

Ushuaia, 5 de abril de 2016.-

AUTOS Y VISTOS:

Estos autos caratulados “SINDICATO DE OBREROS Y EMPLEADOS MUNICIPALES DE USHUAIA S/ INICIATIVA POPULAR”, para resolver acerca de la admisibilidad sustancial de la iniciativa en tratamiento;

Y CONSIDERANDO:

1º) Que como bien lo señala el Sr. Fiscal Mayor a fs. 25/27, la Constitución Provincial contempla en su Art. 207 el instituto que nos ocupa y a cuyo texto me remito en honor a la brevedad.-

También con acierto indicó que en la Provincia no se cuenta con una ley reglamentaria para ejercicio de este derecho. Por ello, a través de los precedentes de nuestra Cámara de Apelaciones citados en su meduloso dictamen, se ha establecido que *“como la norma es clara, definida y concreta al estatuir ya el derecho a la iniciativa popular, cabe pensar entonces en habilitar a los accionantes a disponer de la reglamentación del Art. 39 de la Constitución Nacional, prevista en la ley 24.747, cuya aplicación analógica será en todo aquello que sea compatible con la jurisdicción y el marco señalado por el propio Art. 207 del la Carta local para usufructuar la iniciativa popular...”*.-

Y es aquí donde respetuosamente disiento con lo señalado por el Sr. Fiscal Mayor, desde que el Art. 3º de la ley 24.747 señala expresamente que la iniciativa popular no puede versar sobre temas atinentes a tributos y presupuesto, restricciones que no advierto de qué manera quedarían excluidas de la norma reglamentaria para esta jurisdicción.-

La doctrina ha defendido la razonabilidad de estas restricciones tomando en cuenta que se trata de materias sensibles para el Estado, al punto que la propia Constitución Nacional ha establecido restricciones. En tal sentido, Gelli ha expresado: *“La opción restrictiva, elegida por los convencionales de 1994, quiso preservar de eventuales manipulaciones de la opinión pública determinados temas que estimó críticos siguiendo, con ello, algunos modelos del derecho comparado las que, en mi opinión, son razonables”* (cfr. Gelli, María Angélica, “Constitución de la Nación Argentina, Comentada y Concordada”, ed. La Ley 2008, 4ta. edición, T. I, pág. 562).-

Ekmekdjian sostiene en relación al Art. 39 de la Constitución Nacional y 3 de la Ley 24.747 que *“...El último párrafo del Art. en análisis establece cinco temas sobre los*

que no se admite la iniciativa popular: la reforma constitucional, los tratados internacionales, tributos, presupuesto y derecho penal. En nuestro anteproyecto de Constitución Nacional habíamos incorporado, al final de su art. 22, limitaciones similares a las previstas en este artículo, aunque más amplias: reforma constitucional, tratados, recursos financieros, presupuesto de gastos y recursos, códigos de fondo y sus normas complementarias. Pareciera que los convencionales han tomado en cuenta esas limitaciones.

Quiroga Lavié las critica sosteniendo que no existe ningún justificativo para restringir el derecho de iniciativas en estas materias.

Discrepamos con esta opinión. Es conveniente evitar la iniciativa popular en los temas indicados, porque si bien es cierto que -en definitiva- la última palabra sobre su sanción la tendrá el Congreso Nacional, por una razón de simple prudencia política no parece conveniente que ciudadanos particulares interfieran con los órganos del gobierno encargados de proyectar las normas relativas a ciertas temas fundamentales, teniendo en cuenta que están muy relacionados con garantías constitucionales específicas, o con las relaciones exteriores del país y que requieren conocimientos muy específicos (Ekmekdjian, Miguel Ángel, "Tratado de Derecho Constitucional, Ed. Depalma, 1995, Tº 3, págs. 620/621).-

En el mismo sentido, pero profundizando sus conceptos, reconocida doctrina señaló: "La inviabilidad de tratar proyectos de leyes sobre reforma constitucional, tratados internacionales, **tributos, el presupuesto** y materia penal, determina la **exclusión de aquellas propuestas que contengan, de manera tangencial o secundaria, referencia sobre aquellas materias**" (cfr. Badeni, Gregorio, "Tratado de Derecho Constitucional", Ed. La Ley 2010, 3ra. edición actualizada y ampliada, T. I, págs. 611/612).-

Como puede advertirse de las citas doctrinarias precedentes, se han establecido restricciones considerando materias sensibles para el Estado, estimando asimismo que representan una razonable reglamentación de este derecho. Nótese que en resguardo de materias sensibles puede hallarse un punto de conexión intrínseco con el Art. 99 Inc. 3º de la Constitución Nacional, que también establece un resguardo de materias sensibles de regulación -aunque en materia de Decretos de necesidad y Urgencia- que con fundamento en Jurisprudencia de la Corte Federal se han extendido a la delegación prevista en el art. 76 del C.N.

Véase entonces cómo la materia sensible de regulación se encuentra presente en las iniciativas populares, en las consultas populares, en los decretos de necesidad y urgencia y en los decretos delegados, siendo una cuestión que impacta en diferentes

institutos de la Constitución Nacional.-

Esta materia sensible se ve reflejada expresamente en el Art. 208 de la Constitución Provincial, en referencia a la consulta popular, cuando señala: “...*Mediante el voto favorable de los dos tercios de los miembros de la Legislatura, se puede someter a consulta popular de los electores cualquier cuestión que por su importancia se considere merecedora de requerir la opinión del Pueblo, a excepción de las leyes tributarias o de presupuesto...*”

La intrínseca vinculación que existe entre la iniciativa popular y la consulta popular, ha llevado a que se entienda que las materias vedadas para una también lo deben ser para las otras, en tanto constituyen cuestiones sensibles para el Estado. Así reconocida doctrina ha dicho: “*Al margen de lo que disponga la ley reglamentaria, entendemos que la consulta popular no puede ser aplicada en materia de reforma constitucional, de tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal. Son los temas que el art. 39 de la Ley Fundamental excluye para el ejercicio del derecho a iniciativa...Si bien, como consecuencia de una interpretación literal, el texto del art. 40 de la Constitución es permisivo, de una interpretación sistemática de la Ley Fundamental y restrictiva de las formas semi directas de democracia, resulta la imposibilidad de incluir en el temario de una consulta popular aquellas cuestiones que, de manera expresa o implícita, no pueden ser objeto del derecho de iniciativa” (Badeni, Gregorio, op. cit., Ed. T. I, págs. 617. El resaltado no está en el original).-*

La interpretación restrictiva que comparto, funda sus raíces hermenéuticas en el Art. 1º de la Constitución Nacional, de obligado seguimiento para la Carta Magna provincial de acuerdo a lo previsto en el Art. 5º de la primera. Va de suyo entonces que, si en los albores de su redacción el constituyente ha manifestado como principio ordenatorio del sistema que la forma de su gobierno es representativa, éste es -lógicamente- el principio rector en la interpretación de las restantes normas del texto constitucional. Corroborar lo expuesto la contundente redacción del Art. 22 de la Constitución Nacional: “*El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución...*”.-

Lógica derivación del análisis realizado es que los institutos que ponen en ejercicio formas de participación democráticas semidirectas, deben ser interpretados restrictivamente en tanto implican una excepción al principio rector señalado en el párrafo anterior.-

2º) A la luz de las premisas expuestas precedentemente, entonces, no parece

razonable sostener que las restricciones contenidas en el Art. 3º de la ley 24.747 no encuentren cabida como reglamentación para esta jurisdicción, aun cuando la Carta Magna local permita su propia reforma a través de la iniciativa popular.-

Es claro que el pueblo puede darse su propia Constitución por vía de la iniciativa en tratamiento. Empero, no necesariamente debe derivarse de ello que la iniciativa popular no encuentra materias vedadas en esta jurisdicción por vía de la reglamentación legal adoptada como propia. Ello es así puesto que distinto a reformar la Constitución Provincial es condicionar las acciones de gobierno de una determinada gestión por vía de iniciativa en materias que se encuentran vedadas en la ley reglamentaria.-

Adviértase que según quedó dicho más arriba, el instituto de la iniciativa popular y el de la consulta popular se encuentran emparentados.-

Desde esta perspectiva, ilógico sería suponer que el propio gobierno -bajo cuya competencia y decisión se encuentran las políticas de estado- no pueda someter a consulta del pueblo determinadas materias por considerarse sensibles a la opinión, pero que este último sí pueda someterlo a entendimiento mediante su propia iniciativa. Sin la debida interpretación integradora, ambas conclusiones serían incompatibles entre sí.-

3º) Llegados a este punto, corresponde analizar el proyecto de ley que intenta someterse a iniciativa, mediante el cual se pretende la derogación de las siguientes leyes provinciales:

- 1) 1068 (declara emergencia de seguridad social),
- 2) 1069 (Ley impositiva);
- 3) 1070 (Creación de la Caja de previsión social de la Provincia);
- 4) 1071 (Creación de la Obra social de la Provincia de Tierra del Fuego);
- 5) 1074 (Creación de la Agencia de Recaudación Fueguina);
- 6) 1075 (Código Fiscal);
- 7) 1076 (Régimen de Jubilaciones y Pensiones para el personal de los tres Poderes del Estado).-

Queda -a mi ver- absolutamente claro que la ley 1069, 1074 y 1075 hacen referencia directa a materias tributarias que están vedadas por lo señalado en Art. 3 de la ley 24.747, en consonancia con lo establecido en el Art. 208 de la Constitución Provincial, tornando inviable la prosecución del trámite en lo que a ellas se refiere.-

De su lado, las leyes 1068; 1070; 1071; 1074 y 1076 se encuentran íntimamente vinculadas a la materia presupuestaria, la que está vedada por lo señalado en Art. 3 de la ley 24.747, en consonancia con lo establecido en el Art. 208 de la Constitución Provincial,

tornando inviable la prosecución del trámite en lo que a ellas se refiere.-

Lo expuesto lleva a concluir sin más que la iniciativa en tratamiento no puede tener acogida favorable desde lo sustancial.-

Por estas consideraciones, **RESUELVO**:

1º) DECLARAR SUSTANCIALMENTE INADMISIBLE la iniciativa popular propuesta por el SINDICATO DE OBREROS Y EMPLEADOS MUNICIPALES DE USHUAIA.-

2º) DISPONER la notificación de la presente por Secretaría y con habilitación de días y horas inhábiles; al Sr. Fiscal Mayor en su Público Despacho; su registración en el libro correspondiente y, en su oportunidad, el archivo de las actuaciones.-

Fdo. Alejandro Fernández. Juez Subrogante.-