

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO UN DERECHO. SUS INTERROGANTES EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Isaac Augusto DAMSKY\*

SUMARIO: I. *Aproximación valorativa a la participación ciudadana.* II. *Déficits y percepciones negativas sobre los mecanismos de participación.* III. *La participación ciudadana como derecho humano. Sus tres núcleos de protección.* IV. *El derecho a participar en la jurisprudencia reciente de la Corte Suprema.* V. *La participación ciudadana y su reflejo en el marco normativo de las contrataciones administrativas de la ciudad de Buenos Aires.* VI. *Invocación final.*

### I. APROXIMACIÓN VALORATIVA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Un extendido consenso campea en torno al compromiso activo de las instituciones y técnicas del derecho público con la definición democrática del Estado, afincada en la dignidad de la persona humana, en donde la partici-

---

\* Profesor adjunto regular por concurso de derecho administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, y fundador de las asignaturas optativas: “La internacionalización del derecho administrativo” y “La protección del patrimonio cultural”. Miembro del “European Group of Public Law at European Public Law Organization” (EPLO). Miembro fundador y titular de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo, de la Asociación Internacional de Derecho Municipal y de la Asociación de Derecho Público del Mercosur. Miembro honorario de la Asociación Mexicana y Nicaragüense de Derecho Administrativo y de la Asociación Mexicana de Magistrados en lo Contencioso Administrativo. Profesor extranjero invitado de derecho administrativo y del patrimonio cultural en universidad latinoamericana y europeas. Consejero editorial extranjero de revistas jurídicas especializadas de derecho público en Colombia, México y Brasil, disponible en: [www.isaacagustodamsky.com](http://www.isaacagustodamsky.com).

pación ciudadana está llamada a cumplir un rol central.<sup>1</sup> Y no es para menos, puesto que el modelo democrático vive hoy en día momentos especialmente trascendentes en cuanto a su extensión, dado que jamás en la historia existieron tantos Estados que se organizaran según los parámetros de lo que se entiende mayoritariamente por democracia.<sup>2</sup> Pero al mismo tiempo, en las últimas décadas se verifica un generalizado rechazo social sobre el tradicional sistema representativo afincado en los partidos políticos, acaso operando una divisoria entre la sociedad civil y la sociedad política.<sup>3</sup>

Con ello, también se ha operado un cuestionamiento al modelo democrático representativo, que pasó a ser percibido como eminentemente formal<sup>4</sup> a través de movimientos que reclaman una democracia real frente a la democracia que poseemos.<sup>5</sup> Ello se exteriorizó en demandas de creación de espacios de participación política que permitieran un mayor protagonismo de la sociedad civil a través de la puesta en práctica de mecanismos de democracia participativa o de las distintas formulaciones de la democracia deliberativa,<sup>6</sup> que, paradójicamente, actualizaron al modelo democrático representativo, fortaleciéndolo y sin plantear su sustitución.<sup>7</sup>

Palabras aparte, esta última afirmación reviste importancia, porque tal como advirtió el profesor Moderné —siguiendo el pensamiento de René Capitant— la democracia semidirecta en América Latina constituye un “último apoyo” de la democracia representativa, se verifica de manera “prudente y residual” y ha obtenido muy rápidamente los favores del constituyente latinoamericano, porque responde a la preocupación de racionalizar y de mejorar el funcionamiento del sistema representativo. Además, agrega que aún desde una concepción universalista en el antiguo debate ideológico entre la democracia representativa y la democracia directa, los argumentos no han sufrido el paso del tiempo: la democracia semidirecta o “participativa” no pretende ofrecer un modelo alternativo a la democracia represen-

---

<sup>1</sup> Pérez Alberdi, Reyes, “Derechos de participación en los estatutos de autonomía de última generación”, *Deliberación*, núm. 2, Aragón, octubre de 2012, p. 36.

<sup>2</sup> Cebrián Zazurca, Enrique, “Democracia y tecnología en época de crisis”, *Deliberación*, núm. 2, pp. 57 y ss.

<sup>3</sup> Vargas, Jean-Paul, “Participación ciudadana y concertación en Centroamérica”, *Deliberación*, núm. 2, octubre de 2012, Aragón, España, pp. 72,73 y ss.

<sup>4</sup> Vargas, Jean-Paul, *op. cit.*, p. 98.

<sup>5</sup> Cebrián Zazurca, Enrique, *op. cit.*, p. 58.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>7</sup> Me remito al pensamiento del querido jurista y profesor francés Franck Moderné plasmado en su lúcido trabajo “El resurgimiento de los procedimientos de democracia semidirecta en los regímenes presidencialistas de América Latina”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 6, 2002, pp. 339-359.

tativa. Se propone, al contrario, consolidarla asociando más o menos estrechamente el ciudadano a la toma de decisiones políticas o a la emanación de normas que quedarán oficialmente asumidas bajo la égida de gobiernos democrático-representativos.<sup>8</sup>

Ésta es la concepción actualmente imperante contra la cual puede contrastarse otra tesis que verifique una evolución de la democracia representativa —más que su reafirmación— de su tradicional cuño cerrado a una concepción abierta debido al impacto que las técnicas participativas y deliberativas operen sobre su estructura tradicional, según resulten plasmadas como principio, objetivo o derecho. Como quiera que fuere, lo cierto es que todo el cuadro expuesto ha posibilitado un muy atractivo y renovado entrelazamiento conceptual entre democracia y derecho público, potestades y revigorización de los derechos, abriendo el camino a la resignificación de ciertos fundamentos de legitimidad y algunas concepciones troncales del derecho administrativo clásico que —hasta no hace mucho— lucían inmovibles.<sup>9</sup>

Una de sus manifestaciones radica en la visualización positiva de la participación ciudadana, que resulta extendidamente elogiada a punto tal que existe acuerdo en conceptualizarla como un principio que se ha convertido en el paradigma del funcionamiento democrático de las últimas décadas,<sup>10</sup> una condición inherente y fundamental de las personas y como un derecho humano. Y se la ha elogiado por permitir al ciudadano influir directa o indirectamente en los procesos de decisión y ejecución de políticas públicas, y expresar en toda su dimensión su condición de actor social de una comunidad,<sup>11</sup> si bien bajo el riesgo de captación o manipulación por parte de estructuras organizadas de la sociedad civil con atributos de poder cuyas capacidades de imposición desplazarán la voz espontánea de las personas

<sup>8</sup> Moderné, Frank, *op. cit.*, p. 340, con cita a Aguiar de Luque, Luis, “Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español”, en *La experiencia constitucional* (bajo la dirección de Trujillo, G. *et al.*), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 67.

<sup>9</sup> Buen ejemplo del fenómeno descrito lo encontramos presentado en el celebrado trabajo del profesor español Jaime Rodríguez Arana-Muñoz, largamente publicado en el espectro jurídico de toda América Latina titulado “El derecho a la buena administración” (*cit.*, *Deliberación*, núm. 2, pp. 13 y ss.) y “La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa” (*Misión Jurídica*, núm. 6, Bogotá, 2013, pp. 23 y ss.) y en *El ciudadano y el poder público. El principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración*, Madrid, Reus, 2012.

<sup>10</sup> Me remito en su totalidad al análisis de la profesora Miriam Ivanega en *Cuestiones de potestad disciplinaria y derecho de defensa*, 2a. ed. actualizada, Buenos Aires, *Rap*, pp. 142, 143 y 146, y en “Instrumentos de participación ciudadana en la formación de los contratos administrativos”, *Revista de Derecho Público, Contratos Administrativos II*, Rubinzal Culzoni, 2007-2.

<sup>11</sup> Vargas, Jean-Paul, *op. cit.*, p. 71.

individuales.<sup>12</sup> Entiendo que lo expuesto permite esbozar a los fines de este trabajo algunos de los fundamentos conceptuales básicos que en la actualidad se involucran en la participación ciudadana y son necesarios tomar en consideración para una apropiada presentación del tema que me ocupa. No obstante, la trascendencia de los fundamentos de legitimidad del derecho a la participación amerita sin duda alguna ser tratada con mayor detenimiento en futuros trabajos de quien esto escribe.

## II. DÉFICITS Y PERCEPCIONES NEGATIVAS SOBRE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

Es un dato de la realidad que a pesar de numerosos esfuerzos institucionales, jurisprudenciales y doctrinarios, la participación ciudadana en general sigue sin satisfacer en plenitud toda la expectativa depositada, continúa aún sin alcanzar aceptables niveles de efectividad ni tampoco concita demasiado entusiasmo ni en las personas individualmente consideradas ni en los principales efectores de la sociedad civil, y pierden predicamento y resultan parcialmente eclipsadas por técnicas como las denominadas “gobierno electrónico”, primero, y “gobierno abierto”, en la actualidad, las cuales, a su vez, también generan dudas en torno a su efectividad. Precisamente porque todos estos mecanismos participativos tienen en común que surgen más por una promoción de parte de actores externos a la ciudadanía que por una iniciativa propia de los actores, individual u organizadamente considerados, redundando en una baja —o nula— espontaneidad e iniciativa de los ciudadanos.<sup>13</sup>

En ese orden, con carácter crítico se ha explicado la realidad cotidiana de utilización de la participación ciudadana como un resorte o mecanismo potestativo mediante el cual la administración local sólo se involucra con la ciudadanía para consultarla o para canalizar las iniciativas vecinales, en la creencia de que se trata de un resorte del que puede disponerse libremente como algo que podía ser utilizado o no, en función del modelo de política que el equipo de gobierno quisiera utilizar en contrario de su plasmación normativa como técnica administrativa obligatoria.<sup>14</sup> Es decir, en deliberado desconocimiento de su sustancia normativa y de sus fundamentos de legitimidad.<sup>15</sup> Para la autora, entre varias razones, ello resulta atribuible a la

---

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> Sanchez-Sanchez, Zulima, “La participación ciudadana en el ámbito local, hacia el gobierno abierto”, *cit.*, p. 127.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 129.

desconfianza que concita en la clase política la implementación de mecanismos aperturistas. Su apreciación es válida en nuestro contexto. Remarca la desconfianza de la clase política hacia la participación, acaso afinada en la hegemónica argumentación de que, allende las cláusulas participativas, sea como fuere siempre se recurrirá al argumento de que la Constitución declara que nuestro sistema político es el de la democracia representativa, por lo que la responsabilidad y la rendición de cuentas, al final, recaen sobre el representante elegido democráticamente.<sup>16</sup>

La organización estatal, en su mayoría, percibe a los mecanismos de participación ciudadana con recelo y desconfianza, y tampoco aprecia a sus declamadas virtudes como palmarias. Y aunque nos cueste aceptarlo, corresponde también decir que, acaso, las mismas dudas y prevenciones embargan también a la sociedad civil y a las personas individualmente consideradas, porque éstas resultan deliberadamente desalentadas a participar.<sup>17</sup> Es un insoslayable dato de la realidad.

Este desaliento, no se nos escapa, se afina en la difusa “vinculatoriedad” de los mecanismos participativos. Problema que mereció tratamiento por nuestro máximo tribunal en el caso “Cepis” en 2016, al reafirmar la amplitud y operatividad del derecho a la participación en el marco de audiencias públicas, unido al deber de la autoridad de tomar en consideración las posiciones allí ventiladas.<sup>18</sup>

Por ello, se genera una percepción ambigua en las personas que, acaso también paradójicamente, ora descreen de estos mecanismos —claudicando en sus esfuerzos por reclamarlos— ora bregan por una mayor transparencia e inserción de todos en aquello que debiera ser de todos.

Así, no es ocioso advertir que gobernantes y gobernados visualizan más las sombras que las luces que ofrece la participación, siendo que acaso para el funcionariado los mecanismos participativos sean un difuso y riesgoso instrumento burocrático que conspira contra la celeridad de gestión.

<sup>16</sup> Autora y trabajo citado, p. 129.

<sup>17</sup> Informe de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas-Derechos Humanos, “Comentario a la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”, Bogotá, OACDH, 2012. Especialmente al expresar: “Los expertos en derechos humanos también han considerado que la reducción del espacio democrático amenaza el pleno disfrute de los derechos civiles y políticos y repercute en la vida de las personas corrientes, que cambia sin su opinión y en contra de su voluntad. Algunos Estados imponen no solo obstáculos jurídicos sino también prácticos a la participación” (p. 6).

<sup>18</sup> CSJN, “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/Ministerio de Energía y Minería s/amparo colectivo” (*fallos*: 339: 1077), 18 de agosto de 2016; considerandos 15, 16, 18, 19 la sentencia, considerandos 16 y 17 del voto del juez Rosatti y considerando 12 del voto del juez Maqueda.

Es una tendencia actual —acaso irreversible— de las ciencias de la administración y gestión de las políticas públicas que la administración, hoy, discurre por técnicas de gestión por metas, objetivos y resultados mensurables en hitos progresivos, estructurados en breves plazos, computados en tableros de control dentro de los cuales toda instancia que no resulte estrictamente indispensable, directamente conducente, y pueda omitirse, se recorta. Y en esas descalificaciones frecuentemente cae la participación. La gestión pública no dimensiona su utilidad, sino que por el contrario, la visualiza como un innecesariamente peligroso instrumento distractivo. Una instancia ralentizadora. Un enemigo de las muy ajustadas agendas e hitos estructurados dentro de los breves tiempos de gestión. Menos aún la comprende como un derecho que pueda resultar exigible y escasamente comprende sus beneficios.

Quizá no sea osado reconocer que ello resulte entendible y que desde el derecho tenemos mucha responsabilidad. Repárese que en tanto principio su formulación no encuentra reflejo en previsiones concretas de cuño clásico y cerrado y en tanto derecho resulta formulado en las normas individuales con carácter general e indefinido, pero sin especificación de sus contenidos, alcances y garantías instrumentales y procesales. Menos aún el ordenamiento legal resulta dotado de sistematicidad. No se lo interconecta a las concretas instancias de gestión a las que, paradójicamente, está llamado a operar. Por consiguiente, no es extraño que perviva un comprensible recelo o desinterés administrativo, y que ello determine que se visualice a la participación como instancia superflua —recortable por innecesaria—, o peor como instrumento riesgoso, pues al no definirse sus concretos contenidos y alcances engendra el peligro de erigirse en un punto de fuga de los objetivos de gestión.

Este cuadro desalentador se acentúa al comprobar que desde la óptica del sistema de derechos la participación, al igual que los de acceso, no se encuentra suficientemente desarrollada, en muchos casos no pasa de ser un “derecho emergente”<sup>19</sup> sin especificación de contenidos y alcances, y reviste

---

<sup>19</sup> “Los derechos humanos emergentes son reivindicaciones legítimas de la sociedad civil dirigidas a la formulación de nuevos o renovados derechos humanos. Hace sesenta años que se redactó la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Desde entonces, tanto las sociedades nacionales como la sociedad internacional han sufrido profundas transformaciones a medida que se intensificaba la globalización, apareciendo como resultado nuevas y apremiantes necesidades humanas. Los derechos humanos emergentes pretenden traducir estas nuevas necesidades en nuevos derechos... nace de una visión integradora de los derechos humanos. Pretende acabar con la dicotomía histórica en la que se han dividido los derechos humanos: civiles y políticos y económicos, sociales y culturales. Y pretende superar las contradicciones entre los derechos colectivos y los individuales. Estas reivindicaciones

una efectividad ambigua, por encontrarse desprovista de los atributos de eficacia propios de los derechos de petición, y sólo ocasionalmente merecen el reconocimiento jurisprudencial.

Siendo así el apuntado desinterés cívico luce comprensible, pues aun en los contados casos —como el que específicamente me ocupa en materia de contrataciones públicas— aun cuando la participación es especificada como derecho en un ordenamiento especial suele frecuentemente resultar desactivada como tal.<sup>20</sup> Es que tal como se advierte en doctrina, la participación a veces es formulada como un objetivo de la norma, otras como un derecho —y allí habrá que ver si se lo plasma con aceptable especificación o si resulta formulado a título general o bajo contornos ambiguos, como el caso que nos ocupa hoy— y en más de una oportunidad nos aparece tan sólo como un principio rector de la actuación de los poderes públicos, todo lo cual conspira contra su efectividad.<sup>21</sup>

Y es un dato de la realidad que la visualización de la participación como un derecho requiere de un esfuerzo especial. Primero, porque tal como trataré en términos generales, si bien puede apreciársela como un derecho protegido desde el sistema de los tratados de derechos humanos, lo cierto es que ello requiere de los esfuerzos de una hermenéutica que desarrolle una perspectiva contextualizada del principio de progresividad y la interpretación evolutiva de los derechos humanos.<sup>22</sup> Segundo, porque el ordenamiento administrativo particular la formula en términos generales y fragmentarios, porque la menciona como principio y obligación del poder público, pero luego omite especificarla y conectarla a cada una de las fases o instancias procedimentales llamadas a regir, al punto que sólo logra su dimensionamiento cuando se la integra al plano constitucional superior que, en el caso que me ocupa de la Ciudad de Buenos Aires, lo encontramos en ciertas previsiones constitucionales que principian en su cláusula primera. Ello verifica déficits que justifican las aportaciones de este trabajo y su reconfiguración en tanto derecho con otros que aún lucen en ciernes y vinculan con nuevas

---

han adoptado distintas formulaciones, entre las que destacan la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, elaborada en el marco del Forum Universal de las Culturas de Barcelona en septiembre de 2004, y aprobada en el Forum de Monterrey (México) en noviembre de 2007” (Véase “Derechos Humanos Emergentes”, Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC), disponible en: [www.idsc.org](http://www.idsc.org)).

<sup>20</sup> Pérez Alberdi, Reyes, *op. cit.*, p. 37.

<sup>21</sup> Pérez Alberdi, Reyes, “Derechos de Participación en los Estatutos de Autonomía de última generación”, *cit.*, p. 37.

<sup>22</sup> Varios autores, Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario. Christian Steiner y Patricia Uribe (coords.), Buenos Aires, Eudeba, 2014. Me remito al comentario de los artículos 1o., 2o., 26, 29 y 31 de la Convención.

modalidades de relacionamiento con lo público, que en la actualidad convergen en la fórmula del gobierno abierto.

### III. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO UN DERECHO HUMANO. SUS TRES NÚCLEOS DE PROTECCIÓN

Como corolario de lo dicho hasta aquí no cabe duda de que resulta paradójico abordar los mecanismos participativos como un derecho. Por una parte, se verifica un extendido consenso doctrinario respecto de la visualización positiva de los mecanismos participativos a tal punto que no sólo se la tematiza como un principio<sup>23</sup> —el principio de participación— implicando en ello un sentido y legitimidad superior a su originaria concepción como un objetivo instrumental en la planificación estatal, sino que se concordó en reconocerla como un derecho que cuenta con reconocimiento constitucional y parcial sustancia legal,<sup>24</sup> por la plasmación de sus principales manifestaciones a través de ordenamientos particulares,<sup>25</sup> y se llegó a jerarquizarla como un derecho de raigambre superior.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Ivanega, Miriam, “Instrumentos de participación ciudadana en la formación de los contratos administrativos”, *Revista de Derecho Público, Contratos Administrativos II*, Rubinzal Culzoni, 2007-2; Stortoni, Gabriela, *El ciudadano en los procedimientos contractuales. El principio de participación*; Sánchez-Sánchez, Zulima, *Estudio práctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participación ciudadana. Doctrina, jurisprudencia, formularios*, Valladolid, Lex Nova, 2004.

<sup>24</sup> Ver las menciones normativas especiales presentadas por la profesora Miriam Ivanega en *Cuestiones de potestad disciplinaria y derecho de defensa*, 2a. ed. actualizada, Buenos Aires, Rap, 2013, p. 142.

<sup>25</sup> Me remito a Stortoni, Gabriela, *El ciudadano en los procedimientos contractuales. El principio de participación* con cita a: Sacristán, Estela, *Audiencia pública y otros procedimientos consultivos en el dictado de actos administrativos de alcance general (nulidades por su omisión)*, LL 1999-B-480; Cassagne, Juan Carlos, *Derecho administrativo*, t. II, 6a. ed., actualizada, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998, p. 305.

<sup>26</sup> Me remito a dos antiguos trabajos de mi autoría: Damsky, Isaac Augusto, “Los derechos de participación en el control administrativo del sector público a partir de la reforma constitucional de 1994”, en Varios autores, *A una década de la reforma constitucional*, Bidart Campos-Gil Domínguez (coords.), Buenos Aires, Ediar, 2004, pp. 172-197. Y muy especialmente a los términos y finalidades participativos —planteados más de veinte años atrás— dentro de los que inscribí mi análisis sobre los objetivos y racionalidades que justificaban la existencia del Defensor del Pueblo en Damsky, Isaac Augusto, “El Defensor del pueblo. Reflexiones acerca de su función promocional del cambio”, *Jurisprudencia Argentina*, 11 de junio de 1997, p. 37. Estrictamente vinculado a las racionalidades del derecho a participar en la contratación pública, ampliar en Rejtman Farah, Mario, “Contrataciones públicas transparentes: un desafío en la emergencia”, en Varios autores, *El contrato administrativo en la actualidad*, Agustín Gordillo (dir.), LL, 2004, pp. 116 y ss. Ampliar en Sánchez-Sánchez, Zulima, *op. cit.*, *Estudio*



Este largo íter de legitimidad por el que discurrió la participación en por lo menos algo más de cuarenta años<sup>27</sup> debiera operar la legítima expectativa sobre su operatividad plena y generalizada aceptación y, en parejo orden, la discusión actual debiera situarse en sus nuevos confines, en sus alcances procesales o, en términos generales, respecto de los aspectos atinentes a la expansión de sus atributos de sistematicidad y efectividad. Más aún debido al reconocimiento que le prodigó la jurisprudencia de nuestro máximo tribunal, al igual que el tratamiento merecido en numerosos pronunciamientos de los fueros especializados.

Sin embargo, como ya se ha planteado, ello no es así porque aún hoy los esfuerzos siguen centrándose en su estadio inicial. En los esfuerzos por la concientización de sus beneficios. Seguimos en una instancia fundacional, inicial, en la que los esfuerzos se sitúan en la comunicación de los beneficios que promueve el ejercicio activo del derecho a participar. Aún no se ha llegado a un umbral de reconocimiento y aceptación que posibilite escalar al estadio siguiente de su desarrollo.<sup>28</sup>

El contexto presentado determina que resulte entonces útil intentar presentar la protección jurídica de la participación como derecho desde el sistema internacional e interamericano de derechos humanos.<sup>29</sup> El derecho de participación se integra en tres núcleos que se reconocen en los sistemas internacional e interamericano de derechos humanos.

### 1. *La formulación general del derecho a la participación*

El primer núcleo se integra por aquellas cláusulas que formulan en términos generales al derecho de participación en condiciones de igualdad en

---

*práctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participación ciudadana. Doctrina, jurisprudencia, formularios*” Valladolid, Lex Nova, 2004.

<sup>27</sup> Recomiendo con énfasis la atenta lectura de un valiosísimo libro del ilustre profesor Agustín Gordillo, que fue la primera obra científica en América Latina sobre participación ciudadana, bajo un preciso enfoque contextual en su tiempo, pieza que debiera ser erigida a la jerarquía de obra fundacional en ésta materia. Me refiero a *Planificación, participación y libertad en el proceso de cambio*, Buenos Aires, Macchi, 1973.

<sup>28</sup> Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Promoción, protección y efectividad del derecho a participar en los asuntos públicos en el contexto del derecho vigente de los derechos humanos: mejores prácticas, experiencias y obstáculos y medios de superarlos” (A/HRC/30/26), 23/07/2015.

<sup>29</sup> Respecto a la actualidad de los términos generales de protección de los sistemas internacional e interamericano de derechos humanos y su proyección específica al derecho administrativo fronteras adentro del Estado, ampliar en Gutiérrez Colantuono, Pablo, “La dimensión dinámica y abierta de los derechos humanos, la Constitución Nacional y las administraciones públicas” (*La Ley*, 18/01/2018).

la vida política y pública como elemento central del concepto de “democracia integradora”.<sup>30</sup> Desde esta concepción imperante en los organismos internacionales de derechos humanos se enfatiza el contenido amplio del derecho a participar, dado su carácter esencial para la realización democrática.<sup>31</sup>

El reconocimiento se plasma en fórmulas que postulan el derecho a participar en forma directa en la dirección de los asuntos públicos y en el derecho de acceso a la función pública. Ello comprende “los derechos de todas las personas a participar plenamente en los procesos públicos de adopción de decisiones que les conciernen y a ejercer efectivamente su influencia en ellos”, y abarca los derechos a que se les consulte en todas las etapas de la redacción legislativa y la formulación de políticas, a expresar críticas y a presentar propuestas destinadas a mejorar el funcionamiento y la inclusión de todos los órganos gubernamentales que intervienen en la dirección de los asuntos públicos.<sup>32</sup> Este derecho se encuentra indisolublemente unido a otros derechos humanos, que trataré en el segundo núcleo, tales como el derecho de reunión y asociación pacífica, libertad de expresión y opinión, y los derechos a la educación y a la información, que coadyuvan al ejercicio del derecho a participar.

Debemos situarlo con carácter principal en las siguientes cláusulas:

El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>33</sup> (PIDCP) al reconocer que “Todos los ciudadanos gozarán... sin restricciones indebidas,<sup>34</sup> de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos,<sup>35</sup> directamente... c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.<sup>36</sup>

---

<sup>30</sup> Informe anual- Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, 30/06/2014, A/HRC/27/29, pp. 3 y 4.

<sup>31</sup> Disponible en: [www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/EqualParticipation.aspx](http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/EqualParticipation.aspx).

<sup>32</sup> Informe anual citado A/HRC/27/29, párrafo 21, p. 7 con cita a la Observación General 21 (2009) del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>33</sup> El artículo 25 se completa con la Observación General Interpretativa de 1996 (Observación General 25. Comité de Derechos Humanos. Artículo 25. Participación en los Asuntos Públicos y Derecho de Voto. PIDCP. 57 Periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/REV.7 AT 194, 1996) y con la jurisprudencia adoptada por el Comité de Derechos Humanos (disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/EqualParticipation.aspx>). Destaco la centralidad de la Observación General 25 en la materia remitiéndome a sus términos.

<sup>34</sup> Observación General 25, punto 4o.

<sup>35</sup> *Ibidem*, punto 5o.

<sup>36</sup> *Ibidem*, punto 23.

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en especial su primera disposición, en la que se señala la universalidad de participación en los asuntos políticos directamente o por medio de representantes. Este artículo 23.1.a) es prácticamente idéntico al artículo 25.a del PIDCP, lo que realza la importancia y efectividad de la Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.<sup>37</sup>

Así, se ha dicho que en las formulaciones de estas cláusulas y su interpretación contenida en la citada OG 25 es central advertir dos reafirmaciones: primero, que los derechos político-electorales son descritos fuera de la cerrada definición de la contienda electoral, y se mencionan casos en los que la participación directa de los ciudadanos se encuentra garantizada por dichos derechos, y, segundo, que se obliga a los Estados a aplicar el principio de no discriminación y de no imponer restricciones excesivas en toda situación en que se haya establecido una modalidad de participación directa de los ciudadanos.<sup>38</sup>

Esto es de importancia, porque tal como ha concluido la doctrina especializada de derechos humanos:

...ante los avances en la implantación de un modelo electoral liberal en América Latina, la Corte IDH en los casos de derechos políticos está llamada a jugar un papel que trascienda un modelo estrictamente afinado en la participación electoral, hacia uno más amplio y efectivo de participación política. Los Casos *Castañeda Gutman vs. México* y *Yatama vs. Nicaragua*, ya nos hablan del rumbo a tomar, en el que la Corte IDH estará llamada a abrir espacios a sectores tradicionalmente excluidos tanto de la participación electoral como política en general... Sin embargo, para poder lograr este objetivo, el Sistema Interamericano debe de ser sensible ante regresiones de corte autoritario que pasan por alto un avance democrático en la región que no debe admitir marcha atrás, como la actuación de poder fácticos al margen de los Estados... o, la cada vez más grande brecha entre los partidos políticos y los electores.<sup>39</sup>

Sentado lo anterior, y bajo la orientación expuesta, se agregan las previsiones del artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, al reconocer en términos generales el derecho de toda persona a “tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio

<sup>37</sup> Caballero Ochoa, José Luis y Rábago Dorbecker, Miguel, en Varios autores, *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, Christian Steiner-Patricia Uribe, Buenos Aires, Eudeba, 2014, pp. 562 y 563.

<sup>38</sup> *Idem*.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 578.

de sus representantes”; el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, al estipular —de manera similar— que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente... y el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país”.

Destaco la especial cualificación con la que el sistema internacional de los derechos humanos promueve y protege a la participación en instrumentos internacionales cuyo eje de protección reviste alta sensibilidad,<sup>40</sup> tales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que en su artículo 5o., incisos “c” y “d”, especifica “el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley... en el goce de los derechos siguientes... a participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas”, comprendiendo en ellos los consecuentes derechos instrumentales consagrados en los apartados VIII (libertad de opinión y expresión) y IX (libertad de asociación y reunión) del inciso “d”; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículos 7o. y 8o.);<sup>41</sup> la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículos 4.3, 29 y 33.3);<sup>42</sup> la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (artículos 41 y 42), la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de las Naciones Unidas (artículos 5o. y 18), la Declaración y el Programa de Acción de Durban (artículo 22), la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (artículos 1.1, 2 y 8.2) y la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos (artículo 8o.). Y en los ámbitos regionales, la igualdad de derechos políticos también está protegida por varios instrumentos, entre otros el Primer Protocolo del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 3o.), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23) y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (artículo 13).

<sup>40</sup> Informe citado de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/EqualParticipation.aspx>.

<sup>41</sup> Caballero Ochoa y Rábago Dorbecker, *op. cit.*, p. 575, con cita a los casos: “Caso del penal Miguel Castro-Castro vs. Perú” (25/11/2006); “Caso González y otras (“Campo Algodonero”) (16/11/2009); “Caso Fernández Ortega y otros” (30/08/2010); “Caso Rosendo Cantú y otra” (31/08/2010); “Caso Atala Riffo e Hijas vs. Chile” (24/02/2012). Véase Recomendación General 23 de Naciones Unidas (1997), sobre vida política y pública mencionados por los autores y obra, citada en pp. 575 y 576.

<sup>42</sup> Caballero Ochoa, José Luis y Rábago Dorbecker, Miguel, *op. cit.*, p. 578.

## 2. Derechos instrumentales interrelacionados con la participación

El segundo lo conforman derechos de libertad de pensamiento, opinión y expresión, junto con el derecho de reunión y la libertad de asociación, que se encuentran interrelacionados y coadyuvan al ejercicio del derecho a participar pues a este efecto, revisten un contenido instrumental que los vincula indisolublemente.<sup>43</sup>

Se consagran principalmente en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sobre libertad de investigación y expresión; el artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el reconocimiento al derecho a la libertad de investigación y su apoyatura en el derecho a la verdad, y el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su reconocimiento al derecho “a la libertad de pensamiento y expresión comprensivo de la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”.

Por ello, merece destacarse lo dicho por la doctrina especializada<sup>44</sup> respecto de la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana experimentada en la última década y media respecto a “el derecho a la libertad de expresión” o “libertad de expresión”, que había sido escasamente tratado hasta 2001. El punto de inicio en su análisis se dio en la Opinión Consultiva OC-5/85 (13/11/1985),<sup>45</sup> en la que establecieron dos pilares básicos para la interpretación del artículo 13 de la Convención. Por el primero, denominado el “estándar democrático”, la Corte Interamericana propuso que la libertad de expresión es un valor, que si se pierde pone en peligro la vigencia de los principios esenciales para la existencia de una sociedad democrática, por lo cual la calificó de “piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática... condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada... una sociedad que no esté bien informada, no es plenamente libre”.<sup>46</sup> El segundo, “el estándar de las dos dimensiones”, postula que el contenido de la libertad de expresión no debe vincularse sólo con el aspecto individual del derecho, sino que también se relaciona con la dimensión colectiva o social del mismo, porque este

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 564.

<sup>44</sup> Bertoni, Eduardo y Zelada, Carlos, “Comentario al artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos”, en Varios autores, *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, Christian Steiner-Patricia Uribe, Buenos Aires, Eudeba, 2014, pp. 322 y ss.

<sup>45</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana de Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, serie A, núm. 5, citada por Bertoni, Eduardo y Zelada, Carlos, en *op. cit.*, pp. 322 y ss.

<sup>46</sup> Corte IDH, “La Colegiación Obligatoria de Periodistas”, nota I, pfo. 70, citado por Bertoni, Eduardo y Zelada, Carlos, en *op. cit.*, p. 324.

derecho “comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”. Estos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención Americana tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos, donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Es decir, se implica un “derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno”.<sup>47</sup>

Muy brevemente corresponde tratar en los términos de la Convención Americana de Derechos Humanos el derecho de reunión (artículo 15) y a la libertad de asociación (artículo 16 y artículos 20 de la DUDH, XXII de la DADDH, 22 del PIDC, 8o. del PIDESC, etcétera) debido a la apuntada interrelación con el plexo de derechos expuesto, porque, tal como explica la doctrina especializada, constituyen un presupuesto indispensable para consumir esa combinación de esfuerzos. Más aún tratándose de la intervención de defensores de derechos humanos,<sup>48</sup> en la medida en que opera como cauce para el ejercicio de otros derechos de participación.<sup>49</sup> El derecho de reunión forma parte del contenido esencial de la libertad de asociación. Se encuentran ínsitamente relacionados y jerarquizados por su finalidad de desarrollo y fortalecimiento de sociedades inclusivas y democráticas.<sup>50</sup>

Así, la citada doctrina especializada enfatiza con insistencia en que el derecho de reunión —comprensivo del derecho de manifestación—<sup>51</sup> se en-

<sup>47</sup> Autores y trabajo citado, con referencia al párrafo 30 de la OC-5/85, p. 324.

<sup>48</sup> “Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos” (conocida como “Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos”), aprobada por Resolución 53/144 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 9 de diciembre de 1998.

<sup>49</sup> Informe anual del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos, “Factores que obstaculizan la participación política en condiciones de igualdad y medidas para superar esas trabas” (A/HRC/27/29), Consejo de Derechos Humanos, 27o. periodo de sesiones, 30 de junio de 2014. Especialmente su comentario al artículo 8o., párrafo 2, de la Declaración citada (p. 19).

<sup>50</sup> Mujica, Javier, comentario a los artículos 15 y 16, en Varios autores, *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, Christian Steiner-Patricia Uribe, Buenos Aires, Eudeba, 2014, pp. 356 y ss., y especialmente, p. 361).

<sup>51</sup> Comentario sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas.

cuentra íntimamente vinculado a los derechos de expresión y participación, recreando los términos del Tribunal Constitucional español en su sentencia 85/1988 del 28 de abril de 1988, al sostener: “el derecho de reunión es una manifestación colectiva de la libertad de expresión... que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo”.<sup>52</sup> En este contexto, llegó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a jerarquizarlos como derechos que posibilitan el aseguramiento de la “existencia y el funcionamiento de una sociedad democrática”, motivo por el cual “la protección de tales derechos puede comportar no sólo la obligación del Estado de no interferir... sino requerir, en ciertas circunstancias, medidas positivas...” para su efectividad.<sup>53</sup>

Respecto de la importancia del derecho de asociación, se ha dicho que si bien constituye una prerrogativa de todas las personas, su protección adquiere una significación especial cuando reposa en cabeza de personas que lo ejercen para defender y promover los derechos y libertades de los demás, como el caso de los defensores de derechos humanos —actividad de interés público así calificada por la Corte IDH—,<sup>54</sup> calificándose tal ejercicio como “herramienta fundamental”<sup>55</sup> para el ejercicio de forma plena y cabal de las acciones de defensa y promoción de derechos.

### 3. Progresividad, garantía mínima y mayor protección

Y el tercer núcleo se afina en las centralidades de la progresividad o desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales como indisolublemente relacionados con los principios de garantía mínima y pro persona y sus plasmaciones en la preferencia de la norma más protectora y el principio de conservación de la norma más favorable. Principios y reglas

---

<sup>52</sup> Autor y trabajo citado, p. 361 con cita a otras sentencias del Tribunal Constitucional de España: sentencias 66/1995; 196/2002 y 301/2006.

<sup>53</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA/Ser. L/V/II.116, Doc. 5, rev. 1 corr, Washington, 22 de octubre de 2002, pfo. 359, citado por Mujica, Javier, *op cit.*, p. 357.

<sup>54</sup> Autor y trabajo citado, p. 381 con remisión a Informes de la Comisión IDH (“sobre la situación de las defensoras y los defensores de los Derechos Humanos en las Américas”; “sobre Democracia y Derechos Humanos en Venezuela”, etcétera).

<sup>55</sup> Autor y trabajo citado, p. 380, con remisión a la doctrina sentada en el Informe Anual de 1998 de la Comisión IDH (16/04/1999), p. 1237.

que jamás es ocioso recrear —y más aún en nuestro ámbito del derecho administrativo, en cuya arena preponderan contiendas sobre operatividad de los derechos económicos, sociales y culturales sobre las que frecuentemente opera la participación ciudadana— porque confieren fuerza expansiva a los derechos humanos.<sup>56</sup> Por ello los menciono no sin antes advertir que excede muy largamente a los propósitos del presente trabajo un abordaje minucioso.

Como es sabido, se cristalizan principalmente en los artículos 26 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al postular su desarrollo progresivo e interpretación evolutiva; el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el principio de progresividad previsto como obligación del Estado, y que se complementa con la regla de no regresividad de su artículo 5.2; el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, al postular el derecho al desarrollo de “un orden social internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”. Y en todo ello no pueden soslayarse los dos deberes fundamentales que consagra el sistema interamericano de derechos humanos en orden al respeto de los derechos humanos y de garantía de su libre y pleno ejercicio, tal como se establece en los artículos 1o. y 2o. de la Convención Americana de Derechos Humanos, sin los cuales no sería posible ni la interpretación evolutiva ni el desarrollo progresivo.<sup>57</sup>

#### 4. *En síntesis: el derecho a participar como un derecho en sí mismo*

Tal como ha expresado el Alto Comisionado de Naciones Unidas

...el derecho a participar es un derecho humano fundamental por sí mismo, así como un derecho que permite el pleno ejercicio de muchos otros derechos

---

<sup>56</sup> Sobre la prevalencia de una interpretación siempre a favor de la protección y promoción de la dignidad de las personas, véase Gutiérrez Colantuono, Pablo, “La dimensión dinámica y abierta de los derechos humanos, la Constitución Nacional y las administraciones públicas” (*La Ley*, 18/01/2018).

<sup>57</sup> En sentido homenaje me remito a las enseñanzas del entrañable profesor Jorge Luis Salomoni al decir: “Allí se establecen claramente las pautas hermenéuticas evolutivas de los tratados de derechos humanos, al prescribir, entre otros supuestos, que ninguna de las disposiciones de la Convención puede ser interpretada en el sentido de excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano... la aplicación de estos principios abre el campo para una interpretación evolutiva que tiene en cuenta la dinámica de la conducta social y de la apreciación de los valores protegidos por las convenciones” (Salomoni, Jorge Luis, “Teoría general de los servicios públicos, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1997, pp. 453 y ss.).



humanos. Desempeña una importante función en la identificación y reparación de la discriminación porque contribuye a que las opiniones y los intereses de todos los miembros de la sociedad se reflejen en la legislación, las políticas y otras formas de adopción de decisiones públicas. El derecho a la participación en la vida pública y política tiene un gran alcance... pasando por formas directas e indirectas de participación en la dirección de los asuntos públicos a todos los niveles, desde el local hasta el internacional. El concepto de participación en la vida pública y política evoluciona y varios mecanismos internacionales de derechos humanos han reconocido que los derechos de participación abarcan en la actualidad el derecho a ser consultado y a tener las mismas oportunidades efectivas de participar en los procesos de toma de decisiones sobre todas las cuestiones de interés público.<sup>58</sup>

De forma coincidente se reconoció que la denegación del derecho a participar

...debe poder recurrirse judicialmente y se debe disponer de recursos apropiados si se ha violado ese derecho. La adopción de un marco jurídico que incluya el derecho explícito de las personas y los grupos a participar en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas, los programas y las estrategias que afectan a sus derechos... es la forma más propicia de lograr la plena efectividad... el ejercicio del derecho a participar... también depende de la transparencia y el acceso a una información completa, actualizada y comprensible. Esa información debe estar disponible de forma gratuita y con suficiente antelación. La participación aumenta... cuando las decisiones importantes... se pueden debatir. Los mecanismos de participación deben basarse en el empoderamiento y el fomento de la capacidad... la vida pública también se ha visto enriquecida por nuevas formas de participación, como las iniciativas de los ciudadanos o el gobierno electrónico, y mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Informe anual del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos, “Factores que obstaculizan la participación política en condiciones de igualdad y medidas para superar esas trabas” (A/HRC/27/29), Consejo de Derechos Humanos, 27o. periodo de sesiones, 30 de junio de 2014, p. 20.

<sup>59</sup> Informe anual del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos, “Promoción, protección y efectividad del derecho a participar en los asuntos públicos en el contexto del derecho vigente de los derechos humanos: mejores prácticas, experiencias y obstáculos y medios de superarlos” (A/HRC/30/26), Consejo de Derechos Humanos, 30o. periodo de sesiones, 23 de julio de 2015, pp. 19 y 20, párrs. 71, 72, 73 y 75.

#### IV. EL DERECHO A PARTICIPAR EN LA JURISPRUDENCIA RECIENTE DE LA CORTE SUPREMA

Conteste con el enfoque expuesto, en 2016 la Corte Suprema argentina, en el fallo “Cepis”,<sup>60</sup> tuvo oportunidad de enmarcar el derecho a la participación en materia de audiencias públicas, enraizando sus fundamentos de legitimidad en la mención de las implicancias de la democracia deliberativa para enfatizar la necesidad de ajustar las audiencias a las exigencias de una real deliberación democrática que evite vaciarlas de sentido o desnaturalizarlas en prácticas usuales de autolegitimación del poder.<sup>61</sup> Se advierte en nuestro máximo tribunal un razonamiento compatible con las ya tratadas ratios de derechos humanos.<sup>62</sup> Sin hesitar, puede verificarse que, para este caso, en materia de derechos de participación no hay contraposición, sino complementariedad argumental entre lo dicho por la Corte Interamericana en los precedentes citados en mi trabajo y lo expresado por la Corte Suprema.<sup>63</sup>

<sup>60</sup> CSJN, “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo” (fallos: 339: 1077), 18 de agosto de 2016.

<sup>61</sup> Gargarella, Roberto, “6 puntos sobre el fallo Cepis (sobre tarifas)”, en su blog: “Seminario de Teoría Constitucional y Filosofía Política. Una mirada igualitaria sobre el constitucionalismo”, ingreso del 19 de agosto de 2016, disponible en: <http://seminariogargarella.blogspot.com.ar/2016/08/6-vinculos-y-diferencias-que-tengo-con.html>.

<sup>62</sup> Esta compatibilidad interpretativa entre la CADH y la CSJN en materia de derechos de participación no contradice, en su estado actual, a las ratios bajo las que nuestro máximo tribunal ha establecido recientemente los alcances de la jurisdicción de la Corte Interamericana referenciados a la doctrina del margen de apreciación nacional, a partir de la premisa “la CADH crea «una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos» (considerandos 8o. del voto de mayoría en C.S.J.N., «Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto s/ informe sentencia dictada en el caso Fontevecchia y D’Amito vs. Argentina» por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, fallos: 340:47, 14 de febrero de 2017)”.

<sup>63</sup> La apuntada complementariedad va en línea con el criterio sentado en el Fallo citado en la nota anterior, al destacar: “la protección internacional que otorgan los órganos de supervisión de la Convención es de carácter subsidiario” y remarcar “esta comprensión del rol de los tribunales internacionales de derechos humanos como actores subsidiarios” (considerandos 9o. y 10 del voto de mayoría en C.S.J.N., “Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto s/ informe sentencia dictada en el caso Fontevecchia y D’Amito vs. Argentina por la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, fallos: 340:47). Criterio de nuestro máximo tribunal luego confirmado a través de los considerandos 1o. y 2o. de la Resolución C.S.J.N. N° 4015/17, del 5 de diciembre de 2017 al especificar que “la Corte Interamericana de Derechos Humanos aclaró que su decisión anterior... no implicaba que esta Corte Suprema tuviese la necesidad jurídica de revocar su sentencia” y que “esta aclaración es plenamente consistente con los argumentos desarrollados por este Tribunal para fundar su pronunciamiento... en el que se decidió la improcedencia de revocar una de sus sentencias

Este fallo lucirá entonces estrictamente argumentado desde una hermenéutica constitucional interna sustentada en las referencias a los debates de la convención constituyente de 1994, tal como expresamente reconoce.<sup>64</sup>

En mi opinión, el fallo sentará los siguientes reconocimientos y definiciones en materia de participación:

Primero, que en materia de audiencias públicas “el texto constitucional puesto en vigencia reconoce en esta materia la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas con un contenido amplio, traduciendo una faceta del control social que puede manifestarse de maneras distintas”.<sup>65</sup>

Segundo, que “este nuevo derecho resulta operativo”, aclarando que reviste “operatividad inmediata” en “la extensión y comprensión previstas en el texto que los enunció y que manda a asegurarlos”<sup>66</sup> y que no está condicionado a la actuación reglamentaria ulterior del Congreso,<sup>67</sup> por lo cual dejó en claro: “Como concordemente subrayó el Tribunal es bien sabido que la Constitución tiene la condición de norma jurídica y que, en cuanto reconoce derechos, lo hace para que estos resulten efectivos y no ilusorios, sobre todo cuando, como en el caso, se encuentra en debate un derecho humano”.<sup>68</sup> Ello es central, porque tal reconocimiento conecta con

---

pasada en autoridad de cosa juzgada”, reafirmando así las definiciones que nuestra Corte ha comenzado en la actualidad a establecer en materia de límites y alcances de la efectividad y validez de los derechos humanos, abriendo a una muy trascendente polémica acaso acorde con las manifestaciones que la realidad mundial comienza a exhibir en las que parecieran comenzar a campar nuevos estándares de preeminencia y compatibilidad entre lo nacional y lo internacional de la mano de una resignificación de la sempiterna noción de soberanía y consecuente reformulación de la supranacionalidad y la internacionalización, acaso, con trastocamiento de sus premisas y bases de sustentación —que hasta no hace mucho se creían inmovibles— tales como el *spillover* en la evolución de la gobernanza global o la progresividad de los derechos fundamentales.

<sup>64</sup> Considerando 15 de la sentencia de Corte.

<sup>65</sup> Considerando 15 de la sentencia de la Corte, considerando 11 del voto del juez Maqueda y considerando 16 del voto del juez Rosatti al especificar los siguientes atributos de la audiencia pública: “es un mecanismo participativo «abierto» (desde el punto de vista de los partícipes), «amplio» (desde el punto de vista temático) y «deliberativo» (desde el punto de vista actitudinal), requisitos que no se congregan en cualquiera otra modalidad participativa”.

<sup>66</sup> Gelli, María Angélica, “Acciones de clase, derechos y atribuciones razonables de los poderes estatales en materia de tarifas de «Cepis» a «Abarca», (LL-sup. const. 2016 (noviembre), 09/11/2016, 7-La Ley 2016-F, 212, AR/DOC/3184/2016) al explicitar: “De la sentencia en «CEPIS» surge claro el derecho operativo de los usuarios a la celebración de audiencias previas, en materia de modificación de tarifas, o de algún medio de participación al respecto... El derecho resulta operativo sin ley o con ley contraria o restrictiva”.

<sup>67</sup> Considerando 16 de la sentencia de la Corte y considerando 12 del voto del juez Maqueda.

<sup>68</sup> Considerando 16 de la sentencia.

los postulados de la tutela judicial y administrativa efectiva reforzando la protección de estos derechos, que bajo tal formulación deben encontrarse protegidos por el “derecho a las garantías judiciales” (artículo 8o., CADH) y “derecho a la protección judicial” (artículo 25, CADH) en pos de una validez y efectividad tangible.<sup>69</sup>

Tercero, la reafirmación de la plena operatividad del derecho de participación mediante la delimitación precisa de los límites dentro de los cuales el legislador debe ejercer su obligación de reglamentación de derechos. Expresa que es al legislador “al que corresponde prever el mecanismo que mejor asegure aquella participación en cada caso”; es decir, “la determinación circunstanciada de los diversos procedimientos y situaciones bajo los cuales tendría lugar el nuevo derecho consagrado expresamente”, pero estableciendo que si bien “Los derechos constitucionales son susceptibles de reglamentación, pero esta última está destinada a no alterarlos”, lo que implica “garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos”.<sup>70</sup> Y remata el deber del legislador bajo el señalamiento de que “es imperativo constitucional garantizar la participación ciudadana en instancias públicas de discusión y debate susceptibles de ser ponderadas por la autoridad”.<sup>71</sup>

Cuarto, especificando el interés público comprometido en concreto en materia de participación. Ello es mediante la jerarquización de la participación en tanto técnica de consecución de “elevados fines institucionales”<sup>72</sup> delimitados en el fallo al establecer: “lo que genuinamente se persigue es profundizar el fiel ejercicio de derechos por parte de los ciudadanos en una sociedad democrática, y no acrecentar por parte de los poderes políticos su catálogo formal de instituciones nominales vaciadas de todo contenido, que únicamente aumentan sus credenciales democráticas y que solo pretenden legitimar decisiones verticales tomadas con anterioridad”.<sup>73</sup> En parejo or-

---

<sup>69</sup> Damsky, Isaac Augusto, “Derechos humanos y mecanismos de interdicción de la morosidad administrativa: una nueva legitimidad”, en Varios autores, *El derecho administrativo hoy. 16 años después*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Rap, pp. 540 y ss., y en Ibañez Rivas, Juana María, comentarios a los artículos 8o. y 25, en Varios autores, Steiner, Christian y Uribe, Patricia, *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, Buenos Aires, Eudeba-Konrad Adenauer Stiftung, 2014.

<sup>70</sup> Considerando 16 de la sentencia.

<sup>71</sup> Considerando 18 de la sentencia.

<sup>72</sup> Considerando 19 de la sentencia.

<sup>73</sup> Considerando 19 de la sentencia y considerando 16 del voto del juez Rosatti.

den, lo dicho conecta también con el elemento finalidad del acto administrativo tratado.<sup>74</sup>

De allí que tal especificación posibilite enraizar tales fines en las racionalidades democrático-deliberativas a las que se orienta la plena operatividad del derecho de participación<sup>75</sup> así trazado por el máximo tribunal como una técnica que confiere previsibilidad, legitimidad y transparencia a las democracias contemporáneas.<sup>76</sup>

Así, establecerá que

La participación... con carácter previo... constituye un factor de previsibilidad... y disminuye las estadísticas de litigación judicial sobre las medidas que se adoptan. Ello es consistente con la noción de democracia deliberativa, porque los términos de la cooperación que propone son concebidos como razones que los ciudadanos o sus representantes responsables se dan recíprocamente en un continuado proceso de justificación mutua. El debate público mejora la legitimidad de las decisiones al requerir criterios comprensivos de las distintas posiciones para arribar a un consenso entrecruzado, que si bien no conducirá a lo que cada uno desea individualmente permitirá en cambio lo que todos deseamos, es decir, vivir en una sociedad ordenada sobre la base de un criterio más realista de justicia.<sup>77</sup>

Quinto, el reconocimiento de la interdependencia del derecho de participación con el derecho de acceso a la información y con el plexo de derechos de libertad de pensamiento, opinión y expresión y los derechos de asociación y de reunión que resultan conceptualizados como “condiciones de cumplimiento imprescindible” para la concreción de una participación efectiva.<sup>78</sup>

Sobre el derecho de acceso a la información, lo define como “un derecho de contenido sustancial” y como “un elemento fundamental de los derechos”, pues “es un presupuesto insoslayable para poder expresarse fun-

---

<sup>74</sup> Barra, Rodolfo, “El caso «CEPIS»: su trascendencia para el derecho público” (Buenos Aires, LL, 14/12/2016, 14/12/2016, 6-*La Ley*2016-F, 470, AR/DOC/3805/2016).

<sup>75</sup> Barra, Rodolfo, trabajo citado, al decir: “la obligatoriedad de la audiencia pública y previa al dictado de los reglamentos tarifarios para el servicio público del gas natural, como expresión e instrumento de la democracia participativa y deliberativa (la que complementa, sin sustituir, a la democracia representativa-electoral)”.

<sup>76</sup> Considerando 16 del voto del juez Rosatti en su conexión con el pensamiento de Carlos Nino.

<sup>77</sup> Considerando 18 de la sentencia de Corte y el considerando 15 del voto del juez Maqueda.

<sup>78</sup> Considerando 19 de la sentencia y considerando 16 del voto del juez Rosatti.

dadamente”, precisamente, porque faculta a “recibir de parte del Estado información adecuada, veraz e imparcial”. Siendo así, especifica que conllevará el derecho y la obligación de “oír a todos los sectores interesados, deliberar y formar opinión sobre la razonabilidad de las medidas que se adoptaren por parte de las autoridades públicas, intentando superar las asimetrías naturales que existen entre un individuo y el Estado”.<sup>79</sup>

Respecto del segundo plexo de derechos, los establecerá de manera implícita como “segunda condición” para un eficaz ejercicio del derecho de participación determinado

...por la celebración de este espacio de deliberación entre todos los sectores interesados, con un ordenamiento apropiado que permita el intercambio responsable de ideas en igualdad de condiciones y mantenga en todo momento el imprescindible respeto por el disenso, bajo el connatural presupuesto de que constituye un foro de discusión por un tiempo predeterminado en función de las circunstancias del caso y no de decisión, que se mantiene inalterada en manos de la autoridad pública.<sup>80</sup>

Sexto, corolario de todo el contexto de jerarquización presentado y, en mi opinión, uno de los más destacables pasajes del fallo se determina por la inferencia de vinculatoriedad que la Corte le atribuye a la audiencia pública. Aunque haya sido así señalado expresamente en el fallo, éste y no otro es el elemento que posibilita cualificar la trascendencia jurídica de la omisión de celebrar audiencia pública en un procedimiento administrativo de determinación de cuadro tarifario, y que, consecuentemente, posibilita determinar la magnitud del vicio sobre el elemento procedimiento.<sup>81</sup> El fallo logrará tal construcción a través de la conexión que establecerá entre el derecho de participación y el derecho a la decisión fundada.<sup>82</sup> Ello también

---

<sup>79</sup> Considerando 19 de la sentencia.

<sup>80</sup> Considerando 19 de la sentencia.

<sup>81</sup> Me remito al análisis del profesor Rodolfo Barra (Barra, Rodolfo, “El caso «CEPIS»: su trascendencia para el derecho público”, Buenos Aires, LL, 14/12/2016, 14/12/2016, 6-*La Ley*2016-F, 470, AR/DOC/3805/2016).

<sup>82</sup> Me remito al pensamiento de la profesora María Angélica Gelli al explicitar que la Corte en este punto reconoció que “Los usuarios tienen derecho a la celebración de las audiencias, que constituyen instancias de deliberación, no de decisión en términos estrictos. Pero, como ya se dijo, lo que surja de las audiencias no debe ignorarse por la Administración quien debe considerar y apreciar lo que allí se diga y obrar en consecuencia” (Autora y trabajo citado: “Acciones de clase, derechos y atribuciones razonables de los poderes estatales en materia de tarifas de «Cepis» a «Abarca», Buenos Aires, L.L.-sup. const. 2016 (noviembre), 09/11/2016).

es trascendente, porque el derecho a la decisión fundada que antes fungía como contracara del derecho de petición, ahora luce también como atributo de los derechos de participación y acceso, como lógica derivación de los postulados democrático-deliberativos.

Nuestro máximo tribunal estableció: “este derecho compromete, precisamente, ese momento decisorio, pues todas las etapas anteriores constituirían puro ritualismo si la autoridad no considerara fundadamente en oportunidad de tomar las resoluciones del caso, las situaciones y argumentaciones que se expusieron en la audiencia y el modo en que ellas inciden en las medidas que se adoptan”.<sup>83</sup> Ello luce trascendental, y constituye un paso adelante, un salto de calidad institucional en el cual se vislumbra la plasmación del pensamiento del juez Maqueda junto al juez Lorenzetti. Es que la participación sin vinculatoriedad equivale a no participación. Precisamente porque aquella originaria participación “no vinculante” que alumbraron los marcos regulatorios de la era privatizadora si bien resultó trascendental en su tiempo requería del empoderamiento ahora especificado a modo de lógica evolución de un sistema de derechos efectivos que pareciera recién ahora lucir un poco más tangible.<sup>84</sup> Acaso, sin referencia expresa, nuestro máximo tribunal haya, silenciosa, pero certeramente, erigido su construcción a partir de las líneas directrices trazadas en los sistemas internacional e interamericano de derechos humanos, y en ello haya otorgado renovada vigencia al lineamiento jurisprudencial trazado veinte años atrás en el celebrado caso “Youssefian” sentenciado por la Sala IV de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, cuya ejemplar doctrina corresponde ser hoy elogiada por quien esto escribe.<sup>85</sup>

<sup>83</sup> Considerando 19 de la sentencia y considerando 17 del voto del juez Rosatti.

<sup>84</sup> Sacristán, Estela, “Entre la Ley del Gas y la Ley de Emergencia”, Rda 2016-108, 05/12/2016, 1254, AP/DOC/1148/2016. La autora expresa, en lo atinente al derecho de participación: “CEPIS... ha puesto de relieve, a deshora, las cualidades y méritos de la participación ciudadana”.

<sup>85</sup> CNCAF, Sala IV, “Youssefian, Martín c. Secretaría de Comunicaciones” (23/06/1998). El Tribunal sostuvo que los mecanismos de participación ciudadana, en este caso la audiencia pública, “importa un mecanismo de formación de consenso de la opinión pública, una garantía de transparencia de los procedimientos y un elemento de democratización del poder” (Considerando XXVIII). Y estableció que la reforma constitucional incluyó “una serie de nuevos derechos y garantías para los ciudadanos” que “han abierto nuevos cauces para su participación, adoptándose figuras de democracia semidirecta” (considerando XXXI). Merece especial referencia el voto del juez Uslenghi al establecer: “la profundización del sistema democrático de gobierno, en nuestros días, pasa por asegurar con canales jurídicos idóneos la articulación de la voluntad ciudadana, y por promocionar una expresión más de ella (confr. Alejandro J. Uslenghi y Walter O. Gatti, «Aportes para una teoría de la participación administrativa», R.A.P., 162-40)... si bien el derecho a la participación ciudadana —aún

## V. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU REFLEJO EN EL MARCO NORMATIVO DE LAS CONTRATACIONES ADMINISTRATIVAS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

La estructuración presentada sobre el derecho a la participación toma especial cuerpo en el ordenamiento constitucional local, pues ya desde la cláusula primera de la Constitución de los porteños se principia declamando el mandato de “organizar sus instituciones como democracia participativa” reforzado por la consagración del principio de publicidad de los actos de gobierno contenido en la misma cláusula primera.

Este cariz participativo nutrió de sentido a las 49 cláusulas de derechos del título primero de la Constitución local. Reflejo de ello se vislumbró en el primer ordenamiento de la Ciudad pleno en invocaciones de garantismo, participación, pluralidad y vecinalismo; tal el caso de la Ley 6 de Audiencias Públicas, cuyo contenido si bien es central en la materia que me ocupa excede largamente su tratamiento.

Sin embargo, a este énfasis inicial no le sucedió un ordenamiento administrativo particular susceptible de contener sostenidamente aquella orientación pluralista, ciertamente, aún hoy de avanzada. De allí el gran problema que enfrentamos cuando hablamos de participación en los contratos locales: las grandes fórmulas participativas resultarán soterradas y difusas dentro de un marco administrativo local, que si bien se presenta como nuevo, se estructuró bajo los estrictos cánones clásicos de especificación del ejercicio de las potestades estatales debido al fuerte arraigo institucional de los usos administrativos contenidos en ello. Me refiero a los regímenes normativos principales sobre los que se apoya la formación y ejecución de

---

antes de la reforma constitucional del año 1994— se encontraba encapsulado dentro de la trama de derechos y garantías no enumerados, pero que nacen de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno (confr. art. 33, Constitución Nacional), teniendo en consideración la jerarquía constitucional otorgada a los pactos internacionales enunciados en el párr. 2o. del inc. 22 del actual art. 75, no puede dejar de señalarse que hoy se encuentra expresamente citado... La regulación de un procedimiento previo al dictado de actos de alcance general que contemple la participación ciudadana es altamente beneficiosa, en orden a conseguir una mayor eficacia en la acción de los órganos administrativos y en punto a lograr un máximo grado de acierto en la decisión. La intervención en el trámite de sujetos portadores de intereses colectivos proporciona a la Administración, además de aportes técnicos, la oportunidad de realizar una valoración preventiva de las consecuencias políticas y sociales de sus actos, esto es, del agrado u oposición que puede encontrar una futura decisión. Ello, sin perjuicio de constituir una razonable reglamentación del derecho de los interesados a participar en las decisiones administrativas trascendentes que hacen al gobierno o dirección de los asuntos públicos”.



los contratos, las leyes de administración financiera, regímenes generales y especiales de contratación y procedimiento administrativo.

Así, el sistema contractual de la Ciudad se apoya básicamente en dos grandes normas generales: la Ley local 70, versión vernácula de arquitectura muy similar a la Ley de la Administración Financiera Nacional, y la Ley 2095, denominada “Ley de Compras y Contrataciones de la Ciudad...”.

Respecto de la primera, la Ley 70, corresponde decir que principia — con énfasis — su articulado consagrando en su artículo tercero que el sistema de control público se asienta en “*la obligación de los funcionarios de rendir cuentas*”, emulando así —o acaso fungiendo de contracara de— aquel *broccardo* revolucionario francés contenido en el artículo décimo quinto de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789, que proclamaba: “La sociedad tiene derecho a pedir a todos sus agentes cuentas de su administración”.

Luego, la Ley 70 prosigue con el mismo ahínco estableciendo en su artículo noveno que “Se garantiza la participación de la población en la elaboración y seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones Públicas del Gobierno de la Ciudad a través de foros temáticos y zonales...”.

También consagra de manera indubitable en su artículo décimo, que “Los sistemas establecidos y regulados por esta Ley y toda norma que se dicte en consecuencia tendrán en consideración las prioridades de asignación de recursos elaboradas por instancias de participación de la población”.

Y finalmente llega a establecer en su artículo 29, que “El presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires, tiene carácter participativo, el cual se garantiza mediante la consulta a la población en el proceso de elaboración y seguimiento”.

Sin embargo, más allá de estos altos anhelos de apertura y participación, el articulado comienza progresivamente a omitir su pormenorización, precisamente, en aquellas normas en las cuales debieran haber estado previstos.

Un buen ejemplo de ello lo constituyen los denominados “objetivos de los sistemas de gestión pública” trazados en su artículo doce, orientados a proveer de datos, metodología e información “necesaria para que las decisiones públicas se tomen siguiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia”, mas no en el principio de participación, cuya falta de mención, ahora sí, a partir de aquí —excepción hecha del apuntado artículo 29— comenzará a ser notoria y absolutamente extraña a los seis sistemas de administración financiera que luego desarrolló la ley —a partir de sus artículos

26 en adelante— entre los cuales se cuenta, ciertamente, el sistema de compras y contrataciones que aquí nos ocupa hoy.

Así, resulta elocuente que para cada uno de los sistemas se prevé un órgano rector en el que se concentran, como resorte exclusivo y cerrado, las potestades decisorias de cada uno sin reconocer, sin prever y sin incluso mencionar la posibilidad de mecanismo o instancia participativa alguna. Un ejemplo de ello es lo que acontece en el artículo 14 en materia del órgano rector de los sistemas de programación de la acción de gobierno y del de Inversión Pública. O en su artículo 39 respecto de la consagración de la Oficina de Presupuesto como el órgano rector del sistema presupuestario del sector público.

Aquí encontramos una notoria contradicción del sistema rayana en el sarcasmo, porque, precisamente, el presupuesto que tantas veces se declamó y edictó como participativo resulta ahora —por mandato expreso de sus artículos 48, 49 y 50— resorte exclusivo del Poder Ejecutivo, en orden a “determinar los lineamientos generales del proyecto de ley” sobre la base exclusiva de “los anteproyectos preparados por las jurisdicciones y entidades”, debiendo el Poder Ejecutivo presentar el Proyecto de Ley de Presupuesto General a la Legislatura antes del 30 de septiembre del año anterior para el que rige. Tal es lo dispuesto por las normas citadas. Así, el mentado presupuesto participativo se encuentra desvinculado y deviene un mecanismo que no se encuentra obligatoriamente integrado a las formas esenciales previas a la emisión del proyecto de ley ni tampoco a su debido trámite legislativo ulterior.

Lo propio acontece en materia de cierre de cuentas con motivo del cierre del ejercicio presupuestario. Es que el último párrafo del artículo 70 es prístinamente claro al disponer que la información reunida al cierre es “centralizada en la Contaduría General para la rendición de cuentas del ejercicio que debe remitir anualmente el Poder Ejecutivo a la Legislatura”. Huelga decir que ningún atributo exterioriza el sistema en orden a concretar reivindicación alguna de aquel mentado *broccardo* revolucionario francés atinente al soberano derecho del pueblo a la rendición de cuentas de sus administradores, el cual, así las cosas, quedará reducido a la futilidad de las bravatas retóricas.

Y lo mismo se verifica en la Ley 2095 de compras y contrataciones de la Ciudad. Si bien comporta una estructura afín a las previsiones del régimen nacional contenido en los Decretos 1023/2001 y 1030/2016 en orden a la implementación de tipologías y modalidades contractuales más dinámicos y actuales, se mantiene, en cambio, dentro de la sustancia procedimental clásica cerrada —por ende, no participativa— de concentración de potestades

licitatorias y de ejecución contractual de dirección, control, interpretación, sanción y extinción de procedimientos y contratos, en cabeza —ora— de órgano rector —ora— de unidades operativas de adquisiciones —honrando el mandato de centralización normativa y descentralización operativa (dicho sea de paso) siempre interna, cerrada y no abierta— con el consecuente mantenimiento del consabido muy estrecho margen de actuación de derechos de petición y acceso —propios de la dogmática licitatoria tradicional— restringidos a los sujetos legitimados clásicos del procedimiento administrativo tradicional afincados en los estrechos —y por demás superados— confines de los derechos subjetivos y los inciertos intereses legítimos.

Entonces, ambas normas tienen en común el hecho de que verifican la paradoja apuntada: un grandilocuente enunciado del principio de participación, que luego no encuentra ni eco ni especificación concreta en su articulado, que, por lo demás, modula y resuelve por remisión a las consabidas técnicas generales y tradicionales del procedimiento administrativo clásico. Veamos con algún detalle posible cómo se manifiesta esto en la ley local de compras.

Esta norma también principia —con énfasis— su articulado al declarar en el inciso octavo de su artículo séptimo que “La contratación pública se desarrollará en todas sus etapas en un contexto de transparencia que se basará en la publicidad y... la utilización de las tecnologías informáticas que permitan... facilitar el acceso de la sociedad a la información relativa a la gestión... de contrataciones y en la participación real y efectiva de la comunidad”.

Y remata en el párrafo final del mismo artículo séptimo la siguiente admonición:

Desde el inicio de las actuaciones hasta la finalización de la ejecución del contrato, toda cuestión vinculada con la contratación deberá interpretarse sobre la base de una rigurosa observancia de los principios que anteceden... los que servirán de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de la presente ley y como parámetros para la actuación de los funcionarios y dependencias responsables.

Pero al no prever la inclusión y desarrollo sistemático de mecanismos y resortes apropiados de actuación del derecho de participación que posibiliten vehiculizar una gestión abierta, éstos, en la cotidianidad de la actuación concreta, se tornan ilusorios.

Un buen ejemplo de ello lo constituye la cláusula de ronda de consultas y elaboración participada de pliegos de bases y condiciones. Así, su artículo 88 establece como resorte exclusivo de la autoridad la facultad de convocar

a una “etapa previa... para que los interesados formulen sugerencias y observaciones al pliego”, cuando la complejidad o el monto del procedimiento de selección lo justifiquen, ciertamente, a exclusivo criterio de la autoridad. Vale decir, la participación, en estos cánones, es entendida sólo como un resorte, un recurso más del que cuenta el Poder, mas no como un derecho exigible, puesto que no conlleva ningún atributo operacional propio de los procedimientos y sistemas abiertos.

Para comprobar esta aportación baste detenerse en la contracara de esta instancia abierta. Me refiero a lo dispuesto en el artículo 83 sobre los recaudos de tramitación de las observaciones e impugnaciones.

Dispone la norma que “toda observación, impugnación, reclamo o presentación similar... debe ser tramitado conforme las disposiciones de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad”. Se restituye así a las formas clásicas de actuación del derecho administrativo tradicional, en el cual tenemos que: 1) se reconocerá sólo un estrecho derecho a peticionar y recurrir, enmarcado dentro de los cánones del debido proceso adjetivo, que por ser anterior en su evolución —me refiero al derecho a peticionar como un estadio anterior a los derechos de participación y acceso— no será susceptible de contener a éstas nuevas formas abiertas de expresión; 2) que como corolario de lo anterior cualquier pretensión impugnatoria sólo podrá ser deducida por quien encuadre dentro de las estrechas categorías de legitimación procesal clásicas afincadas en el ideario del derecho subjetivo, pero muy difícilmente resultará formalmente admitido quien invoque intereses o derechos colectivos, y, finalmente 3), dado que la participación, si bien es declamada como principio y como derecho, al no encontrarse entrelazada con efectividad y vinculatoriedad a los procedimientos de formación de la voluntad estatal, no se encuentra por ende erigida como un atributo o exigencia de los debidos procedimientos previos, esenciales y sustanciales previstos en la norma ni tampoco integrada a las formas esenciales de validez del contrato administrativo.

Se verifica la contradicción apuntada en la cual la participación se declama, pero no se entrelaza ni como derecho ni como instancia previa, obligatoria, efectiva, ni mucho menos vinculante ni tampoco bajo cariz o apariencia instrumental dentro de los procedimientos ni de formación ni de ejecución contractual.

Baste asimismo con reparar en que el así denominado “criterio rector” del sistema de contrataciones de la Ciudad, tal como reza el artículo 16, propicia un sistema cerrado, sin ningún atributo participativo, dado que es explícito al reconocer que se “organiza en función de los criterios de centralización normativa y descentralización operativa” basado en las exclusivas

ratios “de economía y eficiencia”, pero sin ninguna mención al principio de participación, todo lo cual implica, como abiertamente se reconoce en su artículo 17 que el sistema “estará integrado por un Órgano Rector y Unidades Operativas de Adquisiciones”, vale decir, mediante el tradicional mecanismo de organización administrativa cerrada propio y coherente con los cánones del derecho administrativo clásico, para el cual la idea de participación resulta contraria a sus objetos, técnicas y finalidades de actuación.

## VI. INVOCACIÓN FINAL

Debemos advertir en honor a la justicia y a ese sentimiento de humanidad que nos reconcilia con la vida y que debe guiar a los hombres que hacemos el derecho, que en la medida en que la participación ciudadana en el control de los actos del Estado siga siendo un derecho esencial de la democracia participativa moderna reducido ex profeso —por el propio Estado que lo declama— a una vacua proclamación, los ciudadanos, agobiados en el laberinto incierto de los rituales excesivos “de participación y acceso” que les impone ese mismo Estado —el cual solapadamente persigue, en verdad, el espurio fin de no ser controlado— se congregarán en un éxodo inevitable de sublevación promovido, irremediablemente, por el abuso de poder del Estado.

Como ocurriera en aquella gran obra de Lope de Vega, *Fuenteovejuna*, símbolo de la unión del pueblo contra la opresión y el atropello del poder y cuyas palabras, como la sombra terrible de Facundo que evocara Sarmiento, hoy les recuerdo en voz alta a modo de exhortación final para así advertirnos: “Señor, debajo de vuestro honor vivir el pueblo desea”. “La sobrada tiranía... fue el autor de tanto daño”. “Cuando se alteran los pueblos agraviados, y resuelven, nunca sin sangre o sin venganza vuelven”, “Tiranos son, a la venganza vamos”. Que así no sea.