

LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

The Participative Democracy in the Autonomous City of Buenos Aires

Recepción: 12 de febrero de 2011.

Aceptación: 8 de marzo de 2011.

Alberto Ángel Elgassi

*Secretario Electoral del Tribunal Superior de Justicia
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
aelgassi@tsjbaires.gov.ar*

Palabras clave

Garantías Constitucionales, Ciudad Estado, participación ciudadana, garantías, democracia participativa

Key words

Constitutional guarantees, City State, citizen participation, guarantees, participative democracy

Pp. 179-204

Resumen

En el presente ensayo se pretende hacer un análisis de la situación actual vivida en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en torno al desarrollo y avance de las garantías constitucionales vinculadas a la Democracia Participativa, a fin de asegurar una sociedad más democrática y construir una Ciudad Estado en la cual la transparencia, equidad y participación esté a disposición de toda la ciudadanía, cuidando no se utilicen estos mecanismos de participación ciudadana de manera arbitraria por parte de la autoridad pública.

Abstract

The essay seeks to do a study of the actual situation that lives the Autonomous City of Buenos Aires towards the development and advance of the constitutional guarantees connected to the Participative Democracy, in order to secure a democratic society and construct a City-State based in transparency, equity and participation towards citizenship, looking after the mechanisms of citizen participation in an arbitrary manner on behave of the public authority.

PRELIMINAR

Superados ampliamente los catorce años de la “Autonomía” de la Ciudad Estado de Buenos Aires consagrada por la reforma de la Constitución Nacional realizada en el año 1994, se torna en mi opinión propicio detenernos a descifrar el estado de situación actual, la fotografía al día de hoy para elucidar cuánto hemos desarrollado y avanzado con relación a las garantías constitucionales locales vinculadas a la Democracia Participativa y su articulación empírica con sus leyes reglamentarias y con sus operadores jurídicos especialmente habilitados en sus distintos y plurales roles.

A dicho fin y por cuestiones metodológicas estimo apropiado, en primer término, efectuar una simple mención de los artículos relevantes de la Constitución Nacional, la Constitución Local y la Ley Nacional n° 24.588, las cuales dan sustento y delinean al Derecho Público Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; luego reseñar en general los artículos constitucionales estaduales vinculados a la temática, como así también algunos de los motivos evocados por los convencionales constituyentes al momento de su sanción (aspecto teleológico); de seguido abordar las reglamentaciones dictadas por la Legislatura de la Ciudad, así como también la doctrina (sustantiva y adjetiva) elaborada por el Tribunal Superior de Justicia en su múltiple competencia (como autoridad de los comicios, como Tribunal Electoral y como último intérprete de la Constitución y de las leyes de la Ciudad, atribuida por el art. 113 CCABA), en los procesos de democracia participativa en los cuales intervino y, por último, recién entonces, formular algunas breves reflexiones finales.

I. EL DERECHO PÚBLICO ELECTORAL DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

El artículo 129 de la CN consagró la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires al sostener:

“La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.

En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones”.

La norma aludida fue integrada por el Constituyente con la disposición transitoria Décimoquinta al establecer:

“Hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la ciudad de Buenos Aires, el Congreso ejercerá una legislación exclusiva sobre su territorio, en los mismos términos que hasta la sanción de la presente.

El jefe de Gobierno será elegido durante al año mil novecientos noventa y cinco.

La ley prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 129, deberá ser sancionada dentro del plazo de doscientos setenta días a partir de la vigencia de esta Constitución (...).”.

La Ley Nacional nº 24.588 dispuso en su art. 4º lo siguiente: “el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires se regirá por las instituciones locales que establezca el Estatuto organizativo que se dicte al efecto. Su Jefe de Gobierno, sus legisladores y demás funcionarios serán elegidos o designados sin intervención del Gobierno Nacional”.

Por su parte, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires consagró como principio rector en su artículo 1º, la organización de sus instituciones autónomas como “*democracia participativa*” y adoptó para su gobierno “*la forma republicana y representativa*”.

Allí sostiene, en lo pertinente: “*La Ciudad de Buenos Aires, conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa. Todos los actos de gobierno son públicos (...).*”

Asimismo instituyó en su art. 127 y siguientes a las comunas como unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial descentralizada, preservando la unidad política y presupuestaria y el interés general de la Ciudad y su gobierno y garantizando el equilibrio demográfico, considerando los aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales. Dichas comunas deberán ejercer funciones de planificación, ejecución y control, en forma exclusiva y concurrente con el Gobierno de la Ciudad, respecto a las materias de su competencia detalladas en el art. 128 CCABA¹⁶⁰.

II. LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires consagra una importante pluralidad de institutos vinculados a la democracia participativa señalados a continuación, aunque no sea de forma general, con la advertencia aludida arriba en el sentido que tan sólo algunos de ellos serán abordados con mayor amplitud en los puntos venideros por razones lógicas de la extensión del presente trabajo y porque, en definitiva, los considero de mayor utilidad pues al haber sido protagonizados, aunque más no sea en su fase inicial por ante el Tribunal Superior de Justicia, nos permitirán a su respecto amplificar su análisis y proyectar su problemática sobre la base de estudio de campo.

Su fundamento constitucional lo encontramos plasmado en las actas de sesiones de la Convención Constituyente, en la cual se advierte se intentó asegurar la participación ciudadana a fin de avanzar progresivamente en el funcionamiento democrático de la Ciudad; dar respuesta a los conflictos sociopolíticos con efectividad y ser los instrumentos idóneos para la formación de políticas públicas.

Asimismo surge inequívoco que dicha participación viene a ser un complemento y no una sustitución del sistema tradicional de gobierno representativo, como mecanismos idóneos a fin de ampliar los espacios democráticos frente a las presiones de, por ejemplo, determinados intereses corporativos y constituir una forma de enfrentar la apatía política de los ciudadanos.

De modo general, como señalé, constituyen ejemplo de democracia participativa los artículos constitucionales n°: 52) establece el “*carácter participativo del presupuesto*”, señala la ley debe fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos; 63) en tanto establece, la Legislatura, el Ejecutivo o las Comunas pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la Ciudad o zonal, resultando ser la convocatoria obligatoria cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado de la Ciudad o zona en cuestión y antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos;

160. La ley n° 1777 sancionó con fecha 1/09/2005 la Ley Orgánica de Comunas y por ley n° 3233 convocó al electorado para el día 5 de junio de 2011 a celebrar su primera elección.

64) consagra el derecho de iniciativa del electorado de la Ciudad para la presentación de proyectos de ley —salvo los proyectos referidos a la reforma de la Constitución, tratados internacionales, tributos y presupuesto—, para lo cual se debe contar con la firma del uno y medio por ciento del padrón electoral; 65) posibilita al electorado para ser consultado por el Poder Legislativo y Ejecutivo, con ciertas condiciones, mediante un referéndum obligatorio y vinculante; 66) admite a la Legislatura, el Jefe de Gobierno o la autoridad de la Comuna para convocar, dentro sus ámbitos territoriales y con algunas excepciones en razón de la materia, consulta popular no vinculante sobre decisiones de sus respectivas competencias, no resultando el sufragio obligatorio; y 67) reconoce el derecho a requerir la revocación del mandato de los funcionarios electivos fundándose en causas atinentes a su desempeño, impulsando una iniciativa con la firma del veinte por ciento de los inscriptos en el padrón electoral de la ciudad o de la Comuna correspondiente.

De los institutos participativos reseñados arriba, se desprenden en mi opinión al menos dos grandes subgrupos:

a) Cuando es la autoridad quien puede o debe, según el caso, como sujeto activo:

- Convocar *como facultad y no como deber* a debatir asuntos de interés general en audiencia pública, aunque con *carácter obligatorio*, como vimos, cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado o en razón de la materia (art. 63, CCABA);
- *Poder consultar* mediante referéndum *obligatorio y vinculante* destinado a la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general. En tal caso es el Poder legislativo quien convoca en virtud que la ley no puede ser vetada. A su vez el Jefe de Gobierno *debe* convocar a referéndum *vinculante y obligatorio* cuando la Legislatura no hubiera tratado en el plazo establecido un proyecto de ley por procedimiento de iniciativa popular que cuente con más del quince (15) por ciento de firmas del total de inscriptos en el padrón de la Ciudad (art. 65, CCABA); y
- *Poder convocar* la Legislatura, el Gobernador o la autoridad de la Comuna, dentro de sus ámbitos territoriales, a consulta popular *no vinculante* sobre decisiones de sus respectivas competencias. En este caso el sufragio *no será obligatorio*. A su vez quedan excluidas las materias cuyo objeto no pueda someterse a referéndum, excepto la tributaria (art. 66 CCABA).

b) Cuando es el propio electorado de la Ciudad (el soberano), quien una vez alcanzado una mayoría de firmas porcentuales del padrón, tiene el derecho:

- De iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley, para lo cual se debe contar con la firma del uno y medio por ciento del padrón electoral. Una vez ingresados a la Legislatura, seguirán el trámite de sanción de las leyes previsto por la Constitución. La legislatura debe sancionarlos o rechazarlos dentro

del término de doce meses. No son objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a la reforma de la Constitución, tratados internacionales, tributos y presupuesto (art. 64, CCABA); y

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

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

El Tribunal Superior de Justicia debe comprobar los extremos señalados y convocar a referéndum de revocación dentro de los noventa días de presentada la petición. Es de participación obligatoria y tiene efecto vinculante si los votos favorables a la revocación superan el cincuenta por ciento de los inscriptos (art. 67, CCABA).

III. REGLAMENTACIÓN NORMATIVA

Ahora bien, teniendo en claro la voluntad general del constituyente y en particular el alcance, contenido y efectos de los institutos de democracia participativa plasmados en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, corresponde precisar las leyes reglamentarias dictadas con premura por la Legislatura local una vez constituida.

En efecto, con la sanción de las leyes n° 6 y sus modificatorias, 40 y su anexo, 89 y su modificatoria y 357, se aprobaron respectivamente: a) el Instituto de Audiencia Pública: i) Temática, o sea las que se convoquen a efectos de conocer la opinión de la ciudadanía respecto de un asunto objeto de una decisión administrativa –órgano ejecutivo o comunas- o legislativa; ii) de requisitoria ciudadana; y iii) para designaciones y acuerdos; b) el Procedimiento de Iniciativa Popular; c) Referéndum y Consulta Popular; y d) Revocatoria de Mandato.

IV. EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Con todos estos antecedentes y en estas condiciones, el Tribunal Superior de Justicia, debió ejercer en los asuntos impetrados vinculados a la temática bajo estudio, su competencia originaria “múltiple” de conformidad con lo establecido en los arts. 113 y 67, CCABA.

En cada una de las causas a abordar, se señalarán los hechos motivadores de la participación ciudadana, el instituto seleccionado, el sujeto convocante, algunas notas relevantes sustanciales y adjetivas decididas y, por último, la suerte corrida en ellas para ir cerrando el círculo a fin de elucidar enigmas aplicativos y proyectar algunas conclusiones, de ser posible, enriquecedoras.

a) Consultas Populares:

- a.1) Las Acordadas electorales n° 1, 2, y 3/1999, del 21, 22 y 23/03/1999, respectivamente, publicadas en Constitución y Justicia, Fallos de TSJ, *ad-hoc*, Buenos Aires, 1999, t. I, pp. 978 y siguientes referidas a la consulta popular no vinculante dispuesta por el Decreto 474—GCBA—99 de la Jefatura de Gobierno sobre si era correcto que el Dr. Carlos Saúl Menem fuera candidato a la Presidencia de la Nación por un tercer período.

Entre las primeras medidas adoptadas, el Tribunal Superior de Justicia determinó su competencia constitucional como Tribunal Electoral (art. 113. 6, CCABA), con todas las funciones previstas por el CEN (Código Electoral Nacional) para la justicia electoral (integrada por la Junta y por los Jueces electorales), con excepción de aquellas medidas exclusivamente instrumentales asignadas a la Secretaría de Gobierno debido a la naturaleza particular de esta consulta.

Asimismo aludió que con el dictado de las acordadas, así como de todos los actos en consecuencia practicados, en la misma inteligencia que lo resuelto en relación con la solicitud de medidas cautelares en las diversas causas encontradas en trámite ante ese Tribunal Superior y donde se cuestionaba la legitimidad de aquella convocatoria, no implicaba prejuzgamiento sino ejercicio de las facultades inherentes a su competencia.

Por ello y en atención a su misión institucional como “órgano absolutamente independiente de los poderes políticos y consciente de las trascendencia del tema”, acordó con fecha 21 de marzo de 1999, hacer saber al Jefe de Gobierno los alcances de sus atribuciones respecto a la convocatoria a Consulta Popular, requerirle, a través de la Secretaría de Gobierno, arbitrara los medios para hacer efectiva la colaboración necesaria; citar al Secretario de Gobierno para su comparecencia ante el Tribunal con el fin de informar las medidas adoptadas en el marco de lo dispuesto por el decreto 474-GCBA-99 y para recibir instrucciones, entre otras medidas adicionales más.

El 23 de marzo de 1999, a través del dictado de la Acordada n° 3, el Tribunal acordó no aprobar las boletas de votación remitidas, anular el Decreto 474-GCBA-99 y dar por terminada toda actividad referida al acto electoral del 28 de marzo de 1999, en sustancia, por los siguientes fundamentos:

- El Tribunal Superior, además de su competencia electoral (art. 113, inciso 6º, CCABA), ejerce el control de constitucionalidad de leyes, decretos y cualquier otra norma de alcance general emanada de las autoridades de la Ciudad (art. 113, inc. 2º), ya por vía de acción declarativa, al único efecto reglado por la norma citada, ya por vía de recurso (art. 113, inc. 3º).
- Cuando un Tribunal Constitucional es instado a validar o a dictar decisiones interpretativas acerca de la legitimidad y legalidad de actos de otros poderes, debe

actuar con extrema prudencia para preservar el equilibrio propio del Estado de Derecho y, al mismo tiempo, con la energía, oportunidad y claridad necesarias para que todos los ciudadanos perciban la supremacía de la Constitución no es una declaración sino una regla sustantiva básica.

- Corresponde al tribunal cumplir con una de las atribuciones impuestas por el artículo 23 de la Ley N° 89 y el Código Electoral Nacional a las Juntas Electorales, como es “aprobar las boletas de sufragio” (artículo 52, inciso 1° del Código Electoral Nacional), o efectuar el “control de la redacción (...) de las boletas” (artículo 23 de la Ley 89), entregadas por el Secretario de Gobierno en la entrevista del día de ayer.

En este caso –consulta popular– decidir acerca de la aprobación o desaprobación de las boletas de sufragio representa, derechamente, decidir acerca de la legitimidad de la proposición constituyente del punto central del decreto de convocatoria, reproducida por esa boleta, conforme al artículo 66 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y a los artículos 3° y 23 de la Ley 89.

Tal decisión corresponde aun de oficio, en cumplimiento de una de las misiones y obligaciones consignadas como de competencia originaria por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (artículo 113, inciso 6°), por la Ley Electoral declarada aplicable (artículo 52, inciso 1°) y, por los artículos 3° y 23 de la Ley N° 89.

- La pregunta contenida en las boletas presentadas reitera la fórmula de Decreto 474-GCBA-99 y es la siguiente: “El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tiene la obligación de defender la Constitución Nacional. ¿Es correcto que el Doctor Carlos Saúl Menem sea candidato a la presidencia de la Nación por un tercer período, en contra de la Constitución Nacional?”

La primera objeción a esa fórmula surge del artículo 66 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, el cual exige la consulta popular se refiera a “decisiones” de las “respectivas competencias” del órgano consultante. Las boletas presentadas ante el Tribunal Superior de Justicia no satisfacen ni el artículo 66 de la Constitución, ni los requisitos exigidos por el artículo 13 de la Ley 89.

La regla constitucional citada implica, la consulta tenga por destino una decisión a adoptar por el funcionario u órgano consultante. El artículo 66 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires lo exige, a la letra, aún cuando la consulta no sea vinculante. Esta exigencia resulta a todas luces racional.

El artículo 1° de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires “organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa...” Las formas de participación semidirectas contenidas en el Título Segundo del Libro Segundo de esta Constitución (audiencias públicas de debate, iniciativa popular de leyes, referéndum, consulta popular no vinculante) deben ser impulsadas por las autoridades de la Ciudad en el marco de sus competencias

y garantizando el cumplimiento de la finalidad asignada por la propia Constitución, esto es, posibilitar la efectiva “*participación*” de los ciudadanos en la adopción de decisiones.

Tal como fuera formulada, la pregunta no implica tipo alguno de decisión posterior ni lo puede implicar, de esa manera el resultado del comicio, triunfante el *sí* o el *no*, se agota en el resultado mismo y equivale, entonces, a una forma de encuesta. Tales encuestas son sin duda posibles, pero no por la vía del instituto previsto por el artículo 66 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

La segunda objeción reside en que la consulta propuesta no se acota al ámbito de las respectivas competencias del órgano local, y el modo en el cual la cuestión se introduce refiere a la esfera de debate y decisión de órganos del Estado federal.

La tercera objeción no se deriva de las normas de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires ni de las disposiciones de la Ley N° 89, sino del texto claro de la Constitución Nacional, de acuerdo con la reforma del año 1994 (texto oficial según Ley 24.430) al vedar la reelección por un tercer período consecutivo de quien ejerce la Presidencia de la Nación.

La pregunta en sí misma adolece, también, de fallas irreversibles en atención a lo dispuesto en los artículos 13 y 21, de la Ley 89.

En primer lugar porque la pregunta contiene “*un considerando, preámbulo o nota explicativa*”, expresamente prohibido por el párrafo 2°, del artículo 21. En segundo lugar, porque no se trata de un enunciado afirmativo formulado con objetividad, claridad y precisión para evitar insinuar directa o indirectamente el sentido de la respuesta (artículo 21 párrafo 1°).

- a. 2) La Acordada electoral n° 4/2007 referida a la consulta popular convocada por el Jefe de Gobierno mediante el decreto n° 723/07 vinculada a la promoción para la creación de la policía en el ámbito local con competencia en materia contravenacional y de faltas, y al establecimiento de pautas para su desarrollo conjunto con las elecciones a celebrarse en la segunda vuelta electoral del 24 de junio.

Por medio del Decreto n° 723/07, el Jefe de Gobierno convocó al electorado de la Ciudad a manifestarse en el marco de la consulta popular programada para el día 24 de junio de 2007.

En sus fundamentos el decreto explicó la decisión a ponerse a consideración del electorado (art. 13, inc. a, Ley n° 89) y en el anexo consignó la pregunta a responder por el electorado (cf. art. 13, inc. b, Ley n° 89).

Se consideró adecuado requerir la opinión del electorado sobre la pertinencia de que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tuviera, en un corto plazo, su propia policía local en

materia de contravención y de faltas, con independencia de continuar reclamando al Estado Nacional la efectiva transferencia de los servicios de prevención y represión del delito actualmente prestados por la Policía Federal Argentina con la pertinente reasignación de recursos y avanzar de ese modo en la consolidación de su autonomía.

La pregunta fue la siguiente: *¿Está de acuerdo con que el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires promueva durante el año 2007 la creación de la policía con competencia en materia contravencional y de faltas, mientras sigue reclamando al gobierno Federal la transferencia de los servicios de prevención y represión del delito que actualmente presta la superintendencia de Seguridad Metropolitana de la Policía Federal y los recursos presupuestarios correspondientes?*

El Tribunal Superior de Justicia por Acordada Electoral n° 4/2007 con fecha 30 de mayo de 2007, resolvió, por mayoría, la redacción de la pregunta objeto de la consulta popular estaba sujeta al control del Tribunal en su carácter de autoridad con competencia electoral de la Ciudad (arts. 23, Ley n° 89 y 113, inc. 6, Ley n° 89).

Entendió el Jefe de Gobierno conectó exitosamente la pregunta motivo de consulta con el ámbito de competencias correspondientes al Poder Ejecutivo como cabeza, para cumplir con las previsiones constitucionales y legales.

Reflexionó, en tal sentido, el art. 34 de la CCBA dispone: “*el servicio de seguridad pública estará a cargo de una policía que dependerá del poder ejecutivo*”; el artículo 104 prevé que el Poder Ejecutivo: establece la estructura y organización funcional de los organismos de su dependencia, establece la política de seguridad, conduce la policía local e imparte las órdenes necesarias para resguardar la seguridad y el orden público (inc. 9 y 14). Agregó, por su parte, los incisos f), g) y j) del artículo 15 de la Ley n° 1925 de ministerios, establecen las atribuciones del Ministerio de Gobierno relacionadas con la materia, entre ellas el propender a la creación de la policía local.

De tal modo y sobre la base de una somera síntesis, entendió que así “vinculada la pregunta objeto de consulta, con el ámbito de competencias del Poder Ejecutivo, quedando recortado el ámbito de actuación del Jefe de Gobierno, así el legislador conserva un amplio margen de acción para ejercer el mandato del art. 80, inc. 2, apartado e) y receptar la voluntad general expresada en ocasión de la consulta popular sin perder el margen de discreción acordado por la Constitución. En otras palabras, la Legislatura no quedará determinada en el ejercicio de una competencia propia por la opinión popular convocada mediante el mecanismo de la consulta popular instado por el Jefe de Gobierno, porque la pregunta no lleva implícita una única modalidad de creación del cuerpo policial en cuestión. Antes que una interferencia en el ámbito de potestades propias del legislador local, la consulta parece dirigida a recoger un pronunciamiento popular específico para lo cual sus representantes en la Convención Constituyente establecieron en el marco de un mandato genérico”.

En cuanto a los restantes requisitos, se concluyó el decreto tenía por destino una decisión a adoptar por el funcionario u órgano consultante (no era una encuesta); contenía una pregunta enunciada, de ese modo solo permitía una respuesta afirmativa o negativa, exenta de insinuaciones, directas o indirectas, las cuales pudieran incidir el sentido del voto y tenía una dimensión concreta despejada de modo razonable, equívocos vinculados con el alcance del interrogante motivo de consulta.

En razón de lo expuesto el Tribunal asumió su competencia para la organización, control y fiscalización del proceso electoral necesario para llevar adelante la consulta popular de manera concomitante con el proceso electoral en curso.

Frente a ello, ante la ausencia de normas específicas previstas para la organización de una consulta popular y, particularmente, para una que podría desarrollarse de manera simultánea con una elección de autoridades, el Tribunal estableció las siguientes pautas: para el caso de una segunda vuelta electoral y convergieran ambas fechas, los electores utilizarían el mismo sobre para la elección de Jefe y Vice Jefe de Gobierno y para la consulta popular; habría una sola urna habilitada por mesa de votación; un único padrón de mesa; las autoridades de las mesas de votación serían las mismas; se utilizaría una única acta de apertura/clausura del acto electoral, en cuyo reverso figuraría el acta de escrutinio de la mesa consignando los guarismos de la elección del Jefe y Vice Jefe de Gobierno y los de la consulta popular; los certificados destinados al Tribunal y a los fiscales de Escrutinio, y el telegrama previsto en el art. 105, CEN, reflejarían tanto los datos de la elección de autoridades como los de la Consulta Popular; para la calificación de los sufragios de la Consulta Popular regirían, *mutatis mutandi*, las reglas establecidas en el art. 101, CEN; por cada mesa de votación sólo se permitiría la actuación de un fiscal por el SI y de un fiscal por el NO; el Gobierno debería entregar las boletas antes de una determinada fecha establecida para permitir la organización y logística adecuada.

Con fecha 5 de junio de 2007, el entonces Ministro de Gobierno acompañó y solicitó la aprobación del formato y contenido del modelo de boletas por el SI y por el NO. Con fecha 6 de junio de 2007, el Tribunal aprobó los modelos de boleta para la consulta popular.

El 13 de junio de 2007, el entonces Jefe de Gobierno dictó el decreto n° 861, por medio del cual dispuso derogar el decreto 723/GCBA/2007 y diferir la realización de la convocatoria a Consulta Popular hasta la fecha en la cual se realizarán las próximas elecciones, antes las objeciones políticas expuestas por los integrantes de las dos fórmulas de Jefe y Vice Jefe de Gobierno que competirían en la elección simultánea con la consulta¹⁶¹.

161. La Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó el 28 de octubre de 2008 a través de la Ley n° 2894 la creación de la Policía Metropolitana, la cual entró en actividad el pasado 5 de febrero de 2010.

b) Revocatoria de Mandatos:

b.1) Expte. N° 1630/2002 “Verazay, Irma Rosa y Cáceres, Rubén Andrés s/ pedido de revocatoria de mandatos”.

Los peticionantes solicitaron la revocatoria de los mandatos de las siguientes autoridades locales: Aníbal Ibarra, Cecilia Felgueras, Eduardo Lorenzo, Fernando Finvarb, Jorge Casabé, Guillermo Oilveri, Carlos Campolongo, Julio Crespo Campos y Jorge Enríquez, porque en su opinión *“omitieron salvar las omisiones y defecciones reglamentarias negando, limitando y cercenando derechos y garantías dispensados constitucionalmente”*.

El Tribunal Superior de Justicia resolvió no dar curso a la petición de revocatoria de mandatos, tal como había sido efectuada por no haber satisfecho adecuadamente los recaudos establecidos por la Ley n° 357, a saber:

- El art. 3° establece como requisitos para la revocatoria de mandato: “para cada funcionario o funcionaria electivo en particular”. La exigencia tiende a impedir sean efectuados planteos indiscriminados, pero en principio, no obsta a que, en una sola presentación, se proponga la revocatoria de los mandatos de varios funcionarios cuando sea una “la causa atinente al desempeño de sus funciones” (art. 4, inc. c) en cual el requerimiento se funda.

Sin embargo, la enunciación de una pluralidad de autoridades vinculadas con un único hecho obliga a los peticionantes a precisar por qué razón se cuestiona el desempeño de cada uno de ellos en particular. La petición no expresa adecuadamente cuáles son las conductas de los funcionarios mencionados fundantes de la solicitud de revocatoria. Es decir, no se explica en qué forma cada uno habría desempeñado mal las funciones para las cuales son competentes, además, el requerimiento involucra a miembros de dos poderes distintos¹⁶², con atribuciones diferentes.

- La ley requiere también en el inciso a) del art. 6, se indiquen: “las fechas de inicio y finalización” de los mandatos de los funcionarios cuya revocatoria se promueve. Por tratarse de información generada por el propio Tribunal su ausencia no alcanzaría a descalificar la petición. Sin embargo, la relevancia de esta precisión se advierte en este caso. De haber constatado los peticionantes esas circunstancias no habrían incorporado en su escrito al Sr. Carlos Campolongo, quien no ha cumplido aún el año en el ejercicio de sus funciones, plazo en el cual la ley condiciona la posibilidad de requerir la revocatoria del mandato (art. 67, CCBA).
- En cuanto al domicilio de los peticionantes (art. 6, inc. c) debe entenderse la exigencia apunta a verificar el carácter de elector local de los presentantes y, por ende, se trata del domicilio electoral. En el escrito se ha informado sólo un domicilio, y

¹⁶². Ibarra y Felgueras era, respectivamente, Jefe y Vicejefa de Gobierno, los restantes eran legisladores.

según el padrón de electores en poder del Tribunal, el Sr. Rubén Andrés Cáceres no se domicilia allí.

b.2) Expte. n° 1698/2002 “Verazay, Irma Rosa y Cáceres, Rubén Andrés s/ pedido de revocatoria de mandatos”.

Los actores iniciaron el trámite preparatorio para la revocatoria del mandato del Jefe de Gobierno, Sr. Aníbal Ibarra, por “violación del juramento prestado al asumir el cargo de hacer cumplir la Constitución local, mal desempeño en el ejercicio de sus funciones, irregularidades en el ejercicio de su función y porque niega, limita y cercena derechos y garantías dispensados constitucionalmente a favor de los habitantes de la Ciudad”.

Los Jueces Guillermo Muñoz, Ana María Conde y José Osvaldo Casas, por mayoría, consideraron acreditados los requisitos del “trámite preparatorio de la petición de revocatoria” del art. 5º, Ley 357, vinculados con los electores presentantes de la iniciativa (arts. 5 y 6, inc. c); con los funcionarios cuyo mandato se cuestiona (arts. 2, 3, 6, inc. a), con la oportunidad en que se promueve la revocatoria (art. 4, inc. a) y con las causas fundantes (arts. 4, inc. c y 6, inc. b).

Los peticionantes eran electores de la Ciudad, el escrito cumplía con las exigencias de firma, aclaración, denuncia del domicilio (electoral) e indicación del número de documento de cada uno de ellos. La petición se dirigía únicamente contra el Jefe de Gobierno, cuyo período de mandato se precisaba en la presentación, y se promovía luego de transcurridos más de doce meses desde que el funcionario asumiera el cargo y antes de seis meses para el vencimiento del mandato a él conferido por el pueblo. Por último, la petición expresaba mínimamente cuáles eran las conductas (acciones y omisiones) reprochadas “atinentes a su desempeño” (cf. art. 67, CABA).

El Juez Julio B. J. Maier, si bien se adhirió al voto de la mayoría, opinó que quien pretende la revocatoria de mandato debe –al menos- también señalar la conducta desarrollada o no desarrollada por el funcionario cuyo mandato se pretende revocar, entre otras cosas para no sorprender a quienes pueden acompañar en el futuro esta petición o, tan sólo, decidir si la suscriben o si no la suscriben. En el caso, consideró el fundamento general aludido referido al ejercicio o falta de ejercicio del poder de policía, del poder de iniciativa parlamentaria y del poder reglamentario del ejecutivo local en relación con la llamada “venta ambulante” en cuanto ella pueda lesionar la salud de sus habitantes, representa una invasión y utilización arbitraria e ilegítima del espacio público o constituye una falta de equidad o lealtad comercial; se halla en el límite mínimo tolerado en la exigencia del art. 6º, inc. b, Ley n° 357.

La Jueza Alicia E. C. Ruiz concluyó, en cambio, del escrito inicial no surgía de manera inequívoca cuáles eran las causas por las cuales se solicitaba la revocatoria del mandato

del Sr. Jefe de Gobierno. En su opinión, la referencia ritual a derechos consagrados en la CCBA y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Constitucionales, era insuficiente para satisfacer el requisito establecido en el art. 6, inc. b, de la Ley y por lo tanto impedía dar curso a la petición.

Como consecuencia de la mayoría arribada, se procedió a entregar a los presentantes unas 500 hojas de planillas en las cuales deberían recabar las adhesiones al pedido de revocatoria (en un primer término unas 10,000 adhesiones). Para una segunda entrega, deberían presentar en la Secretaría, al menos la mitad de aquélla y así sucesivamente.

El 19 de noviembre de 2003, el Tribunal resolvió declarar la caducidad del procedimiento iniciado, por no haber entregado los interesados en el plazo exigido (12 meses) las planillas con el total de las firmas necesarias para continuar con el trámite legalmente previsto (art. 9, Ley nº 357).

b.3) Trámite de los expedientes nº 3764/05 “Bergenfeld, Sergio Fabián y otros s/ pedido de revocatoria de mandatos”; nº 4296/05, y sus acumulados, referidos a pedidos de revocatoria de mandato del entonces Jefe de Gobierno Dr. Aníbal Ibarra.

El 27 de enero de 2005 los Sres. Sergio Bergenfeld, Juan Curutchet y Gregorio Podoroisky petitionaron revocatoria de mandato del entonces Sr. Jefe de Gobierno de la Ciudad, Dr. Aníbal Ibarra, en sus roles de electores del distrito, invocando como causal de revocación los hechos acaecidos el 30 de diciembre de 2004, fecha en la cual, en sus palabras, se “trató del incendio del local bailable situado en la calle Bartolomé Mitre 3060/66/70/72 de esta Ciudad, denominado ‘República de Cromagnon’ el cual significó el suceso luctuoso más importante de la historia argentina por causas no naturales (...)”.

Aludieron que a la fecha de la presentación fallecieron 191 personas y alrededor de 800 resultaron heridas con lesiones físicas o psíquicas de diferente índole. Agregaron, el Gobierno “había recibido diversas advertencias sobre la situación de indefensión de los ciudadanos porteños, por la carencia de controles y numerosas irregularidades en el funcionamiento”.

Verificados los requisitos legales, con fecha 2 de febrero de 2005, el Tribunal resolvió por unanimidad abrir el “trámite preparatorio” del procedimiento de revocatoria de mandato del Jefe de Gobierno, por la causal genérica invocada por los presentantes, a saber “mal desempeño de sus funciones en relación al caso ‘República Cromagnon’”. Asimismo dejó constancia “que, para evitar toda utilización política del procedimiento, advierte claramente no se pronuncia aquí, de manera alguna, sobre la certeza, probabilidad o duda acerca de las imputaciones formuladas por los presentantes, esto es, sobre su existencia real, y menos aún, emite un juicio de valor acerca de la conducta imputada al señor Jefe de Gobierno. En sentido estricto, la ‘preparación del trámite’ sólo significa abrir el procedimiento y entregar los documentos para la posible adhesión de los electores”.

A partir de ello, se resolvió entregarles planillas en el número necesario para reunir hasta 10,000 adhesiones y se les hizo saber podían solicitar nuevas planillas cuando completaran y entregaran al Tribunal la mitad de las recibidas. Además se estableció deberían completar todo el procedimiento de recolección de firmas en 12 meses a partir de la entrega de las primeras planillas (Ley n° 357, art. 9)¹⁶³.

También se aprobó el diseño de la planilla específica para la recolección de firmas.

Al poco tiempo de dicha resolución, se presentó el propio Jefe de Gobierno y manifestó, decidió someter su continuidad en el cargo “a la voluntad popular, a través del mecanismo previsto en el artículo 67 de la CCABA”.

Entendió la condición del 20% del electorado establecido para admitir el pedido de revocatoria es una garantía para su persona, en consecuencia lo entendió renunciable y prestó su conformidad al trámite.

El 9 de febrero de 2005 el Tribunal resolvió por unanimidad rechazar la petición del Jefe de Gobierno, en los votos emitidos se dieron las siguientes razones:

- Voto conjunto de los jueces Alicia E. C. Ruiz y Julio B. J. Maier: 1) “los requisitos previstos en el art. 67 CCBA y en la ley 357 no están aislados entre sí, no son intercambiables ni prescindibles y conforman un proceso concatenado, en el que cada etapa es presupuesto necesario de la posterior”; 2) “el requisito de firmas no opera entonces exclusivamente como una garantía para el funcionario. Es, fundamentalmente, una garantía del sistema democrático”; y 3) el art. 67 “trata de un derecho político de los electores y no, como lo entiende el Sr. Jefe de Gobierno, de un derecho subjetivo del funcionario”.
- Voto del juez José Osvaldo Casas: 1) Si “bien es cierto que el doctor Aníbal Ibarra es un elector más de la Ciudad, no puede ignorarse que además y, esencialmente, reviste la calidad de Jefe de Gobierno”; 2) “Que un funcionario desee impulsar el mecanismo citado para que se decida sobre la anticipada caducidad de su propio mandato por la apuntada causal resulta inconsistente. Si su intención lisa y llana fue cesar en el cargo, la vía constitucional prevista es someter su renuncia a la consideración de la Legislatura (arts. 80 inc. 23 y 99 CCBA); 3) “El art. 67 de la Ley Fundamental local tutela los derechos políticos de los vecinos, no de los funcionarios electos”; 4) “Cuando por alguna razón vinculada al desempeño del funcionario (mandatario) los vecinos (mandantes) desean destituirlo, son ellos y sólo ellos los que cuentan con la herramienta del referéndum revocatorio —así como la Legislatura cuenta con el juicio político (art. 92, CCBA)—”; 5) “si el Jefe de Gobierno pretende saber si el pueblo desea que cese en el cargo anticipadamente mediante renuncia o pretende obtener, indirectamente, una suerte de “voto de confianza” por parte de los vecinos, la propia Carta Magna local en su art. 66 podría

163. En tales planillas debían presentar la adhesión del número de electores establecido en el art. 67 de la Constitución que ascendía a casi 520.000.

*facultarlo para convocar a una consulta popular” (otra modalidad instrumental de la democracia semidirecta) comprometiéndose, para el caso de obtener una respuesta adversa a presentar la renuncia”; 6) “la recolección de firmas constituye el único barómetro susceptible de reflejar, con la seriedad indispensable, la voluntad de un vasto sector de vecinos y brindar, en definitiva, la legitimación política a referéndum revocatorio”; 7) para “preservar las virtudes de los mecanismos de democracia semidirecta —dentro de un régimen de democracia representativa, al tenor del art. 22 de la CN— ellos han sido concebidos por el constituyente local en términos de *numerus clausus*, lo que obliga a utilizarlos dentro del cauce estricto de las regulaciones constitucionales locales que disciplinan cada uno de ellos (...), sin efectuar interpretaciones extensivas o analógicas que den nacimiento a híbridos no previstos”.*

- Voto del juez Luis F. Lozano: “la manifestación de voluntad del Jefe de Gobierno (...) no basta para remover el requisito del veinte por ciento de firmas de electores para impulsar el referéndum relativo a la revocatoria de su mandato”; la “CCBA no deja librado a este Tribunal de la posibilidad de soslayar el requisito sobre la base de apreciaciones acerca del mejor cumplimiento de su finalidad que podría derivar de su omisión. El texto es categórico”.
- Voto de la jueza Ana María Conde: “Es claro que la Constitución establece que es el electorado, y no el funcionario cuestionado, el legitimado para solicitar el inicio del procedimiento de revocación; y lo es también la norma constitucional exige que la solicitud se asiente en el requerimiento del veinte por ciento del padrón electoral”; “El art. 1º de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires enuncia: ‘*La Ciudad...organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa...*’ y las formas de participación previstas en el Título Segundo del Libro Segundo son garantías institucionales que pueden ser reglamentadas (...) pero no desnaturalizadas, ni utilizadas —por vía de interpretación— para fines distintos a los previstos por el constituyente”; la “finalidad de un referéndum revocatorio de mandato es la de permitir a la comunidad dar solución a una grave crisis de legitimidad política —pues a nadie se le escapa que la regla establece una exigencia cuantitativa de ardua satisfacción, la cual no se alcanzaría ante circunstancias de poca entidad—, evitando así las consecuencias no deseadas de la subsistencia de una administración cuyas políticas dejaron de gozar de suficiente respaldo entre sus destinatarios (...) Como jueces constitucionales debemos observar con atención las particularidades del sistema local e interpretarlas razonablemente, para evitar tanto privarlas de sentido como también otorgarle uno, no previsto por quienes, en la redacción de la norma suprema, expresaron la voluntad fundante del pueblo de la Ciudad (...) no estamos ante un sistema en el cual se prevean mociones de censura que permitan la conformación de un nuevo gobierno en reemplazo del sustituido, lo que suele solucionar los problemas de sustentación política de gestión, por eso la revocación de mandato, de ser votada favorablemente por la mayoría del padrón fijada por la constitución —cincuenta por ciento— coloca a la gestión en la cota más elevada de la crisis política, a partir de la cual podría ser necesario implementar nuevos mecanismos de legitimación de las autoridades”; a “ello se suma la realización de actos de

la naturaleza del previsto en el citado artículo 67, exige un notorio esfuerzo presupuestario y de afectación de recursos de diversa índole, especialmente onerosos en el marco de una sociedad pugnadora por superar la crisis económica y financiera que la afecta. Situaciones gravísimas, como la generadora de esta crisis, justifican un gran esfuerzo del sector público, pero ello debe ser puesto de manifiesto por el concurso del número de voluntades que surgen de aplicar la previsión constitucional (...) lo que se garantiza es que el esfuerzo colectivo de los habitantes de la Ciudad no sea utilizado como herramienta de presión política a las autoridades electas. La ‘protección’ que esto pueda otorgar al funcionario del caso es un factor secundario”.

En esa misma fecha, el Tribunal también resolvió, rechazar la presentación formulada por el Sr. Ernesto Lescano a los efectos de ampliar la resolución anterior incluyendo en la revocatoria de mandato al entonces Vice Jefe de Gobierno, Sr. Jorge Telerman. El Tribunal entendió no era un trámite autónomo y de acogerse favorablemente lo solicitado, modificaría las presentaciones formuladas por los iniciadores del trámite preparatorio y porque en suma, incumplía con el requisito de los arts. 67 de la CCBA y 6 inc. b) de la Ley nº 357, en cuanto a la exigencia de ser específico en la identificación de la causa imputada al funcionario electivo. Concluyó el Tribunal, el electorado sólo puede ser convocado para requerirle un pronunciamiento acerca de una conducta de un funcionario, no, en cambio, para enjuiciar a un grupo político o un gobierno globalmente considerado.

Luego se realizaron una innumerable cantidad de presentaciones en similares términos, las cuales dieron origen al proceso revocatorio ya admitido. Todas aquellas que cumplieron con los recaudos de admisibilidad se acumularon al expte. “Bergenfeld”, y se estableció el plazo para la recolección de firmas, al completarse para todos en 12 meses a partir de la entrega de las primeras planillas a cualquiera de los promotores de las peticiones de revocatoria acumuladas (o sea a partir del 11 de febrero de 2005).

El total de planillas entregadas durante los 12 meses siguientes sumó 31,951. De ellas fueron devueltas con firmas 10,666, y el total de firmas reunidas ascendió a la suma de 209,792.

Vencido el plazo uno de los promotores acumulado al trámite original solicitó una prórroga, ésta fue denegada por el Tribunal haciendo mérito del establecimiento del plazo por la Ley nº 357 y era perentorio; el solicitante de la prórroga pese a haber recibido 500 planillas no había devuelto ninguna firmada; y de acuerdo al art. 67 de la Constitución y 10 de la Ley, el total de firmas necesarias para tener por iniciada la petición de revocatoria de mandato debía ser igual o superior al 20% del padrón del distrito, porcentaje que se traducía en 519,598 firmas sobre un padrón de 2’597,993 electores de la Ciudad (2’588,735 nacionales y 9,258 extranjeros).

Como conclusión se declaró la caducidad del procedimiento y se ordenó su archivo¹⁶⁴.

De seguido haré mención de algunos expedientes vinculados a la misma causa “Bergenfeld” pero admitidos por diversas razones:

- Expte. n° 3833/05 “Gómez, Analía Susana s/ pedido de revocatoria de mandato”. El Tribunal rechazó su presentación porque no se encontraba inscripta en el padrón utilizado en las últimas elecciones de autoridades de la Ciudad realizadas en el año 2003 (cf. art. 2, Ley n° 357).
- Expte. n° 3891/05 “Frega, José Carlos s/ pedido de revocatoria de mandato”. Al solicitante se le rechazó la presentación porque no completó en su escrito inicial ninguno de los requisitos exigidos por el art. 6 de la Ley n° 357.
- Expte. 3819/05 “Unión del Centro Democrático de la Capital Federal s/ pedido de revocatoria de mandato”. El Tribunal rechazó la solicitud por no estar los partidos políticos legitimados para impulsar el trámite previsto por el art. 67 de la CCBA y su ley reglamentaria n° 357. Expresó que si bien los partidos políticos son “canales de expresión de voluntad popular e instrumentos de participación (art. 61, CCBA), ninguna norma, ni constitucional, ni legal, los autoriza a promover el trámite de mención, expresamente estatuido como derecho del electorado”¹⁶⁵.
- Expte. n° 3866/05 “Asociación Civil Proyecto Belgrano s/ pedido de revocatoria de mandato”. Esta vez el Tribunal rechazó la solicitud, medularmente, porque no satisfacía el requisito previsto por el art. 67, CCBA y 5, Ley n° 357. Ello así porque las personas jurídicas no están legitimadas para impulsar el trámite de revocatoria de mandato. Tal facultad ha sido concedida por las normas mencionadas sólo a los electores.

c) Audiencia Pública:

C.1 “Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires s/ convocatoria Audiencia Pública – Proyecto de Ley sobre Educación Sexual”, expte. n° 4296/2005, resol. del 19/12/2005.

El 18 de octubre de 2005, de acuerdo a lo establecido por el art. 20 de la Ley 6, el Vicepresidente 1° de la Legislatura remitió al TSJ, nota del Presidente de la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología acompañada por un total de 3,364 planillas, las cuales contenían 19,713 firmas, requiriendo la convocatoria a una Audiencia Pública en relación al proyecto de ley sobre educación sexual, de acuerdo a lo establecido por el art. 63, CCABA.

164. Se destaca que con posterioridad se inició un Juicio Político contra el funcionario y fue destituido como Jefe de Gobierno. En la siguiente elección fue electo como legislador.

165. Ello no impidió que luego personas físicas vinculadas a la política partidaria, aunque de manera individual, como electores y no como autoridades partidarias, se hayan presentado en la causa.

Como trámite preliminar por intermedio de la Secretaría del Tribunal se produjo un informe, destacó que, en la medida del pedido de convocatoria, no especificaba fuera por una comuna o sección electoral determinada (disposición transitoria segunda de la Ley nº 6), y atento a la naturaleza del objeto de la audiencia pública, la verificación del porcentaje requerido por el art. 17 de la Ley nº 6 se debería efectuar sobre el padrón de la Ciudad del acto comicial del 23 de octubre de 2005.

Agregó el padrón en mención contaba con 2'592,769 electores —entre nativos y extranjeros—, por lo cual el medio por ciento ascendía a 12,963.

Puntualizó asimismo que de las firmas acompañadas, era menester constatar: a) si no había firmas repetidas (es decir, personas firmando más de una vez); b) si los firmantes estaban registrados en el padrón de mención; c) si efectuada esa primera depuración se cumplía con la exigencia del “medio por ciento” y, finalmente, d) era necesario verificar la autenticidad de las firmas de los restantes.

Señaló asimismo que, si bien la Ley nº 6 no prevé efectuar las tareas apuntadas por muestreo, el elevado número de firmas a examinar aconsejaba acudir a tal método estadístico.

Para la tarea indicada en el último párrafo, el Tribunal solicitó la colaboración de la Dirección General Electoral del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, al diseñar la muestra para el control de firmas y verificación de la inscripción en el padrón de electores.

Como consecuencia del relevamiento efectuado se determinó: a) hubo un total de 20,054 firmas presentadas; b) sólo 13,009 firmantes consignaron un número de documento cívico se correspondía con los de electores registrados en el último padrón; c) sobre esos 13,009 números de documentos se diseñó una muestra aleatoria de 795 firmantes; d) entre estos 795 casos se verificó en 752 había coincidencia entre los nombres y apellidos de los firmantes y los consignados en el padrón, o al menos en los apellidos, o, en el caso de mujeres, en los nombres, presumiéndose habían indicado el apellido de casada; e) en los 43 casos restantes se verificó: A) o bien no había coincidencia en los datos del firmante (apellido o nombre y apellido) con los cuales, según el padrón, correspondían a los electores registrados bajo tales números de documento. B) o bien casos en donde los firmantes no se identificaron por nombre y apellido, y entonces no era posible confirmar se tratara de las personas registradas en el padrón; f) la extrapolación de los casos indicados en los puntos d y e —ya se considere el nivel de confiabilidad estadística en un 95%, un 99% o un 99.99%— proyectó el mínimo de coincidencia a cifras inferiores al medio por ciento exigida por el art. 17 de la Ley nº 6 (12,963 sobre un padrón de 2'592,769).

El 19 de diciembre de 2005 el Tribunal resolvió por mayoría dar por concluido el trámite en sustancia, por los siguientes fundamentos:

El juez Maier expresó que si bien la Ley n° 6 regula el instituto de la audiencia pública, no establece efectuar por muestreo la tarea de verificación de los promotores, no obstante ello, el elevado número de firmas a examinar y el limitado plazo otorgado por el art. 20, ameritaba recurrir en forma análoga a tal método estadístico previsto para la verificación en el procedimiento de iniciativa popular regulado por la Ley n° 40.

Concluyó, en atención a los datos colectados y su proyección, podía presumirse que un examen exhaustivo (uno por uno) del resto de los 13,009 firmantes no incluidos en la muestra, conduciría a un resultado similar o aun más negativo.

En sustancia, los jueces Ruiz, Lozano y Conde compartieron el criterio del juez preopinante.

Desde el punto de vista del juez Casas el dar por concluido el trámite frente a un muestreo cuyo resultado arrojó una cifra muy cercana a la requerida, podría llegar a interpretarse como un exceso de rigor formal susceptible de malograr la participación ciudadana; por ello concluyó correspondía instruir a la Dirección General Electoral del GCBA para que, dentro de las cuarenta y ocho horas, realizara una nueva verificación sobre las 13,009 firmas coincidentes, teniendo en vista un muestreo más representativo.

c.2) “Asociación Vecinal Cornelio Saavedra s/ art. 20 de la Ley n° 6”, expte. n° 107/99, resol. del nueve de noviembre de 1999.

La Asociación Vecinal “Barrio Cornelio Saavedra” se presentó ante la Dirección General de Gestión y Participación Ciudadana de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, solicitando la convocatoria a una audiencia pública de requisitoria ciudadana fundado en que “el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires dio el registro a la empresa urbana 21 para una obra en la calle Macedonio Fernández n° 5799 el día 2/06/1999 bajo el n° 24637/99”.

El Presidente de la Legislatura remitió la presentación al Tribunal Superior de Justicia en atención a que la Ley n° 6, artículo 20, asigna al Tribunal con competencia electoral la verificación de la autenticidad de las firmas requeridas.

Recibidas las actuaciones se procedió a verificar los 154 folios presentados por la Asociación Vecinal ante la Legislatura, de las 2,285 personas consignadas, 1587 correspondían a la Sección Electoral donde se llevaría a cabo la obra en cuestión. Por lo tanto, considerando se había verificado la condición exigida por el art. 17, Ley n° 6, para la solicitud de audiencia pública de requisitoria ciudadana, pues su número superaba ampliamente el medio por ciento del electorado del último padrón de la zona (Disposición transitoria 2°, a) y b), Ley n° 6).

De seguido, por vía de muestreo, se seleccionaron 70 personas, de las cuales, una vez notificadas y citadas por intermedio de la Asociación, el Tribunal pudo autenticar sus firmas como las de otros cinco comparecientes espontáneos. En consecuencia, se declararon cumplidos los requisitos exigidos por los arts. 17 y 20, Ley n° 6 y se ordenó, entre otras medidas, la remisión del expediente a la Legislatura para la prosecución del trámite.

V. COLOFÓN

En mi opinión ha quedado suficientemente demostrada la complementariedad buscada por los constituyentes entre la democracia representativa y participativa, pues ambas integran, aún en su diversidad, una unidad como dos caras de una misma moneda, en la cual ambas convergen a fin de asegurar progresivamente una sociedad más democrática y construir una Ciudad Estado en la cual la transparencia, la equidad y la participación sean valores a disposición de toda la ciudadanía. Por cierto, inexorablemente esta garantía estará ligada como condición basal al efectivo derecho a la información de la ciudadanía, de modo de poder ejercerla como algo natural, como parte de una cultura cívica ciudadana madura, integradora con las restantes garantías constitucionales y verdaderamente participativa.

Porque, como dijo el Tribunal Superior de Justicia, la “interpretación constitucional debe hacerse siempre de modo que el conjunto de las normas constitucionales formen una unidad que obliga a contemplar cada una de sus cláusulas no como partes aisladas sino como elementos integrantes de una totalidad o sistema. Ante el problema concreto, la decisión jurídica que lo defina y resuelva, presupone la comprensión de que al aplicar una cláusula constitucional se aplica la constitución toda”¹⁶⁶.

Asimismo, de acuerdo a los casos analizados, se advierte han significado ser herramientas idóneas para emplearse en períodos electorales y no electorales, así el control, la información y participación ciudadana son ejercidas en forma constante y permanente y corregir de esa manera, de ser posible, algunas actitudes y el insumo de tiempo que exigen el arribo de consensos de la clásica democracia representativa. Ambas caras de la voluntad democrática se relacionan y retroalimentan, por ello el vínculo no es neutro sino proactivo en donde una puede ser antecedente o condicionante de la otra. Ambas constituyen expresiones de voluntad más o menos remotas, más o menos actuales y más o menos elaboradas y por tanto, en el corto plazo, pueden entrar en colisión pero es de esperarse se alineen con el tiempo.

¿O acaso alguien puede dudar de la democracia semidirecta, aún cuando en algunos de sus institutos no sean de carácter vinculante, se encuentra en condiciones de explicitar demandas y opiniones de la sociedad como vía alternativa y ágil a sus representantes en sus diversos ámbitos de organización de poder y equilibrar hábilmente al mismo tiempo

¹⁶⁶. Acordada electoral N° 3, del 23 de marzo de 1999.

las presiones de los grupos de interés tradicionalmente organizados? En tal caso, ¿cuánto tiempo podrá la representación política tradicional no recepcionar la voluntad política organizada horizontalmente? ¿se atrevería a desoírla?

A mi parecer, los institutos de democracia semidirecta parecen ser de gran utilidad a fin de colocar en la agenda política los problemas cotidianos y permanentes vividos por la gente. En otras palabras, constituyen fecundos instrumentos para atenuar la crisis de representatividad y desarrollar las virtudes cívicas que en mi opinión deben ser inculcadas (como la importancia de ser autoridad de mesa electoral) incluso desde la iniciación escolar.

Hemos visto también, en algunos casos, han sabido anticiparse a los sistemas tradicionales para la pérdida de confianza en un funcionario electo, sin esperar la constitución de juicios políticos o al siguiente acto electoral, más allá de su suerte final.

Empero y coetáneamente se debe tener especial cuidado en su mal uso por la autoridad o no empleados por la ciudadanía.

Los institutos de democracia participativa, como se aprecia, lejos de constituir una mera proclama abstracta de distribución del poder con el sistema tradicional representativo, emanan de una voluntad política claramente definida y previsor, a tal punto que al momento de su tratamiento y sanción los mismos estatuyentes expresaron su preocupación en el sentido que estas figuras constitucionales sean distorsionadas al momento de su reglamentación o se malogren por confundir a la ciudadanía en atención a su gran número y variedad —logrando un efecto distinto al pensado— o incluso se vean afectadas desfavorablemente por su propia dinámica en su funcionamiento.

Así el constituyente Argüello ha sabido destacar situaciones no deseadas en experiencias anteriores vinculadas a estructuras preexistentes en la Ex Municipalidad de Buenos Aires, sobre las cuales se construyeron estas nuevas instituciones¹⁶⁷.

En su opinión, una primera modalidad aparecería:

“bajo la forma de programas o de proyectos que aparecen como un entretenimiento. Mientras todas las cuestiones irrelevantes se discutían en los ámbitos participativos que se creaban, las cuestiones más relevantes y a veces las que podían ocasionar mayor perjuicio para la ciudadanía se discutían en otro lado; la gente se enteraba a través de los diarios.

Otros programas, con muy buenas intenciones fijaron una relación objeto-sujeto, una relación emisor –receptor. En estos casos, se pedía lograr la adhesión, conseguir informa-

167. Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, Actas, Tomo I, pp. 677 y siguientes.

ción, lograr el acompañamiento de la ciudadanía en temas que eran decididos siempre centralmente y a veces en forma arbitraria.

Otra de las modalidades bastante común es la de recurso de los que no tienen bienes para repartir. Muchas veces funcionarios políticos han inventado programas participativos para establecer una relación privilegiada con determinados sectores sociales y negociar esa relación en las estructuras partidarias o hacia adentro de la propia estructura política.

La última, a lo mejor muy relacionada con todas las anteriores, es el 'clientelismo': es la subordinación de las organizaciones sociales, el vulneramiento de su autonomía a partir de beneficios particulares o específicos a través del establecimiento de relaciones 'clientelares'.

Podría hablarse de una que quizá cruza a todas las mencionadas y que se ha puesto muy de moda, que es la participación por la participación misma. Es decir, es más importante el proceso que los resultados; es más importante profesionalizar a los hacedores de la participación y cuando vienen las topadoras, cuando vienen las máquinas, cuando las obras se hacen, empezar a ponerse nervioso. Porque lo importante es mantener un proceso deliberativo que se privilegia por encima de los resultados.

Éstas y otras modalidades que podríamos enumerar a lo largo de horas responden a concepciones, a prácticas instaladas y a vicios de la política que seguramente van a acechar de vuelta a estas instituciones y van a intentar desnaturalizar los propósitos democratizadores que estamos declamando y que firmemente estamos defendiendo acá".

Yo agregaría una preocupación adicional más, consistente en tener especial cuidado en cuanto a su empleo, el cual pueda afectar la separación de poderes. En efecto, por ejemplo nadie duda en lo plural y democrático que significaría la consulta popular por parte de la autoridad sobre temas álgidos en el ámbito propio de sus competencias y preocupan a la sociedad, pero ¿entraría en crisis aquél principio republicano si por ejemplo se consultara sobre un asunto notoriamente inconstitucional o para forzar coyunturalmente mayorías en los parlamentos o influyendo en algún voto determinante individualizado para arribar a una mayoría o incluso para justificar políticamente una desobediencia judicial?

Algunas de estas circunstancias se han planteado y como se vio, el Tribunal Superior de Justicia ha encontrado sabiamente modos de aventar ese tipo de situaciones al momento de evitar la utilización política indebida de estos mecanismos. Por lo demás, la armonía del sistema y sus operadores harán el resto, me refiero a que se desarrollará a partir de los consensos legislativos, aseguramiento de un acceso eficaz y temprano de información ciudadana para su utilización, a la madurez política de la sociedad y de la autoridad, todos ellos amalgamados con oficio y como fruto de una arquitectura orgánica institucional

basal a largo plazo y con un interés superior y no como alertaba Aristóteles como fruto reprochable de una actividad agonal propia de los intereses políticos del momento.

Para ir concluyendo, sólo resta aludir a que un incorrecto presupuesto de este trabajo hubiera consistido en asumir como premisa inicial, sencillamente que de acuerdo a los escasos procesos iniciados de democracia participativa implicaría sostener han sido neutralizados por la democracia representativa y, de tal modo, aquéllos se han tornado ino cuos si trazamos un simple comparativo entre el número de peticiones impetradas con los altos fines para los cuales fueron pergeñados. Pero entiendo ha quedado claro, esa no ha sido ni remotamente la intención de los estatuyentes sino han adoptado y optado conscientemente por la complementariedad y progresividad entre ambas. Además debemos tener muy presente, este trabajo no abarcó el universo de las posibilidades de democracia participativa prevista en otros ámbitos deliberativos, ejecutivos o incluso judiciales (verbigracia: la Legislatura cuando sanciona leyes con imposición de doble lectura, audiencias públicas sobre pliegos licitatorios de compras del estado o de prestación de servicios públicos; audiencias públicas del Tribunal Superior de Justicia al ejercer su competencia originaria en las Acciones Declarativas de Inconstitucionalidad en abstracto o en los Conflictos de Poder), estos por su importancia merecerían otro trabajo específico.

En definitiva, lo hecho hasta ahora en materia de democracia participativa, aún admitiendo su escasa utilización, en mi opinión, ha funcionado con aptitud como canales de expresión política dinámicas y populares, de fácil iniciación aunque de calificada exigencia cuantitativa a fin de obtener el resultado final deseado, aún en esas condiciones tan particulares, han sabido actuar como válvulas de escape para descomprimir situaciones políticas institucionales hasta en tanto se activaron algunos de los sistemas tradicionales de expresión ciudadana representativa (juicio político, elecciones de autoridades ejecutivas o intermedias). Eso no quita que, por distintos motivos, su desarrollo debe ser optimizado, sea agilizando aspectos de reglamentación vinculados a su faceta práctica, por ejemplo la impresión pro forma de formularios implicando volcar los datos exigidos por ley (nombres, apellidos de solteras de las mujeres casadas, lugar de empadronamiento, direcciones y teléfonos de contacto para sanear y/o convocar al elector para ratificar firmas); regulando el proceso electoral con o sin simultaneidad con elecciones generales; sea concientizando y transmitiendo desde la iniciación escolar este tipo de garantías, con especial dedicación a los sectores más vulnerables. Pienso yo, tal vez, a partir de la futura descentralización política de la Ciudad en comunas podrá ser una vía idónea, una nueva alternativa para conjurar la anomia ciudadana a fin de ejercer sus derechos constitucionales.

Es de esperar que el actual sistema de complementación democrática (semidirecta y representativa) estará expuesto a mayores o menores tensiones de acuerdo a la gimnasia de las fuerzas políticas en captar la voluntad popular (evitando grietas de comunicación) y en la voluntad de los electores en informarse para poder participar cívicamente y poder

transmitir activamente sus voluntades. En efecto, las herramientas constitucionales de participación democrática existen, están plasmadas en la Constitución pero para su operatividad fáctica, insisto, es necesario un cambio profundo y estructural en el razonamiento de la comunidad que aún se encuentra inmerso y con cautela en el sistema tradicional de representación política el cual ha sabido ser una gran conquista de siglos pasados pero que necesita ser *aggionado*. De allí presumiblemente aquélla haya sido prevista desde su génesis por los padres de esta nueva Ciudad Estado con el carácter complementario y progresivo.

Tal vez el electorado de la Ciudad Estado de Buenos Aires se encuentre, de momento, más confiado en los canales tradicionales de participación representativa debido, creo yo, a que en dicho distrito electoral no se aplica un piso porcentual para designar por el sistema *Don't* a sus representantes parlamentarios, con lo cual se asegura muchas de sus voces, se escuchen en el recinto más allá de la imposición numérica de las mayorías propias del sistema democrático. Es una mera suposición.

Pero no nos engañemos, la falta de un ejercicio armónico y progresivo de ambas democracias ocasionará, sin dudas, con el transcurso del tiempo, fuertes sismos al sistema democrático, a sus instituciones y su gente, porque las democracias representativa y participativa han sido pergeñadas para trabajar sincronizadas, con sinergia, canalizando la voluntad popular de un modo u otro para conformar políticas públicas y no para imponerse o para neutralizarse entre una a otra. Con seguridad, me atrevería a concluir, muchas de sus incógnitas y alcances encontrarán respuesta en la ciencia jurídica, otras en la ciencia política y otras tantas quedarán como enigmas, sin respuestas y tal vez eso sea lo apasionante del asunto, porque se trata de una estructura existente debiendo ser integrada por la sociedad en su conjunto, a través de su efectiva participación, eso es lo interesante, lo novedoso, este es el desafío: nutrir, desarrollar y fortificar estas nuevas garantías de participación popular junto a la democracia representativa.

Porque como sostiene el Tribunal Superior de Justicia, las formas de participación semidirectas contenidas en el Título Segundo del Libro Segundo de la Constitución (audiencias públicas de debate, iniciativa popular de leyes, referéndum, consulta popular no vinculante) *"deben ser impulsadas por las autoridades de la ciudad en el marco de sus competencias y garantizando el cumplimiento de la finalidad que la propia constitución les asigna, esto es, posibilitar la efectiva 'participación' de los ciudadanos en la adopción de decisiones"*¹⁶⁸.

Hoy más que nunca estimo apropiado recordar las palabras del constituyente Jozami quien concluyó en la sesión constituyente y mereciera el aplauso del cuerpo al referirse al presupuesto y la participación¹⁶⁹.

168. Acordada electoral n° 3, del 23 de marzo de 1999.

169. Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, Actas, Tomo I, pp. 680 y siguientes.

“Hoy no estamos votando simplemente una cláusula de la constitución, que podrá convertirse en letra muerta si esta escueta enumeración de objetivos no se transforma en herramienta y en instrumento de gobierno. La votamos con la confianza de que tanto para éste como para los futuros gobiernos de la ciudad de Buenos Aires habrá de ser una norma que sirva para convocar cada vez más a la gente de la ciudad a que tome en sus manos la solución de sus problemas, a que debata este presupuesto y colabore con todas las instancias de gobierno para que, en última instancia, esta democracia que estamos construyendo sea cada vez más profunda y más participativa.”. ■

FUENTES DE INFORMACIÓN

Ley No. 2894, 2008, Buenos Aires.

Ley No. 357, art. 9, Buenos Aires.

Acordada electoral No. 3, 1999.

Actas de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, Tomo I, pág. 677 y sig.