

Artículo 64

El electorado de la Ciudad tiene derecho de iniciativa 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 esta Constitución. La Legislatura debe sancionarlos o rechazarlos dentro del término de doce meses.

No son objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma de esta Constitución, tratados internacionales, tributos y presupuesto.

INICIATIVA POPULAR

Por Jorge Alejandro Amaya

Concordancias:

La Constitución Nacional y el bloque de constitucionalidad: En nuestro ordenamiento jurídico federal, la iniciativa ciudadana o popular se encuentra consagrada en el artículo 39 de la Constitución Nacional (CN), introducido por la reforma de 1994. El texto nacional encuentra concordancias con los artículos 1, 22, 33, 40 y 77 CN.

Concordancias con la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires: Artículos 1, 4, 10, 11, 36, 61, 62, 65, 66, 67, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91 y 113.6.

Concordancias con las Constituciones Provinciales: Provincias de: Buenos Aires, artículo 67, inciso 1; Chaco, artículo 2, inciso 1; Chubut, artículo 263; Jujuy, artículo 118; La Rioja, artículo 81; Neuquén, artículo 309; Río Negro, artículo 238; Salta, artículo 59; San Juan, artículo 236; San Luis, artículo 97; Santiago del Estero, artículo 40; Tierra del Fuego, artículo 107.

ASPECTOS GENERALES

Sistema representativo y formas semidirectas de democracia

Tal como se ha desarrollado en innumerable cantidad de libros y trabajos de Ciencia Política, Derecho y Sociología, no es posible en el

Estado moderno el ejercicio del poder directamente por el pueblo, razón por la cual las instituciones surgidas a partir de los movimientos revolucionarios del siglo XVIII asentaron el concepto de democracia indirecta a través de la ficción de la representación.

Esta imposibilidad material del ejercicio del poder directamente por los ciudadanos indujo a Rousseau a aceptar la representación para paliar las previsibles dificultades que podrían presentarse y a Montesquieu a sostenerla bajo fundamentos similares.

La doctrina de la representación política y el sistema representativo se desarrollaron paralelamente con el parlamentarismo y con la disminución del absolutismo real.

La representación fue justificada, desarrollada y consolidada por innumerable cantidad de autores de todos los tiempos: Thomas Smith, Locke, el Abate Sieyès, Thomas Paine, Duguit, Carré de Malberg, Tocqueville, Francisco de Vitori y Georges Burdeau, sólo por citar algunos autores. La Carta Magna Americana de 1787, junto con la declaración de los Derechos del Hombre y la Constitución francesa afirmaron definitivamente el sistema representativo en el mundo occidental. A partir de entonces, el sufragio como medio de elección de los representantes y forma de transmitir la voluntad de la comunidad social otorgando a los mandatarios la legitimidad necesaria que brinda el consenso, fue transitando diferentes caminos tendientes a su universalización y a acrecentar lo más posible las bases axiológicas del sistema.

Nuestra Constitución Federal establece en su artículo 1 que la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, al igual que lo hace el artículo 1 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y el artículo 22 de la Nacional reafirma que “El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta constitución”, excluyendo así todo tipo de intervención directa del pueblo antes de la reforma constitucional de 1994. A pesar de esto, antes de la reforma de 1994 y, por consiguiente, del nacimiento de la Ciudad como ente autónomo, las diferentes formas de participación directa del pueblo en cuestiones de gobierno cobraron presencia, seguramente justificadas en la necesidad cuanti-

tativa y cualitativa de los representantes de sentir acrecentada y sustentada la legitimidad del mandato.¹

Este sentimiento que describimos tiene su origen en la crisis que vive permanentemente el sistema representativo en general y el sustento de legitimidad en particular, tanto en el país como en muchas otras naciones. Basta observar los sucesos acaecidos en los ex países socialistas para advertir que todos llevan ínsito como causa principal un desmembramiento del sistema institucional a través de cuestionamientos a la legitimidad de sus gobernantes. Las causas originarias de esta crisis resultan de carácter interno y externo.

El avance de los medios de transporte y comunicación y el bombardeo continuo de la información en el marco social, recibida la mayoría de las veces sin la posibilidad del procesamiento adecuado, han conducido a un estado semideliberativo del cuerpo comunitario, bajo el convencimiento de que la legitimidad de los mandatarios no pasa exclusivamente por el acto formal del voto. Muchos integrantes de la sociedad han mutado el mandato dado a los representantes, pretendiendo asignarles características imperativas, como sostenía Rousseau, y viendo en el ejercicio de las funciones de gobierno no un acto esencialmente libre, sino una especie de *comisariado* según el cual el gobernante es un prisionero del pueblo que lo eligió.

La dirigencia política principalmente, pero también la dirigencia en los distintos ámbitos institucionales privados y públicos, no supo dar respuesta a los cambios generados vertiginosamente en la sociedad. Al decir de Bidart Campos:

El poder no puede desinteresarse de lo que creen, estiman o valoran los grupos sociales, porque si no lo toma en cuenta, corre el riesgo de que el sistema de legitimidad que él legalice no suscite consenso, o provoque repulsa.

Las causas externas son muchas y variadas, y en general no están exentas de un fuerte contenido ideológico, pero no puede dejar de mencionarse la competitividad acrecentada desmedidamente en la sociedad de nuestra época con una base axiológica exclusivamente

1. Recordemos la consulta popular por el canal de Beagle que se convocó bajo el gobierno del ex Presidente Raúl Alfonsín, declarada constitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

material, causa que lleva a un replanteo del sistema de representación y de legitimidad, no como forma de cuestionarlo en su esencia pero sí como modo de buscar incansablemente alternativas de perfeccionamiento y mayor consenso.

El proceso mundial que comenzó con la caída del muro de Berlín, extendió definitivamente la idea de que la democracia es un sistema moralmente superior. La técnica de la representación, cualquiera sean sus errores –que son muchos– ha cumplido y cumple un papel importante en el desarrollo político de los países.

Pero si bien, como parafraseó Churchill al afirmar que la designación de los gobernantes por medio de la elección popular es el peor de los sistemas salvo los demás, ciertas y actuales son las palabras de Kennedy cuando, en una oportunidad, sostuvo que era necesario generar una nueva creencia como signo de legitimidad.

La sustancia del problema y su crisis se encuentra en la discordancia entre las necesidades y expectativas del electorado y la actuación de los mandatarios, lo que vicia las representaciones por ausencia sustancial (no formal) de legitimidad. “Un sistema representativo sin representatividad en el poder es un enorme vacío, un divorcio entre sociedad y Estado, y hasta entre gobernante y Estado”.²

Tal como sostenía Georges Burdeau:

... el cuerpo electoral no es la colectividad real; no coincide con ella: la representa, lo que es muy diferente. El cuerpo electoral comprende ciudadanos; la colectividad se compone de hombres y mujeres infinitamente diversificados por sus situaciones. La colectividad tiene voluntades que preexisten al veredicto de la operación electoral.³

En la medida en que los representantes del electorado se preocupan por encontrar respuestas válidas a la *colectividad real* de la forma en que se preocupan por satisfacer los intereses del *cuerpo electoral*, el abismo existente entre ambos irá disminuyendo y, de esta forma, atenuándose la crisis del sistema representativo.

Los métodos de democracia semidirecta pueden constituirse como uno de los caminos que debemos transitar en busca de una legitimidad

2. Citado en: Pancallo D' Agostino, Martín, “Soberanía y crisis del sistema representativo”, *Boletín informativo de la Asociación de Derecho Constitucional*, año VII, n° 62, p. 14.

3. Ídem.

que muchas veces parece perdida. La legitimidad del poder se nutre de las fuentes, la nueva creencia como signo de legitimidad de la que habla Kennedy está íntimamente vinculada con la participación y el control popular de los actos de gobierno. En este sentido, la iniciativa popular, la consulta y la revocatoria son instrumentos válidos para evitar que la distancia entre gobernantes y gobernados se siga incrementando.

La iniciativa ciudadana. Concepto. Extensión y límites

La norma del artículo 64 de la Constitución de la Ciudad contiene el derecho de iniciativa ciudadana o popular, una de las formas de democracia semidirecta que introdujo el constituyente porteño siguiendo la senda marcada por los constituyentes federales en el actual artículo 39 de la Constitución Nacional.

A pesar de que estos temas resultan ser aparentemente novedosos, son tan antiguos como la historia política del hombre. Basta, para comprobar lo dicho, hacer un recorrido histórico partiendo de la antigua Grecia y de la famosa participación del pueblo griego en el manejo político de su ciudad.

Estos institutos fueron incorporados en las constituciones europeas sancionadas a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial. En Europa, por ejemplo, para la aprobación del Tratado de Maastricht fue necesario el referéndum (instituto también incorporado por los constituyentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el artículo 65). También fue importante el referéndum en España cuando, bajo el gobierno de Felipe González, se convocó al pueblo para determinar si ese país debía ingresar o no a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

La participación activa del pueblo en las decisiones del gobierno también está consustanciada con nuestra historia, tanto sea si consideramos nuestros ancestros hispánicos como nuestra historia hispano-criolla. Basta como ejemplo el recuerdo de nuestra fecha patria del 25 de mayo, cuando el pueblo de Buenos Aires frente al Cabildo exigía saber de qué se trataba. Este hito histórico demuestra la voluntad popular enraizada en el alma de ser protagonista y de participar en los acontecimientos que marcan el rumbo de nuestra sociedad.

Fue así que en el marco de la Convención Nacional Constituyente de 1994 las formas de democracia semidirecta o semirrepresentativa encontraron un ámbito propicio en los distintos bloques políticos, que

las distinguieron como uno de los pocos temas habilitados en los que las diferencias entre los convencionales no agigantaron las distancias, y se arribó así a la redacción del actual artículo 39 CN, reglamentado posteriormente por el Congreso Federal.

Mediante la iniciativa ciudadana o popular, un porcentaje del cuerpo electoral hace que se legisle ejerciendo una función pública que determinará la actuación normativa de los órganos deliberantes. El voto o la actitud de los ciudadanos es prelegislativa. Se reemplaza o provoca la actividad estatal, por esto se la ha considerado como un derecho de petición forzado.

Existe –a nuestro criterio– una correlatividad entre la iniciativa popular, la consulta popular y el referéndum. Esta conexión se encuadra en la posición doctrinaria que sostiene una íntima relación entre iniciativa y referéndum.

Creemos que el artículo 64 de la Constitución de la Ciudad ha mejorado el funcionamiento del instituto respecto a cómo ha sido introducido en el artículo 39 de la Constitución Federal.

Por un lado, establece que la Legislatura debe sancionar o rechazar los proyectos dentro del término de doce meses, a diferencia de la imposición de “expreso tratamiento” que consigna el artículo 39 de la Constitución Nacional, cuya interpretación puede dar lugar a un tratamiento sin votación.

Por otro lado, al consignar el artículo 64 que una vez ingresado, el proyecto seguirá el trámite de sanción de las leyes previsto en la Constitución, ha limitado la reglamentación de la iniciativa, la cual en el caso Federal ha restringido en mayor medida la viabilidad operativa del instituto.

A su vez, las restricciones para que proceda la iniciativa introducidas por la Constitución Nacional han sido mantenidas por la Constitución de la Ciudad, salvo el caso de la legislación penal que corresponde en exclusividad a la competencia del Congreso Federal.

Asimismo, la rebaja al uno y medio por ciento del padrón electoral como exigencia de recolección de firmas frente al tres por ciento que fija como máximo para la ley reglamentaria la norma federal, otorga mayor viabilidad al instituto de la Ciudad Autónoma frente a su símil nacional.

La reglamentación de la iniciativa ciudadana

El instituto en la Ciudad está reglamentado por la Ley N° 40.⁴ Según la ley reglamentaria para solicitar la iniciación del procedimiento, todo proyecto de iniciativa popular debe contener el texto de la iniciativa articulado en forma de ley con los fundamentos que expongan los motivos del proyecto, y la nómina del o de los promotores.

La promoción y recolección de firmas para un proyecto de iniciativa popular son iniciadas por uno o más electores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que se constituyen en promotores y designan un representante que debe constituir domicilio en el distrito ante el Organismo de Implementación. La Legislatura establece una unidad administrativa que actúa como Organismo de Implementación.

Las firmas para la iniciativa popular se recolectan en planillas y no podrán tener una antigüedad mayor de doce meses de antelación a la fecha de presentación ante el Organismo de Implementación.

Finalizada la recolección de las firmas, el representante de los promotores debe presentar los pliegos ante el Organismo de Implementación, que dentro de los tres días hábiles los remite al Tribunal con competencia electoral en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para su verificación por muestreo, con el refrendo del presidente de la Legislatura.

Si del informe del Tribunal interviniente surge la existencia de irregularidades que superen el diez por ciento de las firmas verificadas, la iniciativa queda desestimada por resolución fundada del presidente de la Legislatura.

Cuando la iniciativa popular adquiere estado parlamentario, el Organismo de Implementación notifica al representante de los promotores el inicio del trámite. Una vez que adquiere estado parlamentario, se remite en primera instancia a la Comisión de Asuntos Constitucionales, la cual en el plazo de veinte días hábiles debe dictaminar sobre la admisibilidad formal de la iniciativa e intimar a los promotores a corregir o subsanar los defectos formales.

Cumplido el dictamen, el proyecto de ley continúa con el trámite previsto por el reglamento de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

4. Publicación: BOCBA del 03/08/98.

COLECCIÓN DOCTRINA

La Legislatura debe sancionar o rechazar todo proyecto de ley por iniciativa popular dentro del plazo de doce meses. Habiendo transcurrido el plazo de once meses de estado parlamentario sin que el proyecto tenga Despacho de Comisión, el presidente debe incluirlo en el orden del día de la sesión ordinaria siguiente.

Si el proyecto de ley por iniciativa popular reúne la firma de más del quince por ciento del padrón electoral del distrito y transcurre el plazo de doce meses sin que la Legislatura haya tratado el proyecto, el Jefe de Gobierno debe convocar a referéndum vinculante y obligatorio.