

24 JUN 1994

T.C. N. 1480 MS. 2205

Convención Nacional Constituyente

LA HONORABLE CONVENCION CONSTITUYENTE

SANCIONA

Artículo 1°: Incorporárase como artículos nuevos en el Capítulo Segundo (a crear) de la Primera Parte de la Constitución Nacional, los siguientes textos:

Art. nuevo...: Los ciudadanos podrán presentar al Congreso Nacional iniciativas de ley redactadas en forma de artículos. Tendrán introducción por la Cámara de Diputados y requerirán para tomar estado parlamentario la reunión al menos, de medio por ciento de electores. Dicho estado parlamentario subsistirá hasta la finalización del período legislativo ordinario posterior al de su presentación.

Cuando se encuentre sin sanción una norma que deba reglamentar cualquier aspecto vinculado a esta Constitución, la misma podrá ser objeto de una iniciativa de ley especial que requerirá la reunión del cinco por ciento de electores. En caso que la misma no sea sancionada o rechazada expresamente por ambas Cámaras antes de la finalización del período legislativo ordinario posterior a su presentación, la Cámara de Diputados deberá someter su aprobación al cuerpo electoral.

El Poder Ejecutivo no podrá vetar las iniciativas aprobadas, tanto la del Primer Párrafo como la del Segundo, siendo su promulgación automática.

La ley determinará las formas y modalidades que deberán reunir ambos tipos de iniciativas.

Quedan excluidas las iniciativas referidas a la reforma constitucional, los tratados internacionales, materia presupuestaria, impositiva y penal.

Art. nuevo..: La Cámara de Diputados podrá convocar al cuerpo electoral nacional para someter a su aprobación o rechazo un proyecto de ley en particular. La aprobación popular importará la conversión del proyecto de ley, siendo su promulgación automática, no pudiendo vetarla el Poder ejecutivo. Rechazado el proyecto, cualquier iniciativa en sentido similar, sólo podrá sancionarse previo referendium popular.

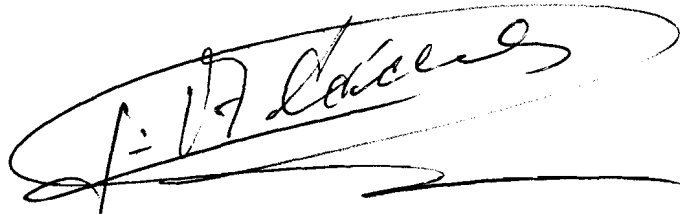
El Congreso o el Poder Ejecutivo podrán convocar al Cuerpo Electoral Nacional para aprobar o rechazar una declaración de política particular, la que no será vinculante para los poderes públicos de esta Constitución. No serán admitidos plebiscitos para manifestar la aprobación o rechazo sobre una declaración de política general del gobierno.

No podrá llamarse a referendium o a plebiscito cuestiones referidas a la reforma constitucional, los tratados internacionales, materia presupuestaria, impositiva y penal.

Convención Nacional Constituyente

La ley determinará las formas y modalidades de ambas consultas.

Si el congreso durante los dos períodos legislativos ordinarios siguientes a la sanción de esta Constitución no reglamentara las disposiciones referidas a este artículo y al anterior, cualquier ciudadano podrá concurrir directamente ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a los fines de que se reglamente judicialmente el ejercicio de estos derechos.-



LUIS ALBERTO CACERES
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
U.C.R. - SANTA FE

Convención Nacional Constituyente

FUNDAMENTOS

En este sentido descriptivo (o sociólogo), los sistemas políticos deben atender un par de valores centrales : la legitimación de la estructura social y del reparto de las cargas del esfuerzo, por un lado; y por otro, la funcionalidad del dispositivo gubernamental para el desarrollo económico.

Sin embargo, en otro sentido, el sistema político no sólo busca legitimar la división social existente, sino que busca legitimarse idealmente. Esto significa que traen incorporados con ellos mismos una pretensión de la justicia que permite que los juzguemos en función de su mayor o menor acercamiento (o semejanza) con un sistema ideal de gobierno que encuentra justificación en principios morales pausibles. Así, el concepto de demacracia es un concepto bien amplio que puede dar origen a modelos instiotucionales de gobierno que poco tienen que ver entre sí, p.e,el hiperpresidencialismo argentino con el parlamentarismo que experimentan los países nórdicos de Europa. Ello significa reconocer el carácter esencialmente normativo del término democracia: cuando calificamos a un determinado régimen de gobierno como democrático, no sólo describimos sus instituciones , sino que, primeramente ,hemos seleccionado una serie de características que los mismos deben presentar para recibir tal denominación y tales características están vinculadas a principios morales válidos. Por ejemplo, - como se pregunta Carlos Nino (ver Fundamentos de derecho Constitucional; ed. Astrea, Bs. As., 1992, p. 9) ¿cuáles son los rasgos centrales o distinitvos de la damecracia: una estricta división de poderes o es compatible con el predominio de uno de ello sobre los otros?, ¿está intrinsecamente asociada con el fenómeno de la representación o es ella teóricamente compatible , y hasta se vería realizada en su valor, por una participación más directa ?¿es un requisito indispensable de ella el control judicial de constitucional o puede haber democracias en las que el parlamento tenga poderes ilimitados?.En este segundo sentido , la legitimación de los sistemas políticos tiene que ver con su justificabilidad moral o ideal y no con la determinación de su actitud funcional para la estructuración social en clases o para la acumulación de capital.

Dentro de las justificaciones ideales de democracia que se han ido desarrollando a lo largo de la modernidad, sobre todo, a ido ganando cada vez más adeptos para su plausibilidad, aquellas que hacen radicar su valor intrínseco en su poder de alcanzar decisiones correctas en base a la libre discusión y expresión de ideas, principios, intereses, actitudes, deseos, preferencias, etc. En este nivel ideal, una democracia se identifica plenamente con el propio discurso moral: allí, todo los involucrados por una decisión toman participación irrestricta sin limitaciones sociales, económicas, de racionalidad, y discuten sin limitaciones temporales. Una democracia real se justificará en mayor grado que otra, si toma en cuenta y vigoriza estos valores. Obviamente que habrá restricciones al ideal: los hombres no podemos pasar todo el tiempo discutiendo nuestros problemas antes de tomar la decisión, como si se tratara de una decisión académica. Tampoco quienes problematisamos una cierta decisión somos iguales en racionalidad y talentos naturales. Ni tampoco gozamos de los mismos beneficios sociales, ni los esfuerzos individuales permiten una distribución igualitaria del producto del mismo . Y

Convención Nacional Constituyente

por último, el número de involucrados en las decisiones es muy alto, lo que hace que no todos tengamos voz en las deliberaciones previas a la decisión final. En consecuencia como es imposible arribar a la unanimidad que adopta la regla de la mayoría, ya que ello produce una tendencia a la imparcialidad del juicio final (ver Nelson, Willians: **Justifying Democracy**; Oxford University Press, 1982, y Nino Carlos S.: **Ética y Derechos Humanos**, segunda edición, Ariel, Barcelona, 1981). Pero, el número de participantes recibe una restricción adicional: la elección de representantes según dos principios: el de la representación como mandato, que supone la elección precisa de un mandante a quien se le impone ciertas obligaciones a cumplir, lo que justifica la adopción de esquemas electorales basados en circunscripciones uninominales; y el principio de la representación como espejo, que supone elegir una asamblea popular donde estén representados de la manera más fiel posible todos los sectores sociales e ideológicos que conforman una sociedad, lo que justifica la adopción de diseños electorales basados en la adopción de circunscripciones plurinominales y elección proporcional.

Este esquema de representación requiere, obviamente, de intermediarios entre la sociedad y el gobierno (o sociedad civil y estado). Y por más perfectos que sean dichos esquemas (o la utilización de combinaciones de los mismos), siempre hay margen para el surgimiento y desarrollo de intereses diferenciados de parte de estos intermediarios. A veces transformando esta intermediación en verdaderas burocracias que atienden a consolidar sus propias preferencias y necesidades.

Para evitar este riesgo, es que las democracias contemporáneas -especialmente las Constituciones de la Segunda Posguerra Mundial- han abierto a la ciudadanía canales de decisión y consulta: se trata de mejorar la representatividad del sistema (la que no sólo se hace perfeccionando los mecanismos electorales y de cambio de gobierno) y de establecer ámbitos específicos en donde la decisión la tome el propio electorado. Estos mecanismos son conocidos popularmente como iniciativa legislativa, referendum, plebiscito y revocatoria de mandato. En la Constitución italiana ha adoptado tanto la iniciativa como el referendum (arts. 71 y 75). La española ha adoptado ambos institutos (arts. 87.3 y 92). La francesa a adoptado exclusivamente el referendum constitucional en el segundo párrafo del artículo 89. La de Portugal reconoce la acción popular (combinación de iniciativa legislativa y acción judicial de inconstitucionalidad) en su art.52. Nuestro derecho público provincial moderno es receptor de ambos institutos. De este modo se asegura la introducción de tradiciones ya existentes en nuestro país.

Respecto de la norma particular propuesta, ésta introduce una serie de novedades:

1) - Introduce una serie de distinciones que aconsejan tratamiento por separado, un nuevo artículo referido a la iniciativa de ley ciudadana y otro referente a los mecanismos de consulta popular más comunes. Es lo que hacen las Constituciones de Italia y España.

2) - Ello permite un mejor tratamiento diferencial, evitando la construcción de una norma engorrosa, larga y difícil de sistematizar.



LUIS CACERES
Convencional Nac. Constituyente
U.R.A. - SANTA FE

Convención Nacional Constituyente

3) - Reconoce la prioridad excluyente de la Cámara de Diputados, verdadero órgano de representación popular democrática para su tratamiento. Así la iniciativa de ley es introducida ante ella, con la consiguiente importancia que tendrá como Cámara de origen en cuanto al juego de reenvíos y mayorías. Respecto del referendum, sólo ella puede convocarlo con un efecto muy especial: la aprobación del proyecto sometido a consideración del electorado trae aparejada su inmediata sanción construyéndose una especie de bicameralismo diferenciado al mejor estilo del Consejo Federal alemán (Bundersrat). Sin embargo, cuando la Cámara de Diputados haya sancionado algún proyecto de ley que eventualmente el pueblo desaprobaba, se deja en manos del Senado y del Poder Ejecutivo la posibilidad de plebiscitar esa política legislativa, pues el segundo artículo propuesto deja abierta la vía para tal evento, toda vez que el plebiscito puede ser convocado para manifestar la aprobación o rechazo a alguna política específica, siendo la política legislativa el aspecto más específico que puede ser objeto de este tipo de consulta.

4) - Se constitucionaliza el número de electores necesarios para presentar una iniciativa de ley, a diferencia de la generalidad de proyectos ante esta Honorable Convención que sostienen que esto es reserva de ley. Por el contrario, siguiendo los esquemas italiano y español no nos quedan dudas que eso hace a las características propias del instituto, no pudiendo desnaturalizarse por vía reglamentaria las pretensiones democratizantes de esta Constitución. Tal sería el caso, si se establecieran a través de una simple mayoría momentánea, un alto número de electores necesarios para presentar una iniciativa de ley.

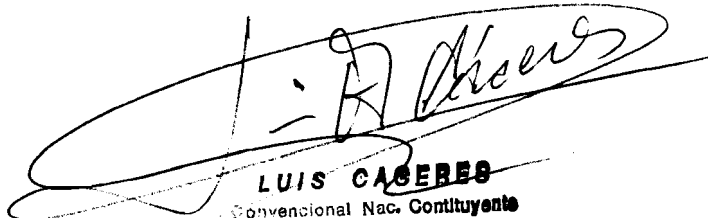
5) - Se introduce una novedad aún en el constitucionalismo comparado que atiende a las preocupaciones de calificada doctrina que es, como obligar a que los poderes de ésta Constitución consagra, reglamenten aquellas disposiciones que hagan falta. Se propone una iniciativa de ley especial que eleva la cantidad de firmas necesarias para solventar tal propuesta. Presentada la misma, ambas Cámaras deberán manifestar su aprobación o rechazo. Para el caso de que la iniciativa se refiera a las modalidades y formas de estos institutos (iniciativa y consulta) si ambas disposiciones no fueron reglamentadas se otorga una acción popular para que el superior tribunal de la Nación disponga su ejercicio.

6) - Respecto del referendum se soluciona el problema que se puede presentar frente al rechazo de la propuesta y su permanente reintroducción. En cualquier caso será necesaria su aprobación popular, ya que frente a su deslegitimación masiva expresa, sólo es la ciudadanía quien puede revocar juicio tan contundente.

7) - Se excluye el veto presidencial frente a las iniciativas sancionadas y proyectos sancionados en referendums, siendo la promulgación de ambos, en forma automática.

8) - Se limita el plebiscito a declaraciones específicas y particulares de la política nacional para combatir y evitar formas cesaristas de democracia. En ningún caso el resultado del plebiscito es vinculante.

9) - Como es casi norma general de estos proyectos presentados ante esta Honorable Convención Constituyente, se excluyen ciertas materias de estos mecanismos de democracia no representativa.


LUIS CASERES
Convencional Nac. Constituyente
U.C.R. - SANTA FE