Convención Nac. Constituyente
MESA DE ENTRADAS
24 JUN 1994
REG. T-C- N° 1493 N° 22 25

Convención Nacional Constituyente

LA HONORABLE CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE

SANCIONA

ARTICULO 1º: Se introduce un nuevo artículo en el Capítulo Segundo de la Primera Parte de la Constitución Nacional, cuyo texto es el siguiente:

Todo asunto de interés nacional puede ser sometido a consulta popular no vinculante. La convocatoria es facultad del Poder Legislativo, que deberá decidirla con el voto afirmativo de las dos / terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras del Congreso. Es necesario informar al pueblo oficialmente y con la debida antelación sobre los términos de la consulta.-

Se reconoce a los ciudadanos el derecho de e-/ jercer iniciativas legislativas ante el Congreso, a excepción de Reformas Constitucionales, Leyes / Tributarias y de Presupuesto. Una Ley reglamentará las condiciones y procedimientos de la iniciativa popular.-

Dra. MARIA T. COLOMBO
Convencional Nac. Constituyente
BLOQUE FRENTE CIVICO Y SOCIAL

Bloque Frente Cívico y Social
-Catamarca-

Convención Nacional Constituyente

FUNDAMENTOS

Los mecanismos de Democracia Semi-directa - Consulta e Iniciativa Popular- fueron habilitados por la Ley 24.309 de Declaración de la necesidad de la Reforma de la Constitución, para su posible incorporación en el capítulo segundo de la Primera Parte de la Carta Magna, en el marco de las deliberaciones de la Convención Reformadora.

Consideramos que ello es posible en el marco de una interpretación dinámica de la Constitución Nacional y en ése orden de ideas es necesario adoptar definiciones. Para ello nos remitimos a Mario Justo López, quién analiza la transición que sufrió la serena democracia del siglo XVIII a través del devenir histórico.

" Se ha convertido hoy -afirma- en cosa viviente; es posibilidad infinita para la eterna e incesante búsqueda de cosas mejores.

(...) Es la democracia de Pericles: forma de gobierno, pero fundamentalmente estilo de vida. No es posible separar a la democracia del constitucionalismo sin correr el riesgo de desnaturalizarla".-

Es así que, dentro de ése dinamismo propio de las "cosas vivientes" entendemos que la incorporación de algunos mecanismos de Democracia Semi-directa a nuestra Constitución Nacional, surge como respuesta a la necesidad de lograr su adaptación a las transformaciones sociales que reclaman un perfeccionamiento en el ejercicio de los derechos del ciudadano, cuyo rol en la vida de la Nación no puede quedar limitado al de sufragante periódico para la elección de gobernantes. El ciudadano hoy exige mayores posibilidades de participación en los asuntos que comprometen su destino.

Orlandi define éstas formas semi-directas como procedimientos que requieren la intervención directa del cuerpo electoral en consulta, para que se pronuncie sobre los poderes constitutivos del Estado sobre un acto público de los órganos representativos o sobre los titulares de la representación (Formas semi-directas de Democracia, LL).

Existen corrientes doctrinarias que consideran que los institutos de Democracia Semi-directa no tienen cabida en nuestro sistema constitucional, debido a que la Constitución Nacional establece en el artículo 1* la forma representativa de gobierno y en el artículo 22, que "el pueblo no delibera ni gobierna sinó por medio de sus representantes y autoridades creadas por la Constitución (...)". Es decir, que en forma tajante consagra a la representatividad como esencia de la estructura institucional argentina, Joaquín V. González expuso con claridad que la idea de Constitución excluye el poder del pueblo para deliberar por si mismo. Alberto Spota sostiene que el artículo 22 debe ser analizado con precisión y pulcritud: "La característica representativa del gobierno que nos rige no admite debate (...). Sólo las autoridades creadas por la Constitución tienen capacidad de gobierno.

Esto es decesión política y jurídica, y ésas autoridades son todos los poderes limitados". (Legalidad y legitimidad del plesbicito frente a la reforma constitucional". Criterio. 1993). De modo que ésa rigidez constitucional en la distribución de competencias tiene por finalidad evitar que el poder político del Estado ahogue la libertad de los ciudadanos.

Dra. MARIA T. COLOMBO
Convencional Nac. Constituyente
BLOQUE FRENTE CIVICO Y SOCIAL

Sin lugar a dudas algunas formas semi-directas son incompatibles con nuestro sistema constitucional en determinadas circunstancias, por ejemplo, el plesbicito para la reforma de la Constitución y todos aquellos institutos que tienen carácter vinculante para los poderes constituídos, tal vez ésa fué una de las razones por las cuales no fueron habilitados para su debate.

Creemos, en cambio, que la introducción de la consulta e iniciativa popular no altera el principio de representatividad. El constitucionalista Germán Bidart Campos sostiene que la intervención directa del cuerpo electoral que promueve la participación no constituye una función gubernativa por instrumentarse ésa participación a través del sufragio, el que tampoco puede asignársele calidad de acto de gobierno.

Un concepto íntimamente ligado al principio de representatividad es el de participación. A través de ella, se hace posible el pronunciamiento de la ciudadanía sin que el mismo implique invadir las competencias de los poderes constituídos. Por ésa razón, éstas formas semi-directas no resultan incompatibles ni jurídica ni políticamente con nuestra Constitución Nacional, en virtud de:

A) El derecho de la ciudadanía a participar de la consulta surge del artículo 33 de la Carta Magna: "Las declaraciones, derechos y garantías que ennumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no ennumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno".

B) El artículo 22 de la Ley suprema crea la figura del delito de sedición para condenar a toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuyan el derecho del pueblo y peticionen a nombre de éste. "Por dicho artículo 22, los constituyentes no sólo aspiraron a erradicar la sedición sinó que procuraron perfeccionar el sistema democrático del Estado mediante la participación del pueblo en las gestiones de aquel; éste artículo sólo acepta al sufragio como forma de expresión popular. Mientrasésa voluntad se manifieste libremente, por ése medio, tal expresión resulta lícita, salvo que su aplicación sea incompatible con los mecanismos instrumentales previstos en la Constitución Nacional". (Helio Zarini, "Derecho Constitucional", 1992).

C) Casi todas las provincias argentinas incorporaron los institutos de democracia semi-directa a sus Constituciones:

- Catamarca (1988): Consulta e iniciativa popular. Las Cartas Orgánicas Municipales deben contener y asegurar los derechos de iniciativa, referéndum y consulta popular .
- Córdoba (1987): Consulta e iniciativa popular. Las Cartas Orgánicas y Municipales deben asegurar los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria.
- Corrientes (1960): Iniciativa, referéndum y revocatoria en el ámbito municipal.
- Chaco (1957): Iniciativa, referéndum y revocatoria. Establece también que la jurisdicción territorial no podrá ser modificada sinó por ley y aprobada por referéndum popular.
- Chubut (1957): Referéndum e iniciativa popular en el ámbito municipal.
- Entre Ríos (1933): Iniciativa, referéndum y destitución de funcionarios electivos en jurisdicción municipal.

Dra. MARIA T. COLOMBO
Convencional Nac. Constituyente
BLOQUE FRENTE CIVICO Y SOCIAL

- Formosa (1991): Plesbicito y referéndum. Iniciativa y referéndum en la jurisdicción municipal.
- Jujuy (1986): Iniciativa popular, plesbicito consultivo y referéndum.
- La Rioja (1986): Preveé formas obligatorias de consulta popular e iniciativa popular.
- Mendoza (1916): Referéndum para la reforma constitucional.
- Misiones (1958): Iniciativa, referéndum y revocatoria.
- Neuquén (1957): Iniciativa, referéndum y revocatoria.
- Río Negro (1988): Referéndum, consulta, iniciativa y revocatoria populares.
- Salta (1986): Referéndum e iniciativa popular.
- San Juan (1986): "La iniciativa requiriendo la consulta popular puede originarse en el Poder Ejecutivo o a propuesta de uno o más legisladores, y la ley que al efecto se dicte no podrá ser vetada".
- San Luis (1987): Consulta popular e iniciativa popular.
- Santiago del Estero (1986): Consulta popular, Iniciativa, referéndum y revocatoria en la jurisdicción municipal.
- Tierra del Fuego (1991): Consulta e iniciativa popular.
- Tucumán (1983): Los mecanismos de democracia semidirecta están reconocidos en la jurisdicción municipal..

D) La consulta popular convocada en 1984 para resolver el diferndo en la zona del Canal de Beagle, de carácter no vinculante, sentó precedente en el derecho constitucional argentino al adoptar una forma semi-directa de participación ciudadana.

Si nos remitimos al Derecho Constitucional Comparado encontramos, de igual forma, institutos de democracia semi-directa que se diferencian en función de los respectivos ordenamientos institucionales vigentes en las distintas naciones:

- Alemania (1976): Adopta los mecanismos de referéndum, iniciativa popular y encuesta de opinión.
- Austria (1945): Iniciativa popular.
- Italia (1988): Iniciativa popular y referéndum.
- Francia (1958): Referéndum.
- Portugal (1992): Referéndum vinculante.
- España (1988): Referéndum e iniciativa popular.
- Brasil (1993): Plesbicito, iniciativa popular y referéndum.
- Chile (1991): Plesbicito.
- Colombia (1991): Plesbicito, referéndum, consulta popular, cabildo abierto, voto, iniciativa legislativa y revocatoria del mandato.
- Paraguay (1992): Referéndum que podrá ser vinculante e iniciativa popular.
- Uruguay: Referéndum e iniciativa popular.
- Suiza (1848 y reformas): A nivel federal se dispone el referéndum facultativo y obligatorio (constitucional), e iniciativa popular. El landsgemeinde (asamblea) está incorporado a algunas constituciones cantonales y representa quizá uno de los pocos ejemplos en el mundo contemporáneo de utilización de formas directa de participación. Este sistema es posible en el marco de una tradición democrática que se remonta a siglos, entre otros factores.

Dra. MARIA T. COLOMBO
Convencional Nac. Constituyente
BLOQUE FRENTE CIVICO Y SOCIAL

Entrando al análisis específico del nuevo artículo propuesto debemos puntualizar que todo asunto de interés nacional,salvo aquellos sobre los cuales el texto constitucional establezca condiciones expresas,podrá ser sometido a consulta popular no vinculante.-
El carácter no vinculante es considerado requisito básico para lograr la constitucionalidad del instituto propuesto dentro del actual sistema.En tanto la consulta popular es facultativa, no obligatoria o compulsiva para el gobierno y los ciudadanos,no excede las previsiones del artículo 22 y responde a la filosofía democrática de la Constitución Nacional en la medida que el pueblo no ha de deliberar ni decidir sino manifestar su opinión sobre el tema objeto de la consulta, y sin sustituír ni revocar el mandato de susurepresentantes. (José Roberto Dromi, "La consulta popular". Doctrina. 1984).
Además, la consulta popular no vinculante se adapta a la realidad integral de nuestro país, caracterizada por la desigual distribución económica, política y demográfica en el territorio nacional, elemento que conjugado con la posibilidad de otorgar carácter vinculante a la consulta puede ser factor de alteración del precario equilibrio federal existente. En éste contexto, el sistema bicameral crea un sistema de poderes equilibrados. Como la desigual distribución poblacional de nuestro territorio puede otorgar mayorías abrumadoras a un Estado autónomo en detrimento de otros en la Cámara de Diputados, se equilibra la balanza del poder con el funcionamiento de la Cámara de Senadores que representa a las provincias en forma igualitaria.
La convocatoria a consulta popular es competencia exclusiva y excluyente del Poder Legislativo en virtud que la participación de la ciudadanía por ella promovida, implica el ejercicio de un derecho político que surge del artículo 33 de la Constitución Nacional, que como todo derecho político debe ser reglamentado por el Congreso de la Nación, que según lo establece el artículo 14 de la Carta Magna: "Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos, conforme a leyes que reglamenten su ejercicio (...)".
El Poder Ejecutivo no tiene competencia para efectuar la convocatoria, pues la Constitución Nacional, en su artículo 86, inciso segundo, le otorga la facultad de reglamentar las leyes de la Nación pero no le asigna iguales atribuciones en relación a los derechos. Tampoco es aplicable, en éste caso, el artículo 19, ya que a los poderes públicos no se les puede reconocer mayores competencias que las establecidas por la propia Constitución y las leyes.
Sólo al Congreso de la Nación se les confiere los llamados poderes implícitos, es decir, las competencias inferidas de todos sus poderes antecedentes (artículo 67, inciso 28), entre los cuales figura el de reglamentar el derecho cívico a la consulta popular (artículos 14, 28 y 33).
Establecida la competencia del Poder Legislativo a convocar la consulta popular se requiere para su aprobación el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras del Congreso de la Nación. Desearíamos garantizar la real obtención de consenso para sancionar la ley de convocatoria de consulta popular. Posiblemente éste consenso no quede garantizado de éste modo, pero solicitar el voto de los dos tercios de la totalidad de los miembros de ambas Cámaras Legislativas, implicaría exigir, para éstas formas semi-directas, los mismos requisitos que para una reforma constitucional.

Dra. MARIA T. COLOMBO
Convencional Nac. Constituyente
BLOQUE FRENTE CIVICO Y SOCIAL

Esta posición no nos parece prudente. Sin embargo,en el afán de dotar efectividad a éstos mecanismos, podría establecerse que el pronunciamiento de la ciudadanía tendrá carácter de norma que no podrá ser vetada. Tampoco es posible, ya que implica otorgarle a dicho pronunciammiento el carácter de acto de gobierno y, por ende, avanzar sobre las competencias de poderes establecidas por la Constitución Nacional. En definitiva, la administración de este recurso quedará ligada a la prudencia que evidencie el poder competente para efectuar la convocatoria. Podrá objetarse que no garantizamos la pureza y la efectividad del instituto así propuesto. Pero el marco constitucional que analizamos no nos permite mayor flexibilidad en la definición concreta de éstos mecanismos: se corre el riesgo de incurrir en la incompatibilidad jurídica.
Finaliza la refencia a consulta popular estableciendo claramente la necesidad de informar oficialmente y con la debida antelación al pueblo sobre los términos de la consulta, requisito considerado imprescindible para garantizar la validez ética y jurídica del procedimiento. Convocar a un pueblo desinformado a una consulta popular, es renegar de la democracia cuyos canales de participación se intenta ampliar con estas formas semi-directas. De ser aceptada la inclusión de estas previsiones pondremos un obstáculo en el camino de los estrategas de la desinformación, la incredulidad y su resultante, la indiferencia ciudadana. En este sentido, resulta fundamental el rol de los partidos políticos que deberán recuperar protagonismo como formadores de la conciencia cívica.
En relación a la iniciativa popular, la misma consagra el derecho de un determinado sector del cuerpo electoral de presentar propuestas legislativas ante el Congreso y tiende a otorgar un amplio márgen de participación sobre cualquier materia, exceptuándose la reforma constitucional y leyes tributarias y de presupuesto, salvaguardando, así aquellas facultades atribuidas por la constitución en forma expresa al Poder Legislativo. Se concidera constitucional porque mediente este instituto, el cuerpo electoral actúa como un mecanismo impulsor de la labor de los órganos representativos que, en definitiva, serán los responsables de la aceptación o rechazo de la misma. La reglamentación se efectuará por una ley que definirá las formas y los prosedimientos regulando, de esta manera, el ejercicio del instituto. Sin embargo, este derecho es habilitado con una gran amplitud de criterio, pues la ciudadania podrá incursionar en cualquier materia, legislada o no, salvo las mencionadas anteriormente.

Dra. MARIA T. COLOMBO
Convencional Nac. Constituyente
BLOQUE FRENTE CIVICO Y SOCIAL

Consideramos que la constitucionalidad de los institutos de democracia semi-directa - consulta e iniciativa popular- fue analizada. Pero su validez ética y jurídica solo serán preservadas si además de defender con vehemencia la constitucionalidad, ponemos énfasis en resguardar estos mecanismos de aquel uso indiscriminado que se traduce en saturación política, y en advertir sobre el riesgo de su utilización arbitraria que solo es posible cuando es propiciada por déspotas.

En definitiva, a través de las formas semi-directas se busca la participación del cuerpo electoral, de los ciudadanos en la vida democrática de la Nación: esta participación popular genera un problema de responsabilidad individual y colectiva, estrechamente relacionada con la educación del pueblo. El logro de un ejercicio responsable de los mecanismos que aquí se proponen, es responsabilidad de gobernantes y gobernados.

Las limitaciones contra el uso arbitrario o indiscriminado de estos mecanismos por parte de quienes tendrán la responsablidad de administrarlos, como así tambien su pleno ejercicio y aprovechamiento, serán establecidas por la educación del pueblo. Mariano Moreno no lo esperaba todo de las leyes, sino de la educación:"Si los pueblos no se ilustran, si no se vulgarizan sus derechos, si cada hombre no conoce lo que vale, lo que puede y lo que se le debe, nuevas ilusiones sucederán a las antiguas, y después de vacilar algún tiempo entre mil incertidumbres, será tal vez nuestra suerte mudar de tiranos, sin destruir la tiranía...".

Por las fundamentaciones expuestas ponemos a consideración de los señores Convencionales Constituyentes el presente proyecto.

Dra. MARIA T. COLOMBO
Convencional Nac. Constituyente
BLOQUE FRENTE CIVICO Y SOCIAL

Bloque Frente Cívico y Social
-Catamarca-