Convención Nacional Constituyente

Convención Nac. Const.
MESA DE ENTRADAS
24 JUN 1994
T.C. 1496 21

PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

EN MATERIA DE INICIATIVA Y CONSULTA POPULAR
Y REGULACION CONSTITUCIONAL DEL SUFRAGIO

(LEY N° 24.309, ARTICULO 3, ITEMS C Y J)

ARTICULOS NUEVOS A INCORPORAR EN EL CAPITULO SEGUNDO
DE LA PRIMERA PARTE DE LA CONSTITUCION NACIONAL

ARTICULO ...- El régimen democrático, representativo y republicano se funda en el voto universal, secreto, obligatorio e igualitario.

ARTICULO ...- Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para proponer proyectos ante el Congreso de la Nación, en las condiciones que fija la ley. Esta iniciativa popular no puede ejercerse sobre proyectos referidos a la reforma de la Constitución, la aprobación de tratados internacionales y leyes de presupuesto o tributarias.

ARTICULO ...- El Congreso o el presidente de la Nación pueden someter a consulta popular todo asunto de interés general para la Nación.

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

INICIATIVA POPULAR, CONSULTA POPULAR Y CARACTERISTICAS DEL SUFRAGIO

FUNDAMENTOS

1. Democracia y participación política

Como sistema político construido colectivamente, la democracia presupone una determinada concepción de la práctica política; la misma es emergente de circunstancias socio-históricas determinadas.

El proyecto político dominante en nuestro país a mediados del siglo pasado, época de la sanción de la Constitución vigente, no contenía reflexiones políticas sobre la democracia, pues este sistema sería producto de una larga evolución, "... al desarrollarse la noción de inmunidad de ciertos grupos y personas al poder del soberano, así como la del derecho de resistir a la autoridad injusta. Junto con la del contrato como un compromiso mutuo libremente convenido por personas libres, derivada de la relación feudal de vasallaje, todo ese complejo de ideas y prácticas constituye un legado decisivo de la sociedad europea medieval a las modernas concepciones occidentales de una sociedad libre" (*1).

La concepción de la democracia vigente actualmente ha replanteado la reflexión en torno a cuestiones tales como la constitución de los sujetos políticos y la especificidad de la política, elaborando así un nuevo paradigma, en torno al cual se piensa y estructura nuestro sistema político. De él no puede estar ausente, como garantía de la democracia, la ampliación de la participación (a través de mecanismos de democracia semidirecta como la iniciativa y la consulta popular) y la constitucionalización del sufragio universal, secreto y obligatorio como

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

expresión, en lo jurídico, de la participación política constitutiva de la legitimidad de nuestro sistema político.

A los fines de argumentar la necesidad de incorporar en la Constitución Nacional nuevos mecanismos de participación y otorgar status constitucional al sufragio universal, nos referiremos seguidamente a dos características claves en la definición del nuevo paradigma democrático: la concepción de la política y la constitución de los sujetos políticos.

A. La concepción de la política

Toda concepción sobre la política presupone una reflexión sobre la realidad social. Si, por caso, se concibe a la realidad social como un orden natural gobernado por leyes o regularidades a descubrir, es porque se asume a la realidad "... como una materialidad preexistente a su formación social. Es decir, se identifica 'real' y 'natural' de modo que la realidad social estaría estructurada por leyes de causalidad, inteligibles de manera análoga a las ciencias naturales. Conociendo estas regularidades, la realidad social sería calculable, esto es controlable. El orden natural no sería una fuerza ciega que se impone a espaldas de los hombres sino el único orden totalmente transparente, al menos en principio. Para que un conocimiento de este tipo pueda guiar las relaciones sociales ha de suponer una realidad objetiva, esto es unívoca. Las afirmaciones teóricas no serían un intento de estructurar la realidad social sino el descubrimiento de estructuras ya preexistentes..." (*2).

La política deviene -en esta línea argumental- una acción instrumental, un cálculo de probabilidades "... en la medida que el curso del mundo está sometido a ciertas leyes la política puede apoyarse en el cálculo. El conocimiento técnico del político descansa en la calculabilidad del mundo. La decisión

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

política deviene racional en tanto ya no se confía en la constelación oportuna de los astros, la fortuna, sino que se calcula correctamente la ´correlación de fuerzas´. Si las fuerzas sociales no obedecen a un destino inexorable ni a sus caprichos, sino a regularidades, entonces es posible concebir una ciencia de la política basada en la racionalidad formal". Las defecciones políticas se explicarían antes que por la entraña típicamente humana, subjetiva de sus actores (y de la conducta de sus actores) por la ignorancia de algún factor desencadenante. Los problemas políticos serían, ya en el extremo, problemas gnoseológicos.

"La utopía tecnocrática consiste en una sociedad transparente. Un conocimiento cada día más completo permitiría aproximarse a un cálculo/control total de la realidad. A partir de ese concepto límite se niega lo que no es susceptible de cálculo formal: el azar, la sorpresa, el sueño y la imaginación, la innovación, en fin, lo imprevisible e imposible..." (*3).

Por el contrario, la construcción de un orden democrático presupone una revalorización de la actividad política, vinculándola al pluralismo, la deliberación y la participación. "... La redefinición parte de comenzar a apreciar la especificidad y creatividad de la política, viéndola como construcción con capacidad de crear coincidencias y posibilidades, de profundizar instancias de convergencia, especialmente a partir de determinadas condiciones del juego político democrático, donde los intereses pueden más fácilmente reestructurarse (la denominada productividad de la política) y donde el poder se considera fluyente y limitado..." (*4).

Hemos dicho hace algunos años que "el trayecto que separa en política al ´milagro´ de la ´realidad´ es el mismo que distingue entre ´búsqueda y ´construcción´ de la legitimidad: en el primer caso, se actúa como si la legitimidad política

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

estuviera escondida en algún lugar remoto (ya definida en todos sus términos y esperando ser descubierta); en el segundo caso, que debe ser el nuestro, se actúa como si la legitimidad fuera una aspiración de verdad, permanentemente cuestionada y renovada, que debe edificarse pacientemente" (*5).

B. La constitución de los sujetos políticos

Las concepciones sobre la política diseñadas anteriormente estructuran a los sujetos políticos en forma contrapuesta.

"... Una concepción de la política como técnica supone un sujeto previamente constituido que actúa sobre las relaciones sociales en tanto regularidades conocidas. Política sería la acción de un sujeto, atributo o emanación de una naturaleza previa que no cambia esencialmente por esa acción. La política es concebida a la imagen del trabajo del hombre sobre la naturaleza; esto es, como una acción fundamentalmente instrumental..." (*6).

Si concebimos a la política como una acción instrumental que interviene de forma externa sobre una naturaleza inerte, ¿cómo dar cuenta de una acción recíproca?

Por el contrario, si creemos en la acción política como interacción, la constitución de los sujetos es recíproca.

"Presumo -dice Lechner- que un sujeto se constituye por delimitación a otro. A través del establecimiento conflictivo o negociado de los límites entre uno y otro, los sujetos se ponen recíprocamente. En esa delimitación hacia afuera, diferenciándose de lo ajeno, se constituyen hacia adentro, apropiándose de lo propio. Los intereses o valores comunes (solidaridad) sólo existen en tanto se distinguen de otros (división). Quiero decir: no es posible construir una unidad sin construir simultáneamente las diferencias con el otro respecto al cual se afirma uno..."

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

(*7).

"... Una estrategia de democratización no es realista a no ser que se entienda como la producción de una pluralidad de sujetos. No basta asumir la diversidad de intereses y opiniones. Ser realista significa hacerse cargo de la elaboración de la pluralidad; ésta es la productividad de la política..." (*8).

Si el nuevo paradigma democrático se caracteriza por una concepción de la política como acción comunicativa, donde lo real es construido y disputado en la comunicación recíproca entre los sujetos, la participación política debe garantizar la relación contractual de rutinas. "... Mediante esta noción abstracta se designan modalidades muy diversas de interacción política cuyo elemento común reside en que en ellas juegan un papel central orientaciones de cooperación política, a las que se subordina el empleo del poder...".

"... Esto no significa que los aspectos del poder estén ausentes. Ellos existen, pero la lógica del empleo del poder sólo complementa una lógica principal, que es la que da el sentido primordial a una interacción: la lógica de la elaboración contractual de rutinas..." (*9).

Esta 'elaboración contractual de rutinas', asumida como resultante de un proceso participativo con reglas de juego conocidas y aceptadas por todos los actores sociales, revela no sólo la importancia gnoseológica de la democracia (descubrir que otros piensan distinto que yo) sino también y fundamentalmente su valor epistemológico (aceptar que el otro puede tener mejores razones que las mías).

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

2. Experiencias democráticas en la historia política de nuestro país

La concepción de la democracia identificada precedentemente por el carácter no meramente instrumental de la política y por la valorización del pluralismo y la obtención del consenso por la participación reconoce como antecedentes en la historia política de nuestro país a diferentes experiencias de gobierno que revelan sólidas tradiciones nacionales. Entre ellas, sin que esto implique menospreciar otras manifestaciones políticas populares, se destacan -por su magnitud y trayectoria- el radicalismo y el peronismo.

De las experiencias de lucha de ambas fuerzas políticas extraeremos dos acontecimientos históricos que transformaron la vida nacional, consolidando la participación popular. Estos acontecimientos lo constituyen la Ley Sáenz Peña de 1912 que permitió, a través del sufragio universal, libre y obligatorio, el acceso a la presidencia de Hipólito Yrigoyen, y el sufragio femenino dispuesto por el primer gobierno peronista.

Hemos calificado a ambos hitos históricos como 'acontecimientos', puntos de partida, de llegada y de inflexión -a la vez- en la historia nacional, entendiendo a este concepto -tal como lo hace Braudel- "... cargado de una serie de significaciones y de relaciones..." que "testimonia a veces sobre movimientos muy profundos" que anexionan -por lo general- "un tiempo muy superior a su propia duración. Extensible hasta el infinito, se une, libremente o no, a toda una cadena de sucesos, de realidades subyacentes, inseparables aparentemente, a partir de entonces, unos de otros" (*10).

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

A. La Ley Sáenz Peña y el radicalismo en el poder

El contexto histórico en el cual surge la ley que consagra el voto universal, secreto y obligatorio y la participación de las minorías, se caracterizaba por la crisis del régimen conservador que había dominado la vida política de nuestro país desde la organización nacional.

La crisis de 1890 reveló tendencias políticas irreconciliables dentro del orden impuesto.

"El régimen conservador, tras desembarazarse en 1892, gracias a la habilidad de Roca, del 'candidato nacional' a la presidencia que parecía ser Mitre, se mostró poco dispuesto a arriesgar su supervivencia en confrontaciones electorales honradas. El radicalismo iba a ensayar inútilmente la revolución en 1893 y 1904, pero sus fracasos no le iban a quitar vigor; su amenaza siempre presente gravitaba sobre el orden conservador, que a partir de 1904 se disgregaba al desvanecerse la hegemonía del general Roca sobre esa laxa alianza de grupos provinciales que era el conservadorismo argentino. En 1912 el nuevo presidente conservador, Roque Sáenz Peña, creyó llegada la hora de hacer realidad el sufragio universal, sólo nominalmente practicado en la Argentina hasta entonces. Con ello se abría al radicalismo el camino al poder: en 1916 el jefe de un cuarto siglo de conspiraciones radicales, Hipólito Yrigoyen, llegaba a la presidencia de la República por muy ajustada mayoría..." (*11).

Al hacer efectiva la representación política de la minoría, la ley electoral permitió "... traducir en forma de votos las preferencias electorales y volcar el número de sufragios en distribuciones de autoridad gubernamental (cargos ejecutivos y bancas parlamentarias)..." (*12).

"La reforma electoral en nuestro país tomó como antecedentes, entre otros, a aquella reforma realizada en España en 1907.

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

En la misma se combinaba el voto universal, secreto y obligatorio con la lista incompleta, a los fines de incorporar a la oposición como minoría legítima, estableciendo así un umbral de admisión de un tercio para los cargos electivos..." (*13).

Mediante esta reforma electoral un partido de creación externa (dado que no subsistía por los recursos del Estado, tal como era el caso de los partidos conservadores) como la Unión Cívica Radical, accedió a la presidencia de la República, enfrentando a aquellos partidos de origen interno (los conservadores) que constituían una prolongación de los tradicionales grupos parlamentarios y transformó así la historia política de nuestro país.

B. Primera presidencia de Perón: el sufragio femenino

La extensión del voto a la mujer, durante el primer gobierno peronista, constituye otro de los momentos clave en la participación política masiva de nuestro país.

"... En el período 1930-1943 no se habían dado gobiernos legitimados por una auténtica fuente democrática, ni pudo hablarse de participación política de las multitudes.

Entre 1946 y 1955 el peronismo intentó plasmar un régimen que diese una respuesta moderna a esas postergaciones, creándose así la base de un nuevo consenso en la Argentina..." (*14).

Como lo expresara el presidente Perón: "... El gobierno está supeditado al mandato que ha recibido del pueblo... Ninguna consideración personal puede detener la marcha revolucionaria, encaminada primordialmente a restaurar la pureza de las instituciones proclamadas en la carta fundamental, lograr la independencia económica y consolidar la justicia social que paulatinamente asoma en la legislación protectora de los derechos del trabajador..." (*15).

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

Afirmamos con el historiador Buchrucker que "... en la teoría del justicialismo la participación masiva en la política desempeña un papel central, de ninguna manera accesorio o extraño al conjunto. En la práctica del decenio peronista los trabajadores sintieron, por motivos perfectamente comprensibles, que ese Estado era el suyo, que allí estaban representados. La evidencia a favor de esta interpretación es abrumadora. Que los aspectos autoritarios o represivos del régimen fuesen muy evidentes para no peronistas y antiperonistas es otra verdad indiscutible, pero ella no altera la anterior. Entre 1946 y 1955 unos tres mil sindicalistas ocuparon diversos puestos de gobierno en calidad de ministros, secretarios de Estado, diputados, agregados obreros en el servicio exterior, concejales, etc. El porcentaje de diputados nacionales pertenecientes a los estratos más altos de la sociedad disminuyó, entre 1942 y 1952, del treinta al cinco por ciento y casi la mitad de los parlamentarios peronistas constituyeron el bloque de origen gremial. Los sindicatos, que tuvieron cierta participación consultiva en el segundo plan quinquenal, crecieron de quinientos mil miembros en 1945 a tres millones en 1951 y cerca de seis millones en 1955. Fue también durante el decenio en cuestión cuando se introdujeron el sufragio femenino y la elección directa del presidente y de los senadores en el sistema institucional argentino. En los niveles superiores de la estructura partidaria peronista predominaba el centralismo, a través de los 'interventores', pero en los niveles inferiores (las 'unidades básicas') siguieron dándose elecciones de dirigentes y discusiones internas. Nadie dudaría, desde la perspectiva actual de la ciencia política, de que todo lo mencionado aún no era suficiente para garantizar una participación masiva integralmente democrática, pero el fenómeno debe ser analizado también en el contexto histórico concreto: la experiencia argentina previa a 1946 no podía ofrecer nada que

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

fuese más atractivo o motivante en materia de participación a las clases menos favorecidas del país..." (*16).

Ambas experiencias de gobierno (la del radicalismo y la del peronismo) concretan el anhelo de ampliar la participación y la construcción de una cultura política democrática, legando un "... sistema de representaciones y valores, capaz de actuar como factor de comunicación, coordinación y consenso entre los distintos individuos, grupos e instituciones que componen una nación..." (*17).

No debe extrañar entonces que, a partir de la iniciativa de ambos partidos, se propiciara -no sin atravesar antecedentes frustrados, marchas y contramarchas- una nueva oportunidad de reforma constitucional que incluyera en su temario la incorporación de los mecanismos de democracia semidirecta y la inserción constitucional del sufragio obligatorio como herramienta decisiva en la toma de decisiones políticas.

3. Antecedentes constitucionales y legales de la iniciativa y de la consulta popular y de la regulación del sistema electoral

A. Iniciativa popular

a) Europa

* Alemania: La Constitución promulgada el 23 de mayo de 1949 prevé, en el Artículo 29, inciso 4), la utilización de la iniciativa popular, en los siguientes términos: "... Si en un área económica o de asentamientos humanos, delimitada y con factores interdependientes, cuyas partes pertenezcan a varios lander y que por lo menos tenga un millón de habitantes, surge una iniciativa popular respaldada por un décimo de los ciudadanos

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

de allí con derecho a voto en las elecciones federales, en la cual se pide que para dicha área sea establecida la pertenencia territorial única a un solo land, en tal caso se ha de determinar por ley federal en el plazo de dos años si la pertenencia regional ha de ser modificada según el párrafo 2 o bien si ha de celebrarse una encuesta de opinión en los lander afectados."

* Austria: La Constitución federal austríaca de 1929, en el inciso 2) del Artículo 41 sobre procedimiento legislativo establece que "... toda proposición formulada por doscientos mil ciudadanos con derecho a voto o por la mitad de los que tengan derecho a voto en cada uno de tres Estados (iniciativa popular) deberá ser presentada por el gobierno federal al consejo nacional para su tramitación reglamentaria. La iniciativa popular (das volksbegehren) deberá elaborarse en forma de proyecto de ley (gesetzentwur)".

El Artículo 46 establece la regulación por ley federal del procedimiento para la iniciativa popular.

* España: La Constitución española de 1978 en su Artículo 87, inciso 3), sobre iniciativa legislativa expresa: "Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de quinientas mil firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia".

Asimismo la Ley Orgánica n°3/1984 del 26 de marzo de 1984 que regula la iniciativa legislativa popular explicita que "... este reconocimiento constitucional de la iniciativa legislativa popular permite, de un lado, instrumentar la directa participación del titular de la soberanía en la tarea de elaboración de las normas que rigen la vida de los ciudadanos y posibilita, de otra parte, la apertura de las vías para proponer al poder

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

legislativo la aprobación de normas cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado pero que, no obstante, no encuentren eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria.

b) Latinoamérica

* Colombia: La Constitución de 1991 establece en el Artículo 155 el mecanismo de la iniciativa popular expresando: "Podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso... para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia".

"Los ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las cámaras en todas las etapas del trámite".

* Paraguay: La Constitución Nacional de 1992 establece en el Capítulo X titulado "De los derechos y deberes políticos", Artículo 123, la iniciativa popular al declarar: "Se reconoce a los electores el derecho a la iniciativa popular para proponer al Congreso proyectos de ley. La forma de las propuestas, así como el número de electores que deban suscribirlas, serán establecidas en la ley".

* Perú: La Constitución nacional de 1993, en el Capítulo III titulado "De los derechos políticos y de los deberes", Artículo 31, establece: "Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

y procedimientos determinados por ley orgánica".

* Uruguay: La Constitución uruguaya de 1967 establece en su Artículo 82 lo siguiente: "La nación adopta para su gobierno la forma democrática, republicana. Su soberanía será ejercida directamente por el cuerpo electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los poderes representativos que establece esta Constitución, todo conforme a las reglas expresadas en la misma".

B. Consulta popular

a) Europa

* Alemania: La ley fundamental de la República Federal de Alemania promulgada el 23 de mayo de 1949 prevé en el Artículo 29 (Reorganización del territorio federal), inciso 2), la utilización de la consulta popular o referéndum: "Las medidas de reorganización del territorio federal han de adoptarse mediante ley federal, que requiere la confirmación por referéndum. Deben ser oídos los lander afectados".

* Austria: La Constitución austríaca de 1929 en el Artículo 43 establece: "Toda resolución legislativa del consejo nacional deberá ser sometida a votación popular (volksabstimmung) una vez finalizado el procedimiento según el Artículo 42, pero siempre antes de su promulgación por el presidente federal, si lo acuerda así el propio consenso nacional o lo pide la mayoría de los miembros del mismo".

La Ley Constitucional Federal n° 685 del 29 de noviembre de 1988, por la que se modifica la Constitución Federal de 1929, inserta el Artículo 49 b) sobre consulta popular que expresa lo siguiente: "1. Deberá celebrarse consulta directa al pueblo sobre una materia de importancia fundamental para Austria, para cuya

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

regulación sea competente el legislador federal, cuando así lo acuerde el consejo nacional en virtud de moción de sus miembros o a instancias del gobierno federal y previa deliberación en el seno de la comisión principal. No podrán ser objeto de consulta al pueblo las elecciones ni tampoco materias sobre las cuales haya de pronunciarse algún tribunal o autoridad administrativa".

* España: La Constitución nacional de 1978 establece en el Artículo 92, inciso 1): "Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos". El inciso 2) expresa: "El referéndum será convocado por el rey, mediante propuesta del presidente del gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados". El inciso 3) establece: "Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstos en esta Constitución".

* Francia: La Constitución nacional de 1958 en el Artículo 11 establece: "El presidente de la República, a propuesta del gobierno durante los períodos de sesiones o a propuesta conjunta de las dos asambleas, publicada en el diario oficial, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley que se refiera a la organización de los poderes públicos que entrañe la aprobación de un acuerdo de comunidad o que tienda a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiera afectar el funcionamiento de las instituciones".

* Italia: La Constitución nacional de 1948 prevé en su Artículo 75 la utilización del referéndum: "Se llama a referéndum popular para deliberar la derogación, total o parcial, de una ley o de un acto con fuerza de ley, cuando lo soliciten quinientos mil electores o cinco consejos regionales".

"No es admitido el referéndum para las leyes tributarias y de presupuesto, de amnistía y de indulto, de autorización para ratificar tratados internacionales".

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

"Tienen derecho a participar en el referéndum todos los ciudadanos llamados a elegir la Cámara de Diputados".

"La propuesta sujeta a referéndum es aprobada si ha participado en la votación la mayoría de los que tenían derecho a votar y si se ha alcanzado la mayoría de los votos válidamente emitidos".

"La ley determina las modalidades de actuación del referéndum".

b) Latinoamérica:

* Colombia: La Constitución Nacional de 1991 en el título IV ("De la participación democrática y de los partidos políticos"), Capítulo 1, Artículo 103, establece: "Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará".

El Artículo 104 expresa: "El presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección".

Asimismo en el Artículo 105 establece la competencia de gobernadores y alcaldes para realizar consultas populares sobre asuntos referidos al respectivo departamento o municipio.

* Paraguay: La Constitución nacional de 1992 en el Capítulo X ("De los derechos y de los deberes políticos"), Artículo 121, establece: "El referéndum legislativo decidido por ley podrá ser vinculante. Esta institución será reglamentada por ley". Y en el Artículo 122 especifica aquellas materias que no podrán ser

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

objeto de referéndum: "No podrán ser materia de referéndum: 1) las relaciones internacionales, tratados, convenios o acuerdos nacionales; 2) las expropiaciones; 3) la defensa nacional; 4) la limitación de la propiedad inmobiliaria; 5) las cuestiones relativas a los sistemas tributarios, monetarios y bancarios, la contratación de empréstitos, el presupuesto general de la Nación; 6) las elecciones nacionales, las departamentales y las municipales".

* Perú: La Constitución nacional promulgada en el año 1993 establece en el Artículo 31: "Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por la ley orgánica".

* Uruguay: La Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967 en el Artículo 82 establece: "La nación adopta para su gobierno la forma democrática, republicana. Su soberanía será ejercida directamente por el cuerpo electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los poderes representativos que establece esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma".

C. Regulación constitucional del sistema electoral

a) Europa:

* España: La Constitución española establece en el Artículo 23, inciso 1): "Los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

universal".

* Francia: La Constitución nacional promulgada el 4 de octubre de 1958 expresa en el Artículo 3: "El sufragio puede ser directo o indirecto en las condiciones señaladas por la Constitución. Es siempre universal, igual y secreto".

b) América del Norte:

* Estados Unidos: La Constitución nacional de 1787 en el Artículo Decimoquinto, propuesto como enmienda el 12 de julio de 1909 e incluido en la Constitución el 25 de febrero de 1913, expresa: "Sección 1. Ni los Estados Unidos ni ningún Estado podrá desconocer ni menoscabar el derecho de sufragio de los ciudadanos de los Estados Unidos por motivos de raza, color o de su condición anterior de esclavos.
Sección 2. El Congreso estará facultado para hacer cumplir este artículo mediante leyes apropiadas".

El Artículo Decimonoveno, propuesto como enmienda el 2 de mayo de 1932 e incorporado a la Constitución el 6 de febrero de 1933, expresa: "El derecho de sufragio de los ciudadanos de los Estados Unidos no será desconocido ni limitado por los Estados Unidos o por Estado alguno por razón de sexo.

El Congreso estará facultado para hacer cumplir este artículo por medio de leyes apropiadas".

c) Latinoamérica:

* Colombia: La Constitución Nacional en el Título IV, Artículo 103, declara: "Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa, la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará".

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

* Paraguay: La Constitución Nacional de 1992 en el Capítulo X ("De los derechos y de los deberes políticos"), Artículo 118, establece: "El sufragio es derecho, deber y función pública del elector. Constituye la base del régimen democrático y representativo y se funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto, en el escrutinio público y fiscalizado y en el sistema de representación proporcional".

* Perú: La Constitución de 1993 en el Capítulo III ("De los derechos políticos y de los deberes"), Artículo 31, expresa lo siguiente: "Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil.

El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad".

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

CITAS

(*1) BARRINGTON MOORE, Jr., "Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia", Ed. Península, 2da. edición, Barcelona, 1976, pág. 337.
(*2) LECHNER, Norbert, "Especificando la política", Revista "Crítica y Utopía", n° 8, Buenos Aires, noviembre de 1982, pág. 34.
(*3) Idem, pág. 37 y sgte.
(*4) DOS SANTOS, Mario, GARCIA DELGADO, Daniel, "Democracia en cuestión y redefinición de la política", Revista "Crítica y Utopía", n° 8, Buenos Aires, noviembre de 1982, pág. 70.
(*5) ROSATTI, Horacio Daniel, "Especificando la democracia", El Derecho, Buenos Aires, 13 de julio de 1988, pág. 3.
(*6) LECHNER, N., op. cit., pág. 41.
(*7) Idem, pág. 41 y sgte.
(*8) LECHNER, Norbert, "¿Qué es el realismo en política?", en AA.VV., Ed. Catálogos Editora, Buenos Aires, 1987, pág. 12 y sgte.
(*9) FLISFISCH, Angel, "Hacia un realismo político distinto", en VV.AA., "¿Qué es el realismo en política?", Ed. Catálogos Editora, Buenos Aires, 1987, pág. 46.
(*10) BRAUDEL, Fernand, "La historia y las ciencias sociales", Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1984, pág. 65.
(*11) HALPERIN DONGHI, Tulio, "Historia contemporánea de América Latina", Ed. Nacionales, Colombia, 1981, pág. 261.
(*12) BOTANA, Natalio, "El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916", Ed. Hyspamérica, Buenos Aires, 1986, pág. 252.
(*13) BOTANA, N., op. cit., pág. 296 y sgte.
(*14) BUCHRUCKER, Cristián, "Nacionalismo y peronismo. La Argentina en la crisis ideológica mundial (1927-1955)", Ed.

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

Sudamericana, Buenos Aires, 1987, pág. 370.

(*15) Ibídem.

(*16) Idem, pág. 373 y sgte.

(*17) Idem, pág. 400.

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE