La Ley podrá, sin embargo, disponer que en todos los distritos o en uno o más de ellos, los alcaldes y sus suplentes sean de libre nombramiento y remoción del órgano ejecutivo (artículo 238- Constitución Política). La reforma constitucional de 1983 estableció que los alcaldes pueden ser elegidos o designados por el ejecutivo, en un periodo de cinco años, según lo dispusiese la ley. Así en 1984 se eligieron alcaldes. En 1989 fueron designados y en 1994 y 1999, volvieron a ser electos.

En este país se han conocido pocos eventos de remoción en el cargo. Los que destacaron en la prensa fueron: En Julio de 2010 fue destituido e inhabilitado por 20 años, William Alfonso Reyes Cadena, exalcalde del municipio de Arauca. La causa fue que el político favoreció a una empresa con dinero del municipio²⁴. A finales de 2014 se conoció de la petición de separación del cargo de Victor López, alcalde de San Carlos. Este fue demandado por la supuesta venta ilegal de manglares, humedales, playas y los terrenos del Cementerio Municipal²⁵.

Una vez examinados los diseños institucionales, es posible identificar qué tipo de modelo adoptó cada país. En el Cuadro No.2 se observan cuatro modelos de remoción: judicial, constitucional, centralista y de revocatoria. En el primero se ubica Guatemala y Panamá; en el segundo, Nicaragua y El Salvador. Mientras Costa Rica es el modelo que incorpora la revocatoria, y Honduras es el modelo centralista. La definición de los modelos o esquemas se hace a partir de identificar el órgano que conoce y decide la remoción de los alcaldes de acuerdo a las causas establecidas en la ley. El modelo Judicial es en el que conoce un juez penal, y bien decide todo el proceso hasta inhabilitar al alcalde para continuar ejerciendo

²³ Las reformas de 2004 incluyeron la descentralización, y en 2008 se introdujo un proyecto de ley de descentralización municipal.

²⁴ Véase Radio Panamá, 12 de julio de 2010.

²⁵ Véase El Siglo, 12 de diciembre de 2014.

el cargo, o una vez resuelta la primera fase traslada el caso al juez competente. El modelo constitucional, por el que se sigue el apunte de Pérez Liñán (2009:104) sobre procesos de «remoción constitucional» consiste en el proceso por el que conoce y decide sobre el asunto el concejo municipal. El modelo centralista concede una total intervención del gobierno central, por tal razón quien decide sobre la destitución del alcalde es un órgano que depende directamente de aquel. Finalmente, el modelo de Revocatoria, en el que se celebra una elección y los electores deciden la suerte del alcalde.

Es importante señalar que independientemente de la distinción de los modelos, prácticamente todos los diseños poseen una naturaleza jurisdiccional, que enfatiza en la necesidad de contar con funcionarios públicos probos, sin embargo, ninguna de las legislaciones señala causas que intenten controlar políticamente a la autoridad electa, y conceder de esa forma un papel protagónico a los electores.

En resumen, respecto a las causas de remoción del cargo en los casos de estudio, destaca la tendencia general que enfatiza en la existencia de condena judicial en contra de los alcaldes, lo que va asociado a la inhabilitación para ejercer cualquier cargo. Son excepciones, El Salvador donde basta que el alcalde tenga pendiente juicio contencioso administrativo o controversia judicial con la municipalidad o con el establecimiento que de ella dependa. Por su parte, en Guatemala no es necesario que se desarrolle el juicio, y mucho menos que exista condena, es suficiente ser acusado por un hecho constitutivo de delito. En Panamá es causa impedir la reunión del concejo municipal u obstaculizar su labor, causa que es similar a la que establece Nicaragua respecto al incumplimiento de los acuerdos del concejo.

Costa Rica coincide con Nicaragua en la renuncia como una de las causas de interrupción, y con Honduras comparte la causa de abandono o ausencia injustificada del cargo por cierto número de días. Honduras recoge de forma similar a El Salvador el motivo de moralidad para hacer salir al ejecutivo local. Es importante señalar que Honduras es el único país que cita la «conducta lesiva a los intereses de la comunidad en el desempeño de sus funciones», mientras Costa Rica cita la «buena fe en los negocios», lo que es semejante a las causales que se alega en los mecanismos de revocatorias. Por ejemplo, las causas alegadas por ciertas prácticas en Perú (país con el mayor número de revocatoria de mandatos) fueron incumplimiento de promesas electorales, incapacidad en la gestión, incumplimiento de funciones, descontento y pérdida de confianza de la comunidad, negligencia en sus funciones, no contribuir al desarrollo de la localidad y desinterés (Tuesta, Soldevilla 2014:14).

En 2012, en el plebiscito revocatorio en Pérez Zeledón en Costa Rica, las principales razones que lo justificaron fueron falta de liderazgo, comunicación ineficaz (no permite buen entendimiento de las partes), deterioro de la administración, falta de capacidad, falta de coordinación de todo el gobierno local (Chacón Murillo 2014:242). Debe considerarse entonces para el caso de Honduras que, lo lesivo a “los intereses de la comunidad” por un lado permite a los miembros del concejo municipal realizar una vigilancia más amplia de la gestión del alcalde, pero por otro lado, puede dar juego a la libre y conveniente interpretación, al igual que las causas que suelen alegarse en la revocatoria. En esto parece ofrecer más garantía el juicio político.

Cuadro II. Diseño de remoción de alcaldes en Centroamérica

Países	Iniciativa	Órgano que conoce	Defensa del infractor	Pruebas	Resolución	Última instancia	Otro órgano
Costa Rica	1/3 del concejo municipal	Concejo municipal	-	-	Con ¾ partes se convoca el plebiscito	Los 2/3 de los votos deciden, ello no puede ser inferior al	Recurso ante Tribunal Supremo de

						(10%) del total de inscritos en el cantón	Elecciones
El Salvador	Concejo municipal	Concejo municipal	SI Dentro de 3 días hábiles a la notificación	8 días hábiles	Dentro de 3 días el concejo municipal puede resolver a favor de la remoción con 2/3 de los votos	Dentro de 3 días se envía certificación de la remoción al tribunal electoral	-
Guatemala	Todo ciudadano ante juez de paz o querrela	Sala penal (jueces pesquisidores) por asignación de la Corte Suprema de Justicia	-	-	-	-	Juez competente
Honduras	Corporación municipal	Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia	Si Además al Gobernador Político y la Corporación Municipal	-	Emitida dentro de 15 días desde la última actuación	Las diligencias del órgano que conoce son remitidas al Tribunal Nacional de Elecciones, después de cumplido el trámite de recursos. El partido político nombra al sustituto	-
Nicaragua	Concejo municipal	Concejo municipal	Si		Los 2/3 deciden sobre la pérdida de la condición	El tribunal electoral juramenta en un término no menor de 15 días a quien fungía de vicecalde o concejal para la sustitución	Recurrir de revisión ante el Consejo Supremo Electoral
Panamá	Concejo municipal	Juez penal				Órgano Ejecutivo, Juez Penal	

Fuente: Elaborado a partir de la legislación de cada país.

4. Alcaldes enjuiciados. ¿Amplio consenso o manipulación en las salidas anticipadas?

Luego de conocer las distintas fases del proceso de remoción en los seis países de Centroamérica, en esta sección se describe tres historias de alcaldes removidos. La primera historia es de Luis Mendieta exalcalde en Costa Rica, cuyo modelo de remoción es de revocatoria; la segunda historia es de Arnoldo Medrano exalcalde en Guatemala, con un modelo judicial, y la tercera historia es de Octavio Ramos exalcalde en Nicaragua, siendo el modelo constitucional. En los tres eventos está ausente la variable protesta callejera que demanda la salida anticipada de los alcaldes. Quizá es más grave esta ausencia en el modelo de Costa Rica, puesto que es incoherente que los ciudadanos decidan el destino de los alcaldes, pero no cuenten con iniciativa para solicitar el plebiscito. Otra variable ausente, que requiere ampliar el análisis de los eventos es la mayoría partidaria en los concejos municipales.

a. Luis Mendieta. Cantón Pérez Zeledón, Costa Rica.

En 2011 se celebró en el cantón de Pérez Zeledón, el primer plebiscito revocatorio de mandato en contra del alcalde Luis Mendieta Escudero, del Partido Liberación Nacional, luego de aprobarse por el concejo municipal con 7 votos de 9 miembros en total. El resultado conduce a pensar en el abandono del alcalde por su partido, quien fue electo solo un año antes. El político fue señalado por ineficiente administración, y aunque apeló la resolución municipal el recurso fue rechazado. El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) dio curso a la resolución municipal. Así, durante la fase de organización, los dirigentes comunales y el opositor Partido Acción Ciudadana señalaron que desde el ayuntamiento se intentó entorpecer la obtención de los recursos para realizar el plebiscito. Según Chacón Murillo (2014:249): la «campana política [del revocatorio en este cantón] no fue fiscalizada por el Tribunal Supremo de Elecciones, y fue financiada por sectores capitalistas del cantón que, sin duda, tienen intereses creados en poner y quitar líderes políticos, evidencia de una clara intromisión en las instituciones democráticas del Estado».

Finalmente, ganó el Sí con más del 80% de los votos válidos. El TSE declaró así de forma histórica la revocatoria de Mendieta Escudero, y llamó para su sustitución a la vicealcaldesa Vera Corrales. El político y su esposa Xinia Espinoza, diputada liberacionista interpusieron diversos recursos legales, entre estos la acción de inconstitucionalidad ante la sala cuarta del Tribunal de Justicia, y otros que solicitaban el recuento de votos ante el TSE por temor a un fraude. Todos fueron rechazados.

El evento ha inspirado a otros cantones a impulsar revocatorias en contra de sus alcaldes. Incluso existen algunos sectores que se plantean por qué no utilizar el mecanismo para revocar al presidente de ese país.

b. Arnoldo Medrano. Alcaldía Chinautla, Guatemala.

El político Medrano (1988-2016) ha sido en el nivel local uno de los más polémicos y también de los más etéreos en cuanto a pertenencia a un partido político, aunque ello no afectó su arraigo en el ayuntamiento de Chinautla. Este se presentó hasta en seis ocasiones representando a distintos partidos políticos, entre estos el Frente Republicano Guatemalteco, Partido de Avanzada Nacional y Unidad Nacional de la Esperanza. Fue primero electo por el partido Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG). En su último mandato se unió al Partido Patriota sumando 25 años en el cargo.

En 1993 y 1998 enfrentó acusaciones de fraude electoral por un grupo de ciudadanos. En una de las ocasiones, los protestantes se tomaron el ayuntamiento. La segunda acusación llevó a que el Tribunal Supremo Electoral anulara las elecciones al comprobar en el padrón electoral que casi cinco mil cédulas

eran falsas. Pero el político no consideraría que aquello fuera suficiente para estancar su carrera. En 2003 se integró a la alianza presidencial, y aun teniendo pendiente juicio de cuentas ante la Contraloría General de Cuentas (CGC)²⁶ continuaría en el poder.

Sin embargo, habría algo de lo que el político no se libraría. El proceso que terminaría con la carrera política de Medrano inició en 2006 con la denuncia por la Intendencia de Verificación Especial a causa de transacciones sospechosas. En 2014, la CGC presentó un antejuicio en contra del alcalde por incumplimiento de deberes, al no probar que era falso el señalamiento de cometer anomalías en el cobro del IUSI²⁷. Más tarde aparecieron cuatro antejuicios más, tres paralizados en la Sala Tercera de Apelaciones, y uno impulsado por el Ministerio Público y la Comisión Internacional contra la Impunidad y la Fiscalía de Delitos contra el Ambiente por lavado de dinero y otros activos e insalubridad del rastro municipal, respectivamente. La defensa del alcalde interpuso un recurso amparo que la Corte Suprema de Justicia rechazaría. Con ello se confirmó la resolución de la sala de apelaciones de retirar la inmunidad al edil y el juzgado tercero penal lo condenó a nueve años de prisión, sin embargo lograría una reducción de siete años²⁸.

c. Octavio Ramos. Alcaldía de Wiwilí-Nueva Segovia, Nicaragua.

Octavio Aquiles Ramos Hernández (enero 2009-mayo 2010) electo por una mayoría absoluta fue el primer alcalde liberal de los tres políticos liberales que salió anticipadamente del cargo durante el primer mandato del FSLN desde su retorno a la presidencia. Aunque el político culpó tanto al gobierno central del FSLN como a la facción de Eduardo Montealegre que en ese momento integraba el Partido Liberal Independiente (segunda fuerza más votada en esos años), hubo acciones que evidenciaron que el alcalde no administraba con probidad los recursos del municipio. Se acusó al político de aparecer como propietario del inmueble del sitio destinado para la obra de la biblioteca municipal.

El escándalo sería utilizado para justificar un juicio político en contra del alcalde. Asimismo el equilibrio del poder (incluso dentro del partido del alcalde) en el concejo municipal estuvo condicionado por los apoyos que se visibilizaron durante la elección primaria, y que ocasionaron la falta de cohesión del partido del alcalde que se trasladó al ayuntamiento.

En mayo de 2010, la policía impidió el ingreso del político al ayuntamiento ya que el concejo municipal había aprobado el juicio político en su contra. El órgano electoral no se pronunció sobre el recurso de revisión a aquella resolución, y el partido del alcalde no mostró voluntad política para luchar por la restitución del alcalde. Inmediatamente el Consejo Supremo Electoral juramentó como sustituto a quien ejercía de vicealcalde. Ramos Hernández intentó volver al ayuntamiento amparado por el tribunal de apelaciones de Las Segovias que mandó a suspender lo actuado, mientras otro tribunal emitía resolución desfavorable, nada tuvo éxito.

5. Consideraciones finales

Una vez examinada la literatura sobre revocatorias y juicio político, y analizado comparativamente el diseño institucional y sus escasas prácticas en Centroamérica, se sostiene que la vigencia legal de los mecanismos, apegada a la tradición centralista, es en la mayoría de países producto de la ausencia de hechos que como en América del Sur motivaron reformas en la vía de la democracia directa.

²⁶ El político necesitaría resguardo de la policía, pues se temía se produjeran conflictos como consecuencia de dicho juicio.

²⁷ Impuesto Único sobre Inmueble

²⁸ Se encontró evidencia de que el político sustrajo de la comuna 136, 383, 199.78 dólares (10 millones de quetzales). Véase Prensa Libre, 5 de febrero de 2016; véase también Prensa Libre, 20 de julio de 2016, y El Periódico, 14 de noviembre de 2016.

La implementación de un buen número de mecanismos en esta última región, especialmente revocatorias ha conducido al debate sobre cómo mejorar los diseños institucionales. Sin embargo, la región centroamericana se ha quedado rezagada en el uso de estos mecanismos, tanto en el nivel nacional como local. La configuración del diseño de uno y otro mecanismo no puede evaluarse como bueno o malo, no solo porque es necesario considerar el contexto de cada país, sino porque no se producen ensayos o prácticas, a fin de que se pueda identificar errores. Por lo tanto, para avanzar en el tema se requiere de que se produzcan suficientes eventos que evidencien lo obsoleto y poco democrático de los diseños institucionales, o no. Los eventos hasta ahora no produjeron un efecto dominó.

En cuanto a la variable escándalo político, aunque por ahora no ha sido posible testarla, no es pernicioso afirmar que los eventos que han aparecido en los países centroamericanos, por un lado, son propios del malestar social al que los gobiernos nacionales o centrales suelen responder aplicando sanciones a ciertos políticos para intentar desdibujar la sombra de impunidad que impera, y que podría ser perjudicial para ellos mismos, y por otro lado, responden a la débil democracia interna de los partidos nacionales. No obstante, no puede perderse de vista que las historias reconstruidas aquí no son las de los únicos personajes corruptos o ineficientes en esos países. Probablemente bajo la alfombra se oculten los intereses de quienes los han hecho aparecer en los medios como los políticos más corruptos e ineficientes de la historia.

El hándicap de los gobiernos locales continúa siendo la debilidad política, sobre todo en el contexto de partidos nacionales, en el que el control de las carreras políticas de las autoridades locales es ejercido por los líderes nacionales, y que está estrechamente relacionado con la vulnerabilidad y dependencia económica de los municipios. Todo ello conduce a que los juicios políticos y las revocatorias conserven diques institucionales.

6. Bibliografía

ÁLVAREZ B. DE BOZO, Miriam. El control popular del poder político: el referéndum revocatorio del mandato del Alcalde. *Cuestiones Políticas*, 2000, vol. 25: 97-112.

CHACÓN MURILLO, Bradley Yamil. Cuestionamientos de la constitucionalidad del artículo 19 del Código Municipal, a la luz de la acción de inconstitucionalidad tramitada en el expediente n.º 12-000255-0007-CO de la Sala Constitucional. *Revista de Derecho Electoral*, 2013, vol.17:226-269.

FUENTES DESTARAC, Mario. Análisis de las Reformas Políticas en Guatemala. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando el presidencialismo: Desafíos y caídas presidenciales en el cono sur. *América Latina Hoy*, 2008, vol. 49: 51-72.

LISSIDINI, Alicia. Democracia directa en América Latina: ¿amenaza populista o una voz que evita la salida? Ponencia del XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Guatemala, 7 - 10 Nov, 2006.

MARSTEINTREDET, Leiv. Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina. *América Latina Hoy*, 2008, vol. 49: 31-50.

OLLIER, María Matilde. La institucionalización democrática en el callejón: La inestabilidad presidencial en argentina (1999-2003). *América Latina Hoy*, 2008, vol. 49:73-103.

PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. El método comparativo y el análisis de configuraciones causales. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 2010, vol.3:125-148.

PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. *Juicio Político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Argentina: Fondo de Cultura Económica, 2009.

PÉREZ LINÁN, Aníbal. Instituciones, Coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, 2008, vol. 49: 105-126.

PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. ¿Juicio Político o Golpe Legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa. *América Latina Hoy*, 2000, vol. 26: 67-74.

RIAL, Juan. *Instituciones de Democracia Directa en América Latina*, 2000.

RODRIGO, Cintia. El rol de la protesta social en la crisis política. El caso de las caídas de los gobernadores sanjuaninos. *Trabajo y Sociedad*, 2009, vol. 13: 1-8.

SERRAFERO, Mario. El “impeachment” en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela. *Revista de Estudios Político*, 1996, vol. 92: 137-162.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013). En WELP, Yanina y SERDÜLT, Uwe (Coords.) *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Ecuador: Instituto dela Democracia, 2014.

VALENZUELA, Arturo (2008) Presidencias Latinoamericanas interrumpidas. *América Latina Hoy*, (No. 49), pp. 15-30.

VÁSQUEZ ORUNA, Essy Mirella. Cuando los vientos revocadores azotaron Lima. En WELP, Yanina y SERDÜLT, Uwe (Coords.) *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Ecuador: Instituto dela Democracia, 2014.

WELP, Yanina y SERDÜLT, Uwe. *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Ecuador: Instituto dela Democracia, 2014.

WELP, Yanina y SERDÜLT, Uwe. ¿Jaqué a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina. En WELP y WHITEHEAD. *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México: Flacso Mexico, 2011.

Otras Fuentes:

ARIAS RAMÍREZ, Bernal. Duodécimo informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible.