

# PRIMER CONGRESO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

[áDA

## “Democracia Participativa en la Constitución de Nacional y de la Ciudad de Buenos Aires”

Lic. Ricardo Romero\*

### Resumen:

La ponencia se propone exponer una visión crítica sobre el impacto que genera el concepto de Democracia Participativa en la Constitución. Observando el contenido normativo en las constituciones de la Nación y la Ciudad de Buenos Aires, a fin de establecer ejes posible para pensar su desarrollo en el futuro.

El recorrido por la estructura normativa, nos dará las pautas de una base institucional acorde para desarrollar participación ciudadana. En este sentido, podemos inferir, que el problema de legitimidad política que vive la República, **no es institucional**, no sea, no se resuelve con reformas legales, sino, que es política, o sea, debemos apostar a incentivar al uso y apropiación de los derechos que están consagrados en la constitución.

\* Politólogo, Especializado en Estado y Administración Pública-UBA. Maestría en Historia Económica FCE-UBA. Director Investigación: “Presupuesto Participativo Porteño”. FCS. UBA. [lic\\_romero@sinectis.com.ar](mailto:lic_romero@sinectis.com.ar) // [www.ricardoromero.com.ar](http://www.ricardoromero.com.ar)

# “Democracia Participativa en la Constitución de Nacional y de la Ciudad de Buenos Aires”

**Lic. Ricardo Romero**

“Partiendo del control de las organizaciones locales, de éstas al municipio, del municipio a las provincias y luego a toda la Nación, el hombre de pueblo, el trabajador, podrá ejercer efectivamente su papel de dirigente y lo hará en un régimen que, entonces sí, merecerá llamarse democrático.”  
**Silvio Frondizi, 1961**

Si preguntamos a cualquier individuo que deambule por la calle, qué es la Democracia, es muy probable que nos responda: “Gobierno del Pueblo”. Es más, si a la misma persona consultamos sobre si hoy tenemos Democracia en el país, probablemente responda en forma afirmativa, pero seguramente, si interrogamos sobre el pueblo gobierno, la negativa es contundente. Parte de esto se notó en la crisis del 2001, donde los ciudadanos pedían que se vayan todos, sin comprender que parte de los que lo gobiernan están subordinados a ellos y podrían haber generado un mecanismo para que su retirada sucediera.

En cierta medida, esto se debe a la fuerte influencia republicana que sostiene que: “el pueblo no delibera ni gobierna” y centra la forma de gobernar en el esquema representativo. Sin embargo, la Democracia implica superar a la República. Desde la formación de los Estados Modernos, la forma de gobierno estuvo presente en la discusión política. La formación de la República para Hobbes, se daba en un pacto delegativo absoluto al soberano. Sin embargo para Locke, debe distinguirse un pacto constitutivo del Estado y otro relativo al Gobierno, sentando las bases para el esquema republicano. En tanto que Rousseau propicia la participación directa del pueblo en los asuntos de gobierno.

En la formación de nuestro estado, los aires roussonianos estuvieron presentes en los escritos de Mariano Moreno, incentivando mecanismo de participación directa de los ciudadanos en los asuntos de gobierno. Sin embargo, la lógica Alberdiana primó en la sanción de la Constitución de 1853, que fue alterada en la corta vigencia de la Constitución del 49. Recién en la Reforma Constitucional 1994 se matizan los esquema delegativos y se profundizan los participativos. Principios que se acentúan en la Constitución de

la Ciudad de Buenos Aires. Analizar esta orientación, será la base de este trabajo aquí desarrollado.

### **Democracia Participativa en la Constitución Nacional.**

La sanción de la Constitución Nacional parte de un esquema representativo, ya en su preámbulo anuncia: *“Nos los representantes del pueblo...”*, además, plantea que están reunidos por voluntad y elección de las provincias que la componen, con lo cuál la soberanía popular esta mediada por una figura estatal que es la provincia.

En su artículo 1º, el Estado adopta la forma representativa, republicana y federal para su gobierno. Con lo cuál, no sostiene necesariamente un mecanismo democrático de funcionamiento. Aunque es matizado cuando se define a los Partidos Políticos como bases del funcionamiento democrático.

En el artículo 5º, se sostiene que el Estado garantiza el sistema representativo y republicano para las provincias. Asegurándole el principio de administración de justicia, el régimen municipal y la educación primario, facultando al Estado Nacional, en su artículo 6º, a intervenir las provincias para garantizarlo.

En el artículo 8º se atribuye a los ciudadanos el derecho de “ciudadano”, o sea, todos los derechos que emanan de la Constitución. Esto se verá reformado por el artículo 21º, la obligación de alzarse en armas en defensa de la constitución, y el artículo 36º da el derecho de resistencia contra quienes gobiernen de facto. En este caso, no existiría revocatoria de mandato, pero sí, se establece que como principio la idea de “desobediencia civil” sólo en caso de inconstitucionalidad del accionar del gobierno.

El artículo 14º, también asigna derechos políticos, al dar a los “habitantes” la posibilidad de peticionar ante las autoridades y publicar libremente sus ideas sin censura previa. Además se garantiza derecho de igualdad en el artículo 16º y inocencia y debido juzgamiento en el artículo 18º.

Si bien, aún esta vigente el artículo 22º, que define que el pueblo “*no delibera ni gobierna sino es a través de sus representantes*”, siendo contradictorio en el artículo 14º, “*todo fuerza o reunión de personas (!) que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición*”. El artículo 33, no niega a los ciudadanos derechos que emanen de la soberanía popular y el sistema republicano. Es más, en el artículo 37º se fija que “*esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de soberanía popular (subrayado propio) y de las leyes que se dicten a consecuencia*”.

Para el ejercicio de esta ciudadanía, la Constitución tiene formas de acción ciudadana en el esquema republicano a nivel de los tres niveles. Por ejemplo, en el artículo 24º se prevé el funcionamiento de la Justicia a través de juicios por jurados.

En tanto que para el Legislativo, un canal esencial de participación son los partidos políticos, artículo 38º, los cuales deberán garantizar un pleno ejercicio de democracia interna. También se fija el derecho de Iniciativa Popular, para el tratamiento de proyectos de Ley. Dejando al Congreso establecer los requisitos y procedimientos legales para viabilizar la iniciativa, poniendo techo del 3% a las firmas requeridas para la presentación. Excluyendo temas de reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

Además, el Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, puede someter a Consulta Popular, que no puede ser vetada y es de carácter

vinculante. También, el Congreso y el Ejecutivo Nacional podrán convocar a Consulta Popular no vinculante. (artículo 40º).

Como impacto al ejecutivo, la Constitución le da participación a los ciudadanos, en su carácter de consumidores, artículo 42º, y la facultad de interponer amparos para garantizar derechos en los procedimientos administrativos.

Por otra parte, el Poder Legislativo esta facultado a *“sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional (...) la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades...”*. Artículo 75º inc. 19.

En tanto que el Poder Ejecutivo expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarios (artículo 99º, inc. 2). Lo que se infiere que es el responsable de garantizar la participación ciudadana establecidas por Constitución y normadas por Ley.

Obviamente, el Poder Legislativo tiene responsabilidad de garantizar aplicación. Lo que se suma una figura importante: el Defensor del Pueblo, que ejerce una canalización de los reclamos y ejercicio de derecho ciudadano.

### **Democracia Participativa en la Ciudad de Buenos Aires**

Los Constituyentes de la Ciudad se reunieron en como representantes del pueblo de la Ciudad, sin presentar mediación ante la Sociedad Civil. Esto no es tan obvio, porque podría haberse dado una instancia intermedia: Barrios o Consejos Vecinales que formen el Estado de la Ciudad.

En su artículo 1º, si bien establece el sistema republicano y representativo, en el marco federal, las instituciones de la Ciudad se organizan como Democracia Participativa. Este cambio es sustancial en lo que refiere a la relación Sociedad Civil y Estado, siendo de mandatario-mandatado, donde la delegación esta condicionada al cumplimiento de la Constitución y las leyes.

En ese sentido, el Artículo 67º otorga a los ciudadanos el derecho de revocatoria de mandato de los funcionarios electivos, fundándose en causas atinentes a su desempeño. Con el 20% de las firmas y con un Referéndum revocatorio. También otorga a los ciudadanos, en su artículo 4º, a resistir los actos emanados por gobiernos de fuerza o de incumplimiento constitucional.

Acepta el principio de intervención federal, siempre y cuando esté conforme a su Constitución y a las leyes de la Ciudad (artículo 5º), y acota los plazos de la intervención. Sumada la delegación a los representantes de la Ciudad a defender la autonomía en todas las instancias políticas y judiciales que puedan cercenarlas (artículo 6º).

Sosteniendo el principio de Democracia Participativa, a lo largo del Libro Primero, Título Primero, en lo que refiere a derechos civiles, la Constitución de la Ciudad, pone especial resguardo en:

- *Art10: rigen todos los derechos de la constitución nacional.*
- *Art. 11: garantiza idéntica dignidad e igualdad. Garantiza igualdad y libertad, y el pleno desarrollo de la persona **y la efectiva participación** en la vida política, económica o social de la Comunidad.*

- *Art. 12: se garantiza 1) identidad; 2) comunicación; 3) privacidad; 4) libertad de conciencia; 5) propiedad y 6) Justicia.*
- *Art. 13: amplía el criterio de libertad.*
- *Art. 14: garantiza amparo y derechos judiciales y administrativos.*
- *Art. 15: garantiza el Habeas Corpus.*
- *Art. 16: Garantiza Derecho a la Información.*

En lo que refiere a Políticas Especiales, la Constitución sostiene que la Ciudad debe garantizar mecanismos de participación en la planificación de las mismas:

- *Art 17: Promueve políticas sociales para superar la exclusión y pobreza..*
- *Art. 18: Promueve el desarrollo equilibrado.*
- *Art. 19: Constituye un Consejo de Planeamiento Estratégico con instituciones y organizaciones sociales.*
- *Art. 21: sobre Salud: promueve la descentralización y la participación de la población (inc. 9).*
- *Art. 24: sobre Educación: organiza el sistema, asegurando la participación de la comunidad.*
- *Art. 26: sobre Ambiente: toda persona tiene derecho de información de impacto ambiental. El Art. 29: prevé la elaboración de un Plan Urbano*

*Ambiental con participación de entidades académicas, profesionales y comunitarias.*

- *Art. 32: sobre Cultura: Garantiza la democracia cultural.*
- *Art. 34: sobre Seguridad: Genera un Consejo de Seguridad y Prevención del Delito.*
- *Art. 37: sobre Igualdad de Género: elabora participativamente un Plan de igualdad entre varones y mujeres.*
- *Art. 39: sobre niñez y adolescencia: prevé la formación de un organismo con participación de los involucrados.*
- *Art. 40: sobre Juventud: Crea ámbitos de participación Juvenil a nivel Central y Comunal. Promueve la creación del Consejo de la Juventud.*
- *Art. 45: sobre Trabajo y Seguridad Social: constituye el Consejo Económico y Social, con asociaciones sindicales, empresariales, profesionales y otras representativas de la vida económica.*
- *Art. 46: sobre Consumidores y Usuarios: el Ente Regulador de los Servicios Públicos promueve mecanismos de participación de usuarios y consumidores.*
- *Art. 47: sobre Comunicación: se garantiza la libre emisión de pensamiento. Los servicios estatales deben garantizar y estimular la participación social.*
- *Art. 52: sobre Presupuesto: se establece el carácter participativo.*



- *Art. 56: sobre Función Pública: los funcionarios deben presentar declaración jurada de bienes.*
- *Art. 58: sobre Ciencia y Técnica: fomenta la vinculación con las Universidades, en especial las públicas.*

Sin perjuicio de no encontrar explícitos criterios de participación en algunas políticas especiales, nada impide generar mecanismos de participación.

En el Título Segundo, que refiere a Derechos Políticos y Participación Ciudadana, se prevén mecanismos de democracia semidirecta para la ciudadanía. Se fija a los partidos políticos como principal canal de expresión de la voluntad o instrumento de participación, formulación de la política e integración de gobierno. Garantiza funcionamiento democrático y libre acceso a la información y formación interna (Art. 61). En el artículo 62, se garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos **inherentes a la ciudadanía**, conforme a los principios republicanos, **democráticos** y representativo.

La Legislatura, el Poder Ejecutivo o las Comunas podrán convocar a Audiencia Pública, para debatir asuntos de interés general de la Ciudad o Zonal. Art. 63.

El electorado porteño, también tiene derecho a iniciativa popular, debiendo obtener el apoyo en firmas del 1.5% del padrón. Art. 64. De obtener el 15% de apoyo y la que la Legislatura no lo haya tratado en el plazo de 12 meses, el Poder Ejecutivo esta obligado a someter el proyecto de iniciativa popular a Referéndum. Art. 65.

En tanto que el artículo 65º establece el mecanismo de Referéndum, dándole a este el carácter de vinculante y obligatorio. También se puede convocar a Consulta Popular, en este caso es no vinculante y no obligatorio, desde la Legislatura, el Ejecutivo y las Comunas.

Se establece que quedan excluidas de la temática de Consulta o Referéndum temas como: reforma constitucional, tratados internacionales, tributos y presupuesto. Y del caso de Referéndum quedan excluidas las temáticas de Leyes de mayoría especial.

El artículo 80º, establece que la Legislatura reglamenta los mecanismos de Democracia Directa (inc. 4). En el artículo 104º: el Ejecutivo debe garantizar los derechos a los ciudadanos, promoviendo la participación (inc. 29).

En el tema judicial, no prevé el funcionamiento de juicios por jurado, sólo establece mecanismos de designación de jueces a través de audiencias convocadas por la Legislatura. Art. 120. Crea un Ministerio Público, que actúa como fiscal. Art. 124.

En tanto que en el Título Sexto, la descentralización en Comunas genera una democracia de proximidad que facilita la participación, y específicamente, en el artículo 131, crea un Organismo Consultivo y Honorario de participación y asesoramiento.

También se crea a figura de Defensor del Pueblo, que garantiza los derechos de los Ciudadanos. Art. 137. Respecto al Entre Regulador de Servicios Públicos, garantizando pluralidad en el directorio y la participación de representantes de usuarios y consumidores.

## **Comentarios sobre los institutos de participación y el sistema republicano.**

Como se observa en el articulado de la Constitución nacional y la porteña, existen diversos instrumentos de participación popular que debieran modificar el funcionamiento del sistema republicano. En especial, cambiar el criterio delegativo que genera la democracia representativa, donde ahora los gobernantes son “mandatarios” y no “representantes” de la voluntad popular.

En este aspecto, generar las instancias de mayor participación, formulación y canalización de demandas sociales que puedan ser resueltas por la estructura administrativa es un desafío de la Democracia Participativa.

Como vemos, existen mecanismos de acción sobre el Legislativo, como la iniciativa popular, sobre ambos poderes, como la Consulta o el Referéndum, espacios de intercambio y deliberación como la Audiencia Pública o los Consejos Asesores, incluso, esquema de planificación y gestión presupuestarias como el Presupuesto Participativo, que si bien no esta como derecho a nivel nacional, nada impide generarlo.

Todo dependerá de dos cosas, o de una fuerza política que incentive la participación popular y confía en ese precepto: “Todo poder emana del Pueblo”, o se articula una Sociedad Civil fuerte, capaz de condicionar el funcionamiento del Gobierno. En esta disyuntiva se encuentra la Democracia, para desarrollarse plenamente como “Gobierno del Pueblo”. Lamentablemente, hoy vivimos nos encontramos con una Sociedad apática y una clase política que nos lleva a la Creptocracia. Pero hay que confiar en la historia, los pueblos buscan su liberación, en algún momento la utopía triunfará.