H. Convención Nac. Constituyente
MESA DE ENTRADAS
16 JUN 1994
Exp. TC Nº 421 Hs. 14⁴⁵
H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
1

Convención Nacional Constituyente

La Honorable Convención Constituyente sanciona:

Incorpórase un artículo nuevo en el capítulo Segundo de la Primera Parte de la Constitución Nacional:

Art. nuevo: " Esta Constitución garantiza a todos los ciudadanos de la Nación Argentina los siguientes derechos:

1) Iniciativa Popular: De exigir el tratamiento por el Congreso de un proyecto de ley por medio de una solicitud suscripta al menos por un cinco por ciento de los electores. El Congreso deberá expedirse en el termino de un año desde la formalización de la iniciativa.

2) Referéndum: De decidir sobre una ley o acto con fuerza de ley sometida a votación general en pos de su ratificación o rechazo. El referéndum será convocado por el Congreso Nacional, o por un mínimo del diez por ciento de los electores, que coincidan, al menos, con el diez por ciento de los ciudadanos empadronados en doce distritos.
La norma resultante del referéndum no podrá ser vetada.

Los derechos mencionados serán reglamentados por una ley especial, que provea y garantice el derecho a la información, y no podrán tener como objeto las siguientes cuestiones: reforma constitucional, declaración de guerra, denuncia de tratados internacionales, leyes de presupuesto, tributarias, de creación y competencia de tribunales, electorales, de partidos políticos, creación o agravamiento de penas."

Gustavo Mercado Luna

Víctor Pérez Carrara

Jesús Rodríguez

CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
2

F U N D A M E N T O S

Sr. Presidente:

Los mecanismos de democracia semi-directa constituyen, bajo precisas condiciones, una herramienta idónea para la consolidación de una democracia deliberativa.

Estos instrumentos no deben ser entendidos ni como una panacea que repare todas las fallas de nuestra práctica política, ni, por otro lado, como un modo de quitar legitimidad a los partidos políticos o al Congreso.

Es conocida la opinión de quienes entienden que un sistema político debería rechazar, en nombre da la gobernabilidad, estos modos de participación sobre la base que ellos tenderían a "sobrecargar" de demandas al Estado.

Sin embargo, una visión de la democracia que la justifique sobre la base del valor del debate público, como la que sustenta esta propuesta, considera a estos mecanismos como una forma positiva de desconcentración genuina del poder, de ampliación de los espacios democráticos frente a las presiones corporativas, y de mitigación de la creciente apatía política de la ciudadanía.

Por cierto, para que estos instrumentos sirvan al fin de fortalecer el debate público, es preciso, en primer lugar, garantizar adecuadamente un acceso igualitario a la información, para que todos los ciudadanos estén en condiciones de expresar con claridad sus intereses, preferencias y principios.

En segundo lugar, es necesario precisar con claridad las condiciones bajo las cuales estos mecanismos entrarán en funcionamiento, delimitando cuidadosamente su objeto, (a fin de impedir que sean utilizados con objetivos antidemocráticos), y los requisitos a cumplir para su puesta en marcha.

"No debemos ver a estas alternativas como contrarias al clásico sistema de democracia representativa, sino como su extensión y profundización. Los principios que justifican a uno y otro son los mismos. El sistema de control entre los poderes a través de la división de los mismos se ve favorecida con las formas semidirectas para casos muy

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
3

específicos e importantes. Y el principio de la necesidad del consenso mayoritario y libre para la toma de decisiones colectivas se multiplica a muchos otros ámbitos, hoy restringidos a la elección de autoridades." 1

En lo que sigue, expondremos los antecedentes teóricos, históricos, y constitucionales que fundamentan nuestra propuesta.

1 Reforma Constitucional: Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia, EUDEBA, Bs. As., 1986.

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
4

LA DEMOCRACIA Y LA TEORIA

Durante mucho tiempo la teoría democrática estuvo inmersa en un debate acalorado en el que cada una de las posiciones se materializó en proposiciones tajantes que repercutían de manera notable en las prácticas políticas concretas.

Por una lado, quienes sostenían que el pueblo, al ser el único soberano, debía ser quien tomase las decisiones colectivas en su respectiva sociedad, y que ello debía realizarse sin ningún tipo de intermediación, de manera directa. Así, se fue perfilando la tradición de la **democracia directa** ligada al pensamiento político francés y de la que deriva el ideario socialista marxista y no marxista, pero cuyos orígenes pueden rastrearse en la práctica de las **pequeñas ciudades-estados** de la antigua Grecia.

Esta vertiente del pensamiento democrático, que puede reflejarse en las teorizaciones de Jean-Jacques Rousseau, hace hincapié sobre la igualdad de los individuos en cuanto a la toma de decisiones, renegando de cualquier tipo de mediación política, ya sea por parte de los parlamentarios o de los partidos políticos.

La forma típica de la democracia directa es la asamblea de ciudadanos reunida y tomando decisiones que serán llevadas a la práctica fielmente por los ciudadanos designados por tal asamblea. Estos funcionarios designados tienen como única facultad la implementación de los mandatos del conjunto de los ciudadanos.

La otra perspectiva, vislumbrando la imposibilidad "técnica" de la democracia directa en los **modernos estado-nación**, postuló la necesidad de establecer mediaciones entre el pueblo soberano y la toma de decisiones. De allí surge la tradición de la **democracia representativa** y su especial hincapié en la libertad, asociada al pensamiento liberal anglosajón. Aquí, los ciudadanos seleccionan a sus representantes por medio de votación popular, delegando en ellos la responsabilidad principal de gobernar.

Las principales teorizaciones dentro de esta perspectiva pueden encontrarse en los escritos de Joseph Schumpeter y de Robert Dahl, quienes resaltaron la importancia de los liderazgos alternativos y la libertad de los ciudadanos para elegir entre ellos. Siguiendo la fórmula clásica, el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes elegidos en elecciones libres, competitivas y ampliamente participativas.

Esta imposibilidad técnica de reconstituir el ágora griega en los modernos estados-nación también modificó la teoría, y especialmente la práctica, de quienes se alinearon tras la democracia directa, conduciéndolos por dos andariveles.

El primero de ellos creyó resolver el problema identificando a la voluntad del pueblo con la acción de un individuo o de un grupo político, cristalizándose como **democracia totalitaria** tanto en el pensamiento y la práctica marxista de los llamados socialismo reales, como en el pensamiento pro-nazi de Carl Schmitt. Así, esta vertiente de la democracia directa se deslizó hacia el totalitarismo y la servidumbre, ratificando las predicciones que Alexis de Tocquville había formulado a mediados del siglo XIX.

El segundo andarivel involucró a aquellos que, incorporando el elemento de defensa de la libertad propio de los teóricos de la democracia representativa, abogaron por una mayor intervención de los ciudadanos en la política, mediante la creación de mecanismos que canalicen la participación popular en la toma de decisiones.

Esta intervención popular debía darse en todas las instituciones y grupos que tengan incidencia sobre las decisiones del estado, desde los partidos políticos y los sindicatos hasta las empresas, ya que su objetivo fue democratizar todas las organizaciones que, de alguna manera, tuviesen poder de decidir o de condicionar las decisiones de las autoridades. La **democracia participativa** se reflejó principalmente en las teorizaciones de C.B. Macpherson, Carole Pateman, y en alguna medida, en los últimos desarrollos de Dahl.

CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
6

Actualmente, si bien las voces de los participacionistas dejaron de ser estridentes, los mismo vuelven a expresarse mediante un intento de remozar las instituciones de la democracia representativa, no para suplantarlas, sino para combinarlas con elementos propios de la otra tradición, la de la democracia directa.

De esta manera, el movimiento a favor de la **legislación directa (L.D.)**, sigue los consejos de Aristóteles y de Rousseau, entre otros, al abogar por las bondades de los tipos de gobierno mixtos, dando como resultado lo que podría ser llamado democracia semidirecta o, democracia representativas con mecanismo de **democracia semidirecta**.

En este caso, la iniciativa no se dirige principalmente a democratizar a las instituciones y organizaciones que presionan y obtienen políticas públicas por esos medios (como en el caso de los teórico de la democracia participativa), sino a implementar mecanismos que permitan superar el peso decisivo de esas intervenciones.

De alguna manera, los impulsores de la adopción de mecanismos de democracia semidirecta y los defensores de la democracia representativa pura comparten un elemento central: ambos están de acuerdo en que la mayor parte de la tarea de gobernar no puede realizarla directamente el pueblo, sino que tiene que delegarse en representantes elegidos. Así, los mecanismos de L.D. son, en el mejor de los casos, un complemento del proceso legislativo de formulación de políticas públicas, y no su sustituto.

En tanto los distintos mecanismos de democracia semidirecta difieren en sus características, todas participan de una premisa fundamental: DEJESE AL PUEBLO DECIDIR.

La defensa en pro del establecimiento y la ampliación de la legislación directa tiene una premisa fundamental: todos los ciudadanos deben poder iniciar y decidir por sí mismos las medidas legislativas; el pueblo puede y debe servir como legislador, debe tener una oportunidad legal para decidir sobre la conveniencia o necesidad de determinadas medidas políticas y legislativas.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 7

La Declaración Universal de Derechos del Hombre de las Naciones Unidas, en su artículo 21 reconoció el derecho a participar en la actividad gubernativa y estableció que "toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente elegidos".

LOS ANTECEDENTES HISTORICOS

Se suelen citar diversos orígenes de los mecanismos de democracia semidirecta entre los que figuran la experiencia de la antigua Atenas, las asambleas de las tribus sajonas y de algunas ciudades medievales, y el plebiscito romano, donde la "plebe" podía, en determinadas circunstancias, votar y aprobar u oponerse a leyes mas allá de la voluntad del Senado.[2]

Para algunos estudiosos, el orígen histórico del término referéndum se remonta al siglo XVI en dos cantones que posteriormente formarían parte de la Confederación Suiza: Graubúnden y Valais. Los delegados de los municipios a las asambleas cantonales recibían instrucciones directas y precisas del pueblo acerca del sentido en que debían votar. Se llamaba a esto estar comisionado "ad audiendum et referendum". Aunque en la actualidad el término referéndum hace referencia a otro tipo de práctica, el mismo sigue aludiendo a la idea de legis
lación directa por parte del pueblo.[3]

Sin embargo, la institucionalización de estas prácticas comenzó a desarrollarse a fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX junto al avance del principio de legitimidad popular sobre las decisiones de gobierno.

---

[2] Thomas E. Cronin, "Direct Democracy: The politics of initiative, referendum and recall" Harvard University Press, 1989.

[3] Ennis, Humberto María, voz **Referendum**, en la Enciclopedia Jurídica.

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
8

Si bien encontramos algunos ejemplos de éstas instituciones en proyectos durante la Revolución Francesa (por ejemplo, una resolución, de clara inspiración roussoniana, en la Convención de 1793 exigía que toda Constitución debía ser refrendada por el pueblo), el surgimiento y formalización de las prácticas de democracia semidirecta tiene a dos países como protagonistas principales: Estados Unidos y Suiza.

ESTADOS UNIDOS

En los Estados Unidos ya en el siglo XVIII puede encontrarse el primer ejemplo moderno de intervención directa y organizada del pueblo en cuestiones de Estado, cuando los ciudadanos de las aldeas y ciudades se reunían en asambleas populares con el objetivo de legislar sobre los asuntos comunes.

En 1775, la propuesta de Constitución elaborada por Thomas Jefferson para el Estado de Virginia incluía la realización de una votación popular para su aprobación, propuesta que finalmente fue dejada de lado.

Es recién en 1778, cuando los legisladores de Massachusets sometieron al electorado la ratificación de la Constitución estadual, que surge el primer referéndum "moderno".[4] Si bien el proyecto fue rechazado por la población de ese estado, dos años más tarde se logró aprobar una nueva propuesta.

A partir de entonces, tanto las constituciones de los nuevos estados que se agregaban a la unión, como las enmiendas constitucionales en los demás estados, se efectivizaron mediante votación popular. Hacia 1900, sólo el estado de Delaware no cumplía con este requisito.

---

[4] T. Cronin, op. cit. pág 41; David Schmidt, "Citizen Lawmakers: The ballot initiative revolution" Philadelphia, Temple University Press, 1989.

FOLIO 9

Sin embargo, en el transcurso del siglo XIX, los estados comenzaron a debatir la ampliación de la participación popular en la legislación al proponer, no sólo el derecho de aprobar o bloquear enmiendas constitucionales, sino también de proponer y sancionar leyes a través de la petición ciudadana y el voto popular.[5] Hacia fines del siglo el movimiento tomó mayor auge de la mano del crecimiento de la industrialización.

En 1888 el activista James Sullivan, ardiente defensor de los derechos del trabajador, viajó a Suiza para interiorizarse de las prácticas de legislación directa que allí se utilizaban. A su regreso organizó la Liga del Poder Popular, un grupo dedicado a presionar a los partidos políticos para que incluyan las propuestas de iniciativa y reforma en sus plataformas.

Las propuestas tuvieron especial acogida entre los trabajadores organizados, y entre los pequeños granjeros que sufrían los costos de la modernización industrial. La central sindical A.F.L., el Partido Populista, con su clara agenda reformista, y su heredero, el Movimiento Progresista (que incorporó al reclamo a miembros de las clases medias ilustradas), comenzaron a impulsar las formas de democracia semidirecta como método para superar legislaturas dominadas por intereses especiales, y recuperar así el verdadero significado de la democracia como gobierno del pueblo.

Los oponentes más firmes a la expansión de la iniciativa y el referéndum reunía a los propietarios de las grandes empresas, sus aliados del Partido Republicano y a los caudillos urbanos que manejaban los aparatos políticos en las legislaturas y temían perder poder si se "corría" el centro de decisión.

---

[5] Schmidt, op. cit., pág 5.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
10

En ese contexto la legislatura del Estado de Oregon aprobó, en 1902, los derechos de iniciativa y referéndum popular, convocando en 1906 al primer referéndum en la historia del país sobre un asunto no constitucional. Ya entrado el siglo XX, numerosos estados fueron adoptando la legislación directa, y el tema comenzó a suscitar apoyo de grupos del Partido Demócrata y de personalidades como Theodore Roosvelt y Woodrow Wilson. Muchos norteamericanos comenzaron a participar en decisiones estaduales acerca de cuestiones como los derechos laborales, el consumo de licor, la elección popular de los candidatos en las primarias, etc.

Con el correr del siglo se fueron agregando temas como la energía, los impuestos, la fabricación de bombas nucleares, los problemas del medio ambiente, etc. Las propuestas de iniciativa y referéndum a nivel estadual bajaron sensiblemente después de la segunda guerra mundial, adquiriendo un renovado impulso a partir de los ´80.

La mayoría de los 26 estados que cuentan en la actualidad con alguna forma de iniciativa o referéndum[6] se encuentran al oeste del país.

Según el notorio defensor de la causa de la Legislación Directa en EE.UU. David Schmidt, esto se debe a los altos índices de inmigración en los estados del este, que hizo que las elites allí establecidas dudaran de la capacidad de los recién llegados para intervenir en decisiones legislativas. El racismo y los criterios aristocráticos en los estados del sur conspiraron contra la adopción de este tipo de derechos, en contraposición a un mayor "igualitarismo" en la política de los estados del oeste.[7]

---

[6] Sobre el tipo de democracia semidirecta con que cuenta cada estado ver Patrick Mcguigan "The politics of direct democracy in the 1980s", Free Congress Research and Education Foundation, Washington, 1985.

[7] Schmidt , op. cit, pág 14

CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO

En 1970 la Suprema Corte de los Estados Unidos señaló que el argumento de que los referéndums son delegaciones de autoridad legislativa es inaceptable, ya que la delegación real va del pueblo a la legislatura, y que el pueblo puede reservar para sí mismo el poder de decidir sobre cuestiones de política pública.[8]

Si bien en los Estados Unidos no se han ampliado los mecanismos de iniciativa y referéndum a nivel nacional, existen grupos y asociaciones que pregonan la conveniencia de impulsarlas. Según una encuesta de Gallup a comienzos de los ochenta, el 57 % de los norteamericanos estaba a favor de la adopción de la iniciativa a nivel nacional.

A finales de los años 70, el senador demócrata James Abourezc propuso al Congreso la adopción de la L.D. para cuestiones nacionales a través de una enmienda a la Constitución.

El proyecto, que contó con el apoyo de al menos cincuenta miembros del Congreso, otorgaba a los impulsores de una determinada medida un plazo de dieciocho meses para juntar un número de firmas igual al tres por ciento de los votos emitidos en la última elección presidencial, incluyendo un tres por ciento en al menos 10 estados. Esto hacía necesario alrededor de tres millones de firmas.

Después que estos requisitos fueran cumplidos, la medidas serían votadas junto a la próxima elección nacional regular. Si la propuesta consiguiese la mayoría de los votos emitidos, la ley sería sancionada y entraría en vigor 30 días después de la elección. Según el texto de la propuesta, la iniciativa no podría ser usada para enmendar la Constitución, reclutar tropas o declarar la guerra. Al igual que las leyes aprobadas por el Congreso, estas medidas estarían sujetas a revisión por parte de las Cortes Federales.

---

[8] Diamond v Bland, 447 P2a 733, 91 cal Rpter 501 (1970).

NAC. CONST
DUC
12

Finalmente el Congreso tendría la facultad de derogar o modificar la ley sancionada popularmente con el voto de las dos terceras partes de cada cámara dentro de los dos años posteriores a su aprobación. A partir de esa fecha, el Congreso podría modificar o rechazar la medida con un voto de mayoría simple en cada cámara.

En 1980, el congresista demócrata Richard Gephardt, quién fuera precandidato a la presidencia de su país, sostuvo la necesidad de adoptar el referéndum no vinculante a nivel nacional.

Según la opinión del político estadounidense "existe un sentimiento creciente en el pueblo norteamericano de que su voto no cuenta, que los políticos fallan en responder a las demandas legítimas de los ciudadanos, y que estos tienen un impacto nulo en las decisiones políticas. La gente está frustrada. Cuando a la gente se le brindan opciones claras, la evidencia apunta a una creciente participación en el proceso democrático. El referéndum a nivel nacional va a proveer un vehículo para la re-expresión del sentimiento público a favor o en contra en los asuntos críticos que enfrenta la Nación".[9]

Sin duda la historia estadounidense es profusa en el debate y en el desarrollo de estas ideas, cuestión que tendremos en cuenta al desarrollar nuestra propuesta.

---

[9] Cronin op. cit., pag 177

FOLIO 13

SUIZA

Con respecto a Suiza, los constitucionalistas afirman que el referéndum es la verdadera esencia de su Constitución. Las formas de democracia semidirecta son muy corrientes en ese país, tanto a nivel cantonal como federal. A partir de la Constitución de 1802, votada por el pueblo suizo, se observa un desarrollo paralelo de la legislación directa.[10]

Así se tomó como principio universalmente admitido que toda modificación a la carta fundamental requeriría de la aprobación popular.

El referéndum en materia de leyes ordinarias llegaría más tarde. El movimiento liberal iniciado después de la revolución de 1830 en Francia repercutió en los cantones suizos, empujando las demandas de democratización. El cantón de Saingall en 1831, el de Baleville en 1839 y el de Lucerna en 1841 sancionaron el referéndum popular facultativo, es decir, la posibilidad de someter a votación popular una ley ya sancionada por el Parlamento, haciendo depender del resultado la validez de esta ley.[11]

Con la Constitución de 1848 se consolidó el carácter federado del país. En ella se estipuló que toda revisión de la Constitución Federal debería ser aprobada por la mayoría de los ciudadanos y de los cantones; así como la obligación de someter toda nueva Constitución cantonal a referéndum. Pero este documento aún no establecía el referéndum en materia de leyes ordinarias.

---

[10] Diego Uribe Vargas, "El referéndum", Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1967.

[11] Alain Salmón, "Theorie et Practique du Referéndum", Documentation Francaise, nro 2.736, París, 1960.

ON NAC. CO
FOLIO
14

En la década de 1860, el referéndum fue incorporado en el cantón de Zurich, en gran medida gracias a los esfuerzos de los socialistas liderados por Karl Burkly.

A partir de la reforma de 1874, después de algunos fracasos, este derecho adquirió rango constitucional, adquiriendo el pueblo la potestad de someter a votación popular a proyectos de ley en estado parlamentario, aunque se dejó de lado una propuesta sobre iniciativa popular.

Este mecanismo se sancionó con la reforma constitucional de 1891, aunque circunscripto sólo a enmiendas constitucionales.[12] La misma otorgó al pueblo suizo la plenitud del poder constituyente, es decir, la posibilidad de realizar, por sí mismo, la reforma constitucional. En casos de que las Cámaras Federales no aprobasen una demanda de revisión respaldada por la firma de cincuenta mil ciudadanos, la misma se somete a la aprobación o rechazo del pueblo y de los cantones. El único recurso de la Asamblea Federal es elaborar por sí misma un proyecto alternativo y proponerlo al mismo tiempo que se vota el proyecto emanado de la voluntad popular.

Así, en Suiza rige el referéndum en materia legislativa desde 1874 y la iniciativa popular en materia de enmiendas constitucionales desde 1891, no existiendo la iniciativa popular legislativa.

Desde 1874 a 1954 tuvieron lugar 64 referéndums federales en materia legislativa sobre cuestiones de derecho laboral, penal, propiedad de los ferrocarriles, salud, etc.; de los cuales 23 tuvieron éxito y 41 fracasaron.

Al igual que el caso norteamericano, el impulso de legislación directa tomó un renovado ímpetu a partir de los años setenta. Los suizos votaron desde esa fecha sobre temas como el control de la polución ambiental (1977), el poder nuclear (1979, 1984), el desarrollo de energías alternativas y derechos de la mujer (1981).

---

[12] Alain Salmón op. cit, Schmidt op. cit, pág 171. En nuestra referencia al caso Suizo nos basamos sustancialmente en estos dos autores

CONV. NAC. CONST. FOLIO 15

Actualmente, para proponer una reforma constitucional se necesitan 100.000 firmas, alrededor del 2,6% del electorado. Para forzar un referéndum sobre una ley aprobada por el parlamento, el número de firmas necesario se reduce a la mitad.

ARGENTINA.

El jurista argentino Dr. Segundo Linares Quintana, en su libro "Derecho Constitucional e Instituciones políticas" (Bs.As.1982), nos recordaba lo siguiente: "...Las formas de la democracia directa fueron experimentadas en nuestro país en circunstancias distintas... El 25 de mayo de 1810 el pueblo argentino actuó directamente: "...y los señores -dice el acta capitular de cabildo correspondiente al histórico día- habiendo salido al balcón de estas casas capitulares, y oído que el pueblo ratificó por aclamación el contenido de dicho pedimento o representación, después de haberse leído por mí en altas e inteligibles voces, acordaron que debían mandar y mandaban". Cómo describiera Mitre (en "Historia de Belgrano y de la Independencia Argentina"), luego de una fracasada intentona del cabildo de burlar la voluntad popular, porque "...obcecado, persistía en no creer en el pueblo, creyó al fin en el pueblo e inclinándose ante su soberanía, proclamó bajo su dictado la nueva junta gubernativa de las Provincias Unidas del Río de La Plata". En seguida, "...desde lo alto de sus balcones, propuso al pueblo las bases constitutivas del nuevo orden de cosas, que fueron discutidas y aprobadas a la manera de las democracias antiguas, declarando que aquella era su voluntad".

Otro caso fue en 1835 cuando una votación popular en Bs.As. ratificó una resolución de la Asamblea Legislativa que había otorgado la suma del poder público a Rosas.

Tiempo después la Constitución de 1853 dispuso en su artículo 22: "El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución...". Este texto presupunía la imposibilidad de contar con una legislación que autorice o reglamente las formas semidirectas de democracia.

II. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
A6

Pero en 1984 un fallo de la Corte Suprema de Justicia declaró totalmente constitucional la histórica consulta popular por el diferendo limítrofe del Beagle; aunque la discusión se mantuvo vigente hasta ahora, no entraremos en el desarrollo de ese debate porque nos encontramos en la antesala de una reforma que puede zanjar todas las diferencias acumuladas alrededor de este tema en la historia constitucional argentina.

Por lo tanto nos ocuparemos de resaltar los intentos de realizar reformas en favor de los mecanismos de la democracia semidirecta y dejaremos de lado, por ahora, la institucionalización de estas ideas a nivel provincial.

Un repaso hecho a todos los proyectos de declaración de la necesidad de la reforma presentados por el Poder Ejecutivo, por los senadores y por los diputados desde 1862 hasta 1989, sólo algunos (y muy recientes) dan cuenta, generalmente en sus fundamentos, de propuestas o intenciones de incorporar mecanismos de participación semidirecta.

El primero de ellos data de 1984 y fue presentado por el diputado Raúl H. Gonzalez, acompañado por Antonio Cavallaro, Nestor Perl y Diego Ibañez. El proyecto declaraba en su primer artículo la necesidad de "la reforma parcial de la Constitución Nacional, con el objeto de incorporar al artículo 22, la facultad del Congreso de convocar a plebiscito, cuando trate leyes o proyectos de ley que entienda comprometen al alto interés político de la Nación; al artículo 30, un procedimiento para introducir enmiendas que no alteren el espíritu de la Constitución, sometidas a referéndum popular para que, resuelta su aprobación, queden en vigencia y; al artículo 67, el inciso 29, concediendo al Congreso la facultad de convocatoria de la asamblea de representantes y de la consulta vinculatoria."

H. CONV. NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 17

En los fundamentos de este proyecto los diputados afirmaban la necesidad de "institucionalizar el protagonismo del pueblo" y que es "evidente que si en lo sucesivo queremos consultar con sentido pleno y garantías reales hay que proveer cauces,... incorporando las formas de la democracia semidirecta, propias del plebiscito y del referéndum". En otro párrafo, y como cierre a sus fundamentos, decían: "La participación popular tiene una forma concreta de expresión a través de la democracia semidirecta. Creemos, señor presidente, que ha llegado la hora de probar al pueblo y probarnos a nosotros, sus representantes, que podemos institucionalizarla, dándole contenido real y válido mediante las reformas que proponemos incorporar al texto de la Carta."

En el año 1986 los Diputados Héctor Masini, Oscar Fappiano, Oscar Lamberto, José Luis Manzano, César Mac Karthy y Oscar Massei proponían a la Cámara una reforma total de la Constitución y en sus fundamentos encontramos la siguiente afirmación: "Y se debe consagrar, con entidad constitucional, formas de democracias semidirectas como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito."

En el año 1988 nuevamente el Diputado Héctor Masini pero ahora junto a José M. de la Sota y Eduardo Bauzá propusieron otra reforma total y en sus fundamentos retoman el tema afirmando que se debe dar "la institucionalización de la formas de democracia semidirectas como la consulta, la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito y la revocatoria."

Al año siguiente el Diputado Carlos Auyero, en su proyecto de declaración de necesidad de la reforma, proponía en sus fundamentos la redacción de un artículo en la nueva constitución que permitiera "para...la reforma parcial (de la Constitución)... la aprobación por mayoría en un referéndum al efecto."

En el mismo año, el Diputado José Alberto Furque presentó un proyecto que incluía la reforma, entre otras, del artículo 73: "Para mejorar su redacción, suprimiendo la palabra etcétera y agregar una norma que regule de un modo regular (sic) la consulta popular, referéndum o plebiscito tomando como modelos la práctica de la República Oriental del Uruguay y países europeos."

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 18

En 1989 el proyecto presentado por los Diputados Jorge R. Vanossi y Juan Carlos Pugliese, en cuyos fundamentos encontramos la inspiración a nuestra propuesta de reforma, decían con gran certeza que: "Otro dato es la transmutación del ciudadano pasivo en el ciudadano activo. Nace el ciudadano partícipe, el que no se conforma con ir a votar una vez cada cinco o seis años y que no se conforma con ser el objeto de una estadística; el que siente la necesidad de participar sectorialmente si perjuicio de su representación global en el aparato del Estado, pero que, en definitiva, quiere asumir esos roles porque quiere comprometerse con el sistema para enriquecer el sistema y disfrutar del sistema. Si se lo aparta de la participación, el sentido de alienación que incubará lo llevará a ser un caballo de Troya y un enemigo del sistema, porque lo que va a querer es la destrucción del sistema y no la transformación del sistema."

Para luego afirmar: "...las clases dirigentes conservadoras no quieren reconocerlo y se cierran a su admisión, sosteniendo empecinadamente que democracia participativa es algo antitético u opuesto a la democracia representativa, cuando ello no es verdad. Al contrario: si algún destino habrá de tener la democracia representativa, será gracias al enriquecimiento y el ensanchamiento dimensional que le va a dar la democracia participativa al convertir a todos o al mayor número posible en protagonistas de este juego."

En otro párrafo de sus fundamentos: "Proponemos un segundo capítulo de reformas con la inclusión de las instituciones de participación. El pueblo quiere ensanchar el sistema y no achicar el sistema. Quiere agregar la democracia participativa y no eliminar la democracia representativa. El pueblo quiere sumar y no restar instituciones. El partícipe es un comprometido, se siente formando parte del sistema y defiende el sistema.

CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
19

Incorporemos formas de participación y no sólo las formas políticas llamadas de democracia semidirecta como la consulta, el referéndum (que puede ser ante legen o también "abrogatorio"), como también la revocatoria, que ya existe para ciertos niveles de funcionarios como así mismo la iniciativa para poder destrabar la sanción de leyes en aquellos casos en que hay dificultades (como estamos observando ahora) en las discrepancias de ambas Cámaras en ciertos temas y el pueblo pueda en definitiva, dar su palabra con prescindencia de la intermediación de los representantes."

Por último remarcaban lo siguiente: "No olvidemos que la participación es un umbral y no un techo; y cuando un pueblo comienza a participar, va a abrir por sí solo nuevos cauces de participación. La participación tiene comienzo pero no tiene un tope, porque el tope es impredecible, ya que la imaginación y las necesidades van creando nuevas herramientas y nuevos cauces. Y eso no hace ingobernable a la sociedad, como pretenden inferir los teóricos de un conservadorismo trasnochado. La ingobernabilidad viene por otros factores, pero no a causa de la participación."

Para esta misma época el Diputado Guillermo Estevez Boero presentó una propuesta de reforma total de la Constitución en cuyos fundamentos dice lo siguiente: "...jerarquizar en la reforma las vías y las formas para incrementar la participación ciudadana y popular, política y social, como... los mecanismos de democracia semidirecta,... Porque la participación no es una alternativa a la democracia representativa, sino un complemento de ella... Es necesario consagrar mecanismos de democracia semidirecta, como la iniciativa popular en materia legislativa y constitucional, el referéndum o consulta popular y la revocación de mandatos."

También en 1989, otro diputado, Juan Armagnague presentó un proyecto de ley declarando la necesidad de la reforma de varios artículos entre ellos el 22 y dice en sus fundamentos lo siguiente: "Un párrafo aparte merece la constitucionalización de las formas semidirectas, que es una manera de reconocer a los ciudadanos el derecho de expresión política y para el poder significa auscultar una opinión antes de tomar una decisión."

CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
20

Y también en este año, el Diputado Bernardo Salduna propuso una reforma parcial de la Constitución, en cuyos fundamentos encontramos la siguiente afirmación respecto de los mecanismos de la democracia semidirecta: "...se complementan (estas) con las instituciones formales de la democracia, le dan mayor dinámica y eficacia, amplían y fortifican su base. Es conveniente establecerlos definitivamente con rango constitucional, dándoles carácter vinculante. La participación popular es un piso y no un techo; perfecciona y vivifica el sistema, no lo detrae."

Como propuesta del Poder Ejecutivo que no llegó a ser presentada en el Congreso Nacional, queremos destacar las propuestas hechas por "Concejo para la Consolidación de la Democracia" en favor de incorporar a nuestra Constitución las formas semidirectas de democracia.

Por último en 1993, encontramos el proyecto de los Diputados Jorge Matzkin y Raúl Galván, que han hecho posible definitivamente que la propuesta de incorporar mecanismos de democracia semidirecta a nuestra Constitución sean tema de debate en esta Convención Constituyente.

OTROS CASOS

Si bien es en Estados Unidos (aunque sólo a nivel estadual) y en Suiza donde las formas modernas de legislación directa tuvieron su origen y mayor desarrollo, tanto en lo que hace a la cantidad de votaciones que tuvieron lugar históricamente como en lo que se refiere a la variedad de temas que se someten a consideración popular, el mecanismo constitucional de referéndum se ha expandido a un gran número de países.

H. CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE
FOLIO
21

Luego de la Primera Guerra Mundial, operose una notable inclinación hacia las formas de la democracia clásica practicada en la Grecia antigua. Paralelamente al desarrollo del constitucionalismo social y de la racionalización del poder, en una medida que pareció a ojos ingenuos consagrar el triunfo definitivo de la democracia, las constituciones de aquella belle époque del constitucionalismo institucionalizaron con notas nuevas la intervención directa del pueblo en el gobierno del Estado.

El referéndum y la iniciativa popular fueron así incorporados a una serie de constituciones de la primera postguerra mundial: Austria (arts. 14, 47, 48 y 50); Dantzing (arts. 43, 47 y 49); Irlanda (arts. 14, 48, 47, 48 y 50); Estonia (arts. 29 y 34); Grecia (art. 125); Letonia (arts. 48, 50, 65, 72 y 80); Lituania (arts. 103 y 104) y Checoslovaquia (art. 46). La Constitución de Weimar estableció el referéndum constitucional en su artículo 76 y el referéndum legislativo en su artículo 74. Estas constituciones, al mismo tiempo que adoptaron la votación popular, establecieron el parlamentarismo.

La Constitución española de 1931 posibilitaba al pueblo, mediante solicitud de un 15 % del cuerpo electoral, ratificar o rechazar leyes votadas por las Cortes. Sin embargo, se vedaba al pueblo ejercer tales derechos respecto de las reformas constitucionales, los convenios internacionales, los estatutos regionales y las leyes tributarias.[13]

La Constitución Italiana de 1946 estableció la posibilidad de referéndum tanto en materia constitucional como de legislación ordinaria. La ley de divorcio, sancionada en 1970, fue sometida a referéndum y ratificada en 1974.

---

[13] Ennis, op. cit.

H. CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE
FOLIO
22

También establecen formas de referéndum las constituciones de Francia de 1958 y las Constituciones de Irlanda y Dinamarca. En 1975 el Parlamento británico llamó a un referéndum consultivo sobre la permanencia de ese país en el Mercado Común Europeo. En los últimos años han tenido lugar en Europa referéndums de particular relevancia, como la ratificación del Tratado de Maastrich en Dinamarca y Francia; y la votación sobre la reforma electoral en Italia. Tampoco se puede dejar de mencionar el caso uruguayo, donde mediante un referéndum se modificó una ley sobre privatizaciones de empresas públicas.

SITUACION ACTUAL

ESTADOS UNIDOS

Como dijimos anteriormente en la década del 70, comenzó a expandirse la aceptación de los mecanismos de democracia semidirecta hacia el este del país, desde sus bases tradicionales en el oeste, llegando a todos los estados y al Congreso de Estados Unidos. Nunca antes hubo esfuerzos tan grandes para adoptar la legislación directa y extender su uso.

Los mecanismos son aplicados actualmente cada vez con mayor frecuencia para decidir sobre cuestiones muy disímiles: la reducción de impuestos, la restricción de fumar en ciertas áreas, la imposición de limitaciones al desarrollo de armas nucleares, el comercio de bebidas alcohólicas, la portación de armas, los derechos de los homosexuales, etc.

H. CONVENCION NAC. CONST. FOLIO 22

La iniciativa nacional es considerada por algunos reformadores como un remedio a muchos de las falencias de la democracia meramente representativa. Como afirma el Congresista Jack Kemp[14], "el tiempo es oportuno ... para que EE.UU. tome hacia el liderazgo en una ola global de democratización que demuestra la eficacia de las formas de gobierno que reposan en la sabiduría de los ciudadanos ordinarios. Los cambios más fundamentales que pudiéramos hacer... consisten en contar con una iniciativa nacional, mediante una enmienda a la Constitución".

Uno de los principales motivos que otorgó renovados impulsos a los movimientos en favor de la Legislación Directa (L.D.) es la percepción por parte de los ciudadanos de que el votar medidas legislativas en forma directa es un procedimiento más eficaz para influir sobre el gobierno que el voto en las elecciones de candidatos.[15] Por ejemplo, en 1979 el 71 % de los californianos que nunca votaron en las elecciones estatales consideraban como positivo la utilizaciones de los mecanismo de democracia semidirecta.

En Enero de 1978 y en Abril de 1981, el encuestador George Gallup realizó una amplia encuesta en EE.UU. acerca de si estaban a favor de un proceso de iniciativa nacional, y llegó a la conclusión de que "los votantes de la nación gustan de la idea de poder emitir un juicio en cuanto a la legislación nacional propuesta."[16]

Actualmente 26 estados tienen alguna forma de iniciativa o referéndum popular, de los cuales 21 cuentan con ambas, 3 sólo con el referéndum y 2 sólo con la iniciativa.

---

[14] Kemp Jack, An American Renaissance: Estrategy for the 1980s. Nueva York: Berkeley Plublishing Corp., 1981.

[15] Encuesta de California 7904,12-19 Noviembre 1979 The Field Inst. San Francisco California.

[16] American Institute of Plubic Opinion, Encuesta 991, Enero 1978.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
23

En los estados que tienen iniciativa, 21 permiten la iniciativa legal y 17 permiten la iniciativa constitucional; 5 estados cuentan tanto con la iniciativa directa como la iniciativa indirecta; en tanto que 15 solamente tienen la iniciativa directa y 3 únicamente la iniciativa indirecta

Los referéndums populares se permiten en 25 estados y generalmente están limitados a las leyes, pero cada estado, excepto Delaware, somete todas las enmiendas constitucionales realizadas por la legislatura a un voto popular.

a) LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

Los únicos países que contemplan en su estructura constitucional la iniciativa popular directa a nivel nacional son Suiza (1874, 1891) y Uruguay (1967), aunque solamente en lo que respecta a reformas o enmiendas constitucionales.

Las constituciones de Alemania (1949) y Perú (1993), contemplan la iniciativa de ley indirecta y directa respectivamente, aunque sólo a nivel regional y en los casos en que se reclama la creación de nuevos distritos federales.

Austria -Constitución de 1929-, Venezuela -Constitución de 1958-, España -Constitución de 1978-, Brasil -Constitución de 1988-, Colombia -Constitución sancionada en 1991-, Italia -ley nro 352, del 25 de mayo de 1970-, Paraguay -Constitución sancionada en 1992- y Perú -Constitución de 1993- contemplan en su letra fundamental la iniciativa indirecta sin votación popular en materia legislativa.

Permítasenos presentar el texto, referido a la iniciativa, de algunas constituciones que nos parecen relevantes:

CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
24

SUIZA

Art. 121.- 1- La revisión parcial puede tener lugar mediante la vía de la iniciativa popular o bien dentro de las formas estatuídas por la legislación federal.

2- La iniciativa popular consiste en una demanda presentada por 100.000 ciudadanos suizos que posean el derecho de voto y reclamen la adopción de un nuevo artículo constitucional, la abrogación o modificación de determinados artículos de la Constitución en vigencia.

3- Si por la vía de la iniciativa popular, una pluralidad de disposiciones diferentes son presentadas para ser revisadas o para ser incluidas en la constitución federal, cada una de ellas debe ser objeto de una demanda de iniciativa distinta

4- La demanda de iniciativa puede revestir la forma de una proposición concebida en términos generales o de un proyecto redactado en todas sus partes.

5- Cuando la demanda de iniciativa está concebida en términos generales, las cámaras federales, si la aprueban, procederán a la revisión parcial en el sentido indicado y someterán el proyecto a la ratificación o rechazo del pueblo o de los cantones. Si, por el contrario, las cámaras no la aprueban la cuestión de la revisión parcial será sometida a la votación del pueblo; si la mayoría de los ciudadanos suizos que toman parte en la votación se pronuncia por la afirmativa, la Asamblea federal procederá a la revisión conforme a la decisión popular.

6- Cuando la demanda reviste la forma de un proyecto redactado en todas sus partes y la Asamblea federal le da su aprobación, el proyecto será sometido a la ratificación o rechazo del pueblo y de los cantones. Si la Asamblea federal no está de acuerdo, ella puede elaborar un proyecto distinto o recomendar al pueblo el rechazo del proyecto propuesto y someter a la votación su propio contraproyecto o su proposición de rechazo al mismo tiempo que el proyecto emanado de la iniciativa.

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
25

Art. 123.- 1- La constitución federal revisada o la parte revisada de la constitución entra en vigor cuando ella es ratificada por la mayoría de los ciudadanos suizos que toman parte en la votación y por la mayoría de los estados.

URUGUAY

Art. 331: La presente Constitución podrá ser reformada total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos:

A- Por iniciativa del 10 % de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección mas inmediata.

La asamblea general, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular.

B- Por proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de componentes de la Asamblea General, presentados al presidente de la misma, los que serán sometidos al plebiscito en la primera elección que se realice.

Para que el plebiscito sea afirmativo en los casos de los incisos A y B, se requerirá que vote por "SI" la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurran a los comicios, la que debe representar por lo menos el treinta y cinco por ciento del total de los inscritos en el Registro Cívico Nacional.

AUSTRIA

D- Procedimiento legislativo federal

2- Toda moción propuesta por 200.000 votantes o por la mitad de los votantes en cada uno de tres Lander (iniciativa popular), será sometido por el Gobierno Federal al Nationalrat para acción de acuerdo con las Reglas de Procedimiento. La iniciativa popular debe ser presentada en forma de proyecto de ley.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 26

BRASIL

Capítulo 14: De los derechos políticos.
La soberanía popular será ejercida mediante sufragio universal y voto directo y secreto, con igual valor para todos y según lo dispuesto por la ley mediante
I Plebiscito
II Referéndum
III Iniciativa popular

Sub-sección tercera
De las leyes
2- La iniciativa popular podrá ser ejercida mediante presentación en la Cámara de Diputados de un proyecto de ley suscrito, como mínimo, por el uno por ciento del electorado nacional, distribuido al menos en cinco Estados, con no menos de tres décimos por ciento de los electores de cada uno de ellos.

VENEZUELA

Art.165: La iniciativa de las leyes corresponde: ...5- a un número no menor de 20.000 electores, identificados de acuerdo con la ley.

COLOMBIA

Art. 154: Las leyes pueden tener orígen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno, las leyes que se refieran a los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencia de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
27

Las cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el gobierno.

Los proyectos de ley relativos a tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales en el Senado.

Art 155: Podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional un número de ciudadanos igual o superior al 5 por 100 del censo electoral existente en la fecha respectiva o el 30 por 100 de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido por el artículo 163 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

Art. 123: 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 establecidos por la ley.

PERU

Art. 31: Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa o remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por la ley orgánica...

Art. 107: El presidente de la república y los congresistas tienen derecho de iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los municipios y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a la ley.

CONVENCIÓN NAC. CONST.
FOLIO
28

ESPAÑA

Art 87. Inc 3) Una ley orgánica regulará la forma del ejercicio y requisito de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias, o de carácter internacional, ni a lo relativo a la prerrogativa de gracia.

b)EL REFERENDUM.

En relación al referéndum son muchos los países que cuentan con alguna forma de este en su constitución, a continuación haremos un repaso sobre el texto de los artículos de algunas Cartas que nos resultan relevantes.

SUIZA
Art. 89.-
1-Las leyes federales y los decretos federales no pueden ser sancionados sino sólo a través del acuerdo de los dos consejos.
2-Las leyes federales y los decretos federales deben ser sometidos a su ratificación o rechazo por parte del pueblo cuando la demanda sea efectuada por 50.000 ciudadanos activos u ocho cantones
3- El punto dos es también aplicable a los tratados internacionales que:
a-Son de una duración determinada y no son denunciables;
b-Preveen la adhesión a un organismo internacional
c-Implican una unificación multilateral de derecho.
4- Por una decisión de los dos consejos el punto dos es aplicable a otros tratados.
5- La adhesión a los organismos de seguridad colectivos o a comunidades supranacionales está sujeta al voto del pueblo y de los cantones.

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
28

ITALIA

Art. 75 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 500.000 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.
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.

AUSTRIA

Si el Nationalrat asi lo resuelve, o si la mayoría de los miembros del Nationalrat asi lo demanda, toda sanción del Nationalrat será sometida a referéndum al término del procedimiento seguido en el art 42 pero antes de su promulgación por parte del Presidente Federal.

ESPAÑA

Art. 92.-
1- Las decisiones políticas de especial trasendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.
2- El referéndum será convocado por el Rey mediante propuesta del Presidente del Gobierno previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.

3- Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
30

FRANCIA

Art 11: El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno durante el período de sesiones o a propuesta conjunta de las dos Asambleas, publicadas 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, pudiere afectar el funcionamiento de las instituciones.
Cuando el referéndum a desembocado en la aprobación del proyecto, el Prersidente de la República lo promulga en el tiempo previsto por el artículo presedente.

PORTUGAL

Art. 118.
1- Los ciudadanos electores censados en el territorio nacional pueden ser llamados a pronunciarse directamente a título vincular a través del referéndum, por decisión del presidente de la República, mediante propuesta de la Samblea de la República o del Gobierno, y en los términos previstos por la Constitución y por la ley.
2- El referéndum sólo puede tener por objeto cuestiones de relevante interés nacional que deba ser decididas por la Asamblea de la República o por el Gobierno a través de la aprobación de convenios internacionales o de una acto legislativo.
3- Son excluídas del ámbito del referéndumlas alteraciones a la constitución, las materias previstas en los artículos 164 y 167 de la Constitución y las cuestiones o actos de contenido
tributario y financiero

SUECIA

El segundo apartado a la Constitución de 1922 en su artículo 49, expresaba así: "En el caso de que la importancia y la naturaleza particular de una cuestión exija que la opinión del pueblo sea acabada antes de la decisión definitiva del asunto, el Rey y el Riksdag podrán por medio de una ley hecha en común, decreta un referéndum general.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
31

Esta ley deberá precisar la cuestión a que responderá el referéndum e indicar el tiempo y la manera del referéndum. Tiene derecho a participar en el referéndum cualquiera que tenga derecho a votar para la segunda Cámara.

Cerrado el referéndum, la cuestión será tratada conforme a leyes fundamentales. Aparecen destacados en este artículo los rasgos básicos del referéndum, el acuerdo de gobierno y Parlamento acerca de la convocatoria y su regulación, el objeto de la consulta una cuestión que por su importancia y particular naturaleza haga conveniente la consulta popular, en tercer lugar, la decisión definitiva del asunto que permanece confiada a los órganos constitucionales competentes para adoptarla.

La nueva Constitución Sueca ha establecido el referéndum consultivo como exclusiva modalidad de referéndum, manteniendo su carácter de constitución estrictamente representativa. En su capítulo VIII, el art. 4 se limita a precisar: La ley enunciará las disposiciones imperativas por las que se regirán los referéndums consultivos organizados en el conjunto del país.

NORUEGA

En Nueruega, cuya antigua Constitución no contiene disposición alguna sobre referendos, igualmente se llevaron a cabo consultas populares. De las 5 consultas de ese tipo que se realizaron en dicho país, en todas las ocasiones el gobierno propuso al Parlamento las respectivas convocatorias.

URUGUAY

Art. 79- (segundo párrafo) El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso del referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

H. CONVENCION NAC. CONST. FOLIO 32

ECUADOR

Art.35- Establecese la consulta popular en los casos previstos por esta Constitución. La decisión adoptada por este medio será obligatoria.
Art.69- Las leyes aprobadas por el Congreso Nacional o por el Plenario de las Comisiones Legislativas, que fueran objetadas por el Presidente de la República, sólo pueden ser consideradas por el Congreso después de un año de la fecha de objeción. Sin embargo, el Congreso Nacional puede pedir al Presidente de la República que la someta a consulta popular. Si la objeción recayere en una parte de la ley, el Congreso Nacional la rectificará, aceptando la objeción o la ratificará en dos debates, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros y se procederá a su promulgación.

COLOMBIA

Art.103.- Son mecanismo de participación del pueblo en ejercicio de sus soberanía, el voto, el plebiscito, el referéndo, la consulta popular, el cabildo abierto, la inciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

PARAGUAY

Art. 121.- El referéndum legislativo, decidido por ley, podrá o no ser vinculante. Esta institución será reglamentada por la ley.

Art. 122. Mo podrán ser objeto de referéndum:
1- Las relaciones internacionales, tratados, convenios o acuerdos intenacionales;
2- las expropiaciones;
3- la defensa nacional;
4- la limitación de la propiedad inmobiliaria;
5- las cuestiones relativas a los sistemas tributarios, ponetarios y bancarios, la contratación de empréstitos, el presupuesto general de la Nación, y
6- las elecciones nacionales, departamentales y las municipales.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
33

PERU

Art. 32.- Pueden ser sometidas a referéndum:
1- la reforma total o parcial de la Constitución,
2- la aprobación de normas con rango de ley;
3- las ordenanzas municipales; y
4- las materias relativas al proceso de descentralización.
No pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de las personas, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor.

Los países que utilizaron estos mecanismos a nivel nacional con mayor asiduidad entre 1946 y 1980 fueron: Suiza en 169 oportunidades, Australia en 18, Nueva Zelandia en 17, Dinamarca en 11 oportunidades, Irlanda en 8 oportunidades, Francia en 10 veces, Italia en 4, Suecia en tres oportunidades, y España, Austria, Bélgica, Noruega y el Reino Unido en solamente una oportunidad.

De los convocados durante los últimos años se destacan el que aprobó el ingreso de España a la OTAN,los que habilitaron a varios países a firmar el tratado de Maastricht, y el que permitió la reforma política en Italia.

En cuanto a Latinoamérica, los casos más sobresalientes son: los referéndums de Uruguay que refrendaron la ley de amnistía por violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar, y el que recientemente vetó la ley de privatizaciones impulsada por el gobierno.

En Brasil el referéndum para que la ciudadanía optara entre: la república parlamentaria, o la presidencialista, o la monarquía constitucional como régimen de gobierno, donde la segunda opción fue la que obtuvo más votos.

En Perú la nueva constitución impulsada por el gobierno de Fujimori buscó legitimidad a través de un referéndum, que resultó favorable por escaso márgen.

Actualmente, en Colombia, se ha convocado a un referéndum para decidir acerca de la despenalización del consumo de drogas.

H. CONVENCION NAC. CONST.
FOLIO
34

ARGENTINA Y SUS CONSTITUCIONES PROVINCIALES.

En nuestro país existe una fuerte tendencia a incorporar mecanismos de democracia semidirecta a nivel provincial y municipal. Algunos de ellos fueron introducidos en las constituciones provinciales a partir de diversas reformas llevadas a cabo durante los últimos diez años, pero otras fueron incorporadas con anterioridad.

Solo cuatro constituciones provinciales, de las veintitrés, no cuentan con mención alguna a mecanismos de formas de democracia semidirecta, ellas son las de las provincias de Tucumán (de 1990), Santa Fe (de 1962), Santa Cruz (de 1957) y La Pampa (de 1960).

Por otra parte ocho constituciones provinciales cuentan con el referéndum de tipo obligatorio, de las cuales seis se refieren a mecanismos de reforma constitucional como ser las provincias de Río Negro (de 1988), Buenos Aires (de 1934), Chubut (de 1957), La Rioja (de 1986), Misiones (de 1958) y Mendoza (de 1965); y las otras dos "obligan" a referéndum para la Ley electoral en el caso de la Provincia del Chaco (de 1957) y para el re-trazado de límites en la de Neuquén (de 1957).

Más importante aún es que trece constituciones provinciales cuentan entre sus artículos la posibilidad de convocar a un referéndum, consulta popular o brindan el derecho de iniciativa y el de revocatoria. Esas provincias son las siguientes:

La Constitución de **Río Negro** dice en su art. 2:

"El poder emana del pueblo, quien delibera y gobierna por medio de sus representantes y autoridades legalmente constituidas, con excepción de los casos de referéndum, consulta, iniciativa y revocatoria populares.

A toda persona con derecho a voto le asiste el derecho a iniciativa ante los cuerpos colegiados para la presentación de proyectos."

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
35

En su art. 149 expresa en forma peculiar el concepto de revocatoria:

"Todo habitante de la Provincia puede peticionar la revocatoria de una ley a partir de su promulgación.
La ley permitirá el funcionamiento del registro de adhesiones, los plazos y el referéndum obligatorio."

Además agrega en su artículo 181 (atribuciones del gobernador) lo siguiente:

"(inc.) 18: Convoca a elecciones, consultas, referéndum o revocatoria populares, sin que por ningún motivo pueda diferirlas."

En la Constitución de **Salta** (de 1986), en su Título II-Sistema electoral, dice en el art. 58 lo siguiente:

"Derecho de iniciativa.
Se reconoce a los ciudadanos la iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley, que deben ser avalados en las condiciones prescriptas por la ley.
No pueden plantearse por vía de iniciativa popular los asuntos concernientes a la aprobación de tratados, presupuesto, creación o derogación de tributos provinciales, a la prerrogativa de gracia y reforma de la Constitución."

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
36

En el art. 59 agrega:

"Referéndum.

Las cuestiones de gobierno y el mantenimiento, reforma o derogación de normas jurídicas de significativa importancia, pueden ser sometidas a la consideración del cuerpo electoral, mediante referéndum.

La validez y eficacia del referéndum requiere:

1. Convocatoria al cuerpo electoral, dispuesta por ley.

2. Que los votos emitidos superen el cincuenta por ciento de los electores inscritos en los registros cívicos electorales.

3. Que la decisión corresponda a la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos.

Los poderes públicos realizan la publicidad con carácter estrictamente institucional y facilitan a los partidos políticos en forma equitativa, los medios para que se den a conocer sus posiciones.

No es admisible el referéndum para normas tributarias, presupuestarias o de gracia.

La decisión del electorado es obligatoria para todos los poderes públicos y en su caso, se promulga y se publica."

La Constitución de **San Juan** (de 1986) contiene la SECCION VIII-Consulta popular con los siguientes artículos:

"Condiciones.

Art.235.-Mediante el voto favorable de dos tercios de los miembros de la Cámara de Diputados, se puede someter a consulta popular de los electores cualquier cuestión que por importancia se considere merecedora de requerir la opinión popular.

Iniciativa.

Art.236.-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 puede ser vetada.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 37

Características.

Art.237.-Cuando la consulta popular esté ordenada en esta Constitución el voto será obligatorio y el pronunciamiento vinculante, cualquiera sea el número de votos emitidos.

En los demás casos el voto podrá ser obligatorio y optativo y con efecto vinculante o no, según se disponga. Cuando la consulta fuere optativa, se requiere, para que su resultado fuere válido, que haya sufragado el cincuenta por ciento de los electores inscritos en los registros cívicos.

Electores y sistema electoral.

Art.238.-Son electores en una consulta popular, todos los ciudadanos inscritos en último padrón electoral.

El sistema electoral se ajusta a lo previsto por esta Constitución."

La Constitución de **San Luis** (de 1987) en su CAPITULO VIII, llamado "Consulta Popular", dice lo siguiente:

"Condiciones.

Art. 98.- Mediante el voto favorable de 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 popular.

Iniciativa.

Art. 99.- 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 puede ser vetada.

Características.

Art. 100.- Cuando la consulta popular esté ordenada en esta Constitución, el voto es obligatorio y el pronunciamiento vinculante, cualquiera sea el número de votos emitidos.

En los demás casos el voto puede ser obligatorio u optativo y con efecto vinculante o no, según se disponga. Cuando la consulta fuere optativa, se requiere para que su resultado fuere válido, que haya sufragado el cincuenta por ciento de los electores inscritos en el padrón electoral utilizado."

H. CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE
FOLIO
38

En la Constitución de **Santiago del Estero** (de 1986) el artículo 4 fue redactado de esta forma:

"El poder reside en el pueblo, pero este no gobierna sino por medio de sus representantes y con arreglo a esta Constitución sin perjuicio de los sistemas de consulta popular."

En la Constitución de la nueva Provincia de **Tierra del Fuego**, Antártida e islas del Atlántico Sur (de 1991) tenemos toda la SECCION II, titulada "Participación directa", dedicada a la cuestión:

"CAPITULO I- Iniciativa popular.
Requisitos.
Art. 207.- Se reconoce el derecho a la iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley, cuando sean avalados por un número de ciudadanos no menor al diez por ciento de la cantidad de votos efectivamente emitidos en la última elección provincial, en la forma y del modo que determine la ley.
Los proyectos presentados en la Legislatura, de conformidad con lo establecido en el párrafo precedente, estarán sujetos a trámite parlamentario preferencial.
En el nivel municipal, la iniciativa popular será aplicada en igual forma hasta tanto sea establecida y reglamentada en la ley orgánica y cartas orgánicas municipales.

CAPITULO II- Consulta popular.
Condiciones. Iniciativa.
Art. 208.- 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 y de presupuesto.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
39

CAPITULO III- Revocatoria de mandatos.

Art. 209.- La ciudadanía podrá solicitar la revocatoria del mandato de cualquier funcionario en ejercicio de un cargo electivo, en el modo y por la forma que establezca la ley, que deberá ser aprobada por el voto favorable de los dos tercios de los miembros de la Legislatura. Dicha norma deberá contemplar como base que la solicitud de revocatoria se formalice por escrito ante la Justicia Electoral Provincial, con la adhesión certificada por ésta, del veinte por ciento como mínimo del total del número de votantes que efectivamente hayan sufragado en el último acto eleccionario llevado a cabo en la jurisdicción que corresponda.

Este derecho no podrá ejercerse antes de transcurrido el cincuenta por ciento del período de la gestión motivo del cuestionamiento."

En la Constitución de **Catamarca** (de 1988) se dedica la SECCION SEGUNDA en el CAPITULO VII, llamado "De la apelación al pueblo- Formas de democracia semi-directa", diciendo lo siguiente:

"Art. 129.- Todo asunto de interés general para la Provincia puede ser sometido a consulta popular con excepción del presupuesto y la materia impositiva. La ratificación, reforma o derogación de normas jurídicas, convenios o leyes provinciales pueden ser sometidas a referéndum del pueblo de la Provincia. Una Ley especial determinará la oportunidad, condiciones y efectos de los actos electorales previstos en el presente artículo, con arreglo a esta Constitución y el Código de los derechos políticos."

En la Constitución de la Provincia de **Córdoba** (de 1987) el tema aparece en los siguientes artículos dentro del CAPITULO

III-Derechos políticos:

"Iniciativa Popular.

Art.31.- Los ciudadanos pueden proponer a la Legislatura proyectos de leyes y de derogación de las vigentes para su consideración, la solicitud debe estar suscripta por el porcentaje de electores que la ley determine.

H. CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE FOLIO 40

No pueden ser sometidos a este procedimiento los proyectos de leyes concernientes a reformas de la Constitución, aprobación de tratados, tributos, presupuestos, creación y competencia de tribunales.

Consulta popular y referéndum.
Art. 32.- Todo asunto de interés general para la Provincia puede ser sometido a consulta popular, de acuerdo con lo que determine la ley.
Se autoriza el referéndum para los casos previstos en esta Constitución."

Por otra parte aclara en el CAPITULO V-Formación y sanción de las leyes, en el artículo 111 referido al origen de la sanción de las leyes establece lo siguiente:

"... o por iniciativa popular en los casos que determinan esta Constitución y la ley."

En la Constitución de la Provincia del **Chaco** ya en su art. 2 establece:

"Todo el poder emana del pueblo y pertenece al pueblo, que lo ejerce por medio de sus representantes con arreglo a esta Constitución y sin perjuicio de los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria."

En la Constitución de la Provincia de **Chubut** se establece lo siguiente:

"Art.137.- La Legislatura estará obligada a tratar todo proyecto o petición presentada con firma de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la provincia que totalicen el 4% del mismo."

En el artículo 4 de la Constitución de la Provicia de **Formosa** (de 1991) encontramos el siguiente texto:

"La soberanía reside en el pueblo de la Provincia, quién delibera y gobierna a través de sus representantes y autoridades establecidas en esta Constitución, y por medio del plebiscito y el referéndum, conforme con las leyes que reglamentan su ejercicio."

CONVENCIÓN N.C. CONSTITUYENTE
FOLIO
41

En la Constitución de **Jujuy** (de 1986) se establece en su artículo 2 lo siguiente:

"Soberanía popular.
Todo poder público emana del pueblo, pero éste no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y demás autoridades que esta Constitución establece, sin perjuicio de la iniciativa popular, el plebiscito consultivo y el referéndum, que se ejercerán conforme a la ley."

Por otra parte en el Capítulo dedicado al "Procedimiento para la formación de las leyes" dice lo siguiente:

"Art.118.- Iniciativa legislativa.
Las leyes tendrán origen en proyectos presentados por los diputados, por el Poder Ejecutivo, por el Supremo Tribunal de Justicia o por iniciativa popular, con arreglo a lo que establece esta Constitución y la ley."

Además en el artículo 123 dice lo siguiente sobre las atribuciones de la Legislatura:

(inciso) "11) Legislar sobre iniciativa popular, plebiscito consultivo y referéndum, sin perjuicio de lo establecido respecto de los municipios;..."

En la parte dedicada a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el artículo 137 dice lo siguiente:

(inciso) "12) Convocar a referéndum y a plebiscito consultivo, conforme lo establezca la ley;..."

En la Constitución de **La Rioja** se establece lo siguiente:

"Art.1.- Soberanía popular: El poder emana y pertenece exclusivamente al pueblo de la Provincia, quién lo ejerce por medio de sus legítimos representantes y por las otras formas de participación democrática establecidas en esta Constitución."

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
42

Dentro del CAPITULO V - Derechos políticos y régimen electoral dice lo siguiente:

"Art. 81.- Iniciativa popular: Por la iniciativa popular, el cuerpo electoral con el porcentaje que la ley determine, que no debe ser inferior al cinco por ciento del electorado puede presentar un proyecto de ley o de derogación de leyes en vigencia para su tratamiento por la Cámara de Diputados, incluyendo la reforma constitucional.

La Cámara de Diputados está obligada a considerar el proyecto. Cuando lo rechace o lo reforme sustancialmente, la iniciativa deberá someterse a consulta popular. Si el proyecto no es tratado en el término de tres meses, el mismo quedará aprobado.

Art. 82.- Consulta Popular: Las cuestiones de gobierno y la vigencia de nuevas leyes, la reforma o derogación de normas jurídicas de significativa importancia, pueden ser sometidas a consulta popular, que podrá ser obligatoria o facultativa. Será obligatoria en los siguientes casos:

1. Toda reforma constitucional realizada por la Cámara de Diputados de acuerdo al artículo 162.
2. Las leyes que autorizan empréstitos cuyos servicios sean superiores al porcentaje en que se puedan afectar los recursos ordinarios.
3. Los actos legislativos que se considere conveniente someter a consulta antes de su vigencia.

Toda propuesta que sea sometida a consulta popular obligatoria se tendrá por rechazada por el pueblo si una mayoría de más del treinta y cinco por ciento de los votos de los electores inscritos en el registro electoral no la aprueba.

Art. 83.- Revocatoria popular: El cuerpo electoral tiene el derecho de decidir la destitución o separación de aquellos funcionarios electivos que no han cumplido el mandato recibido o que por mal desempeño de sus funciones han dejado de merecer la confianza, depositada en ellos por el pueblo.

Para que la revocatoria popular se considere válida es necesario que el resultado electoral supere el cincuenta por ciento de los electores inscritos en el registro electoral."

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
43

En la Constitución de la Provincia de **Misiones** dice lo siguiente:

"Art. 2.- La soberanía reside en el pueblo, del cual emanan todos los poderes, pero este no gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades legítimamente constituidas, sin perjuicio de los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria."

De estas trece provincias que incluyen en sus constituciones formas directas de democracia solo nueve hacen extensivos estos derechos a nivel Municipal.

Río Negro en el art. 228, inciso 4 dice: (debe constar en la Carta Orgánica Municipal) "El derecho de consulta, iniciativa, referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato."

San Juan en las atribuciones de la Cámara de Diputados, artículo 150, inciso 8 dice: "dictar la ley orgánica de los municipios de segunda y tercera categoría. en los casos de escisión o fusión, se debe llamar a consulta popular a todos los electores de los municipios involucrados."

Catamarca a su vez establece en la SECCION VII, dedicada al Régimen Municipal, dice lo siguiente: "Ar. 247.- Las Cartas Orgánicas deben contener y asegurar:... (inciso) 3) Los derechos de iniciativa, referéndum y consulta popular."

Córdoba en la SECCION IV-Administración pública provincial y municipal, artículo 183 dice: "las Cartas Orgánicas deben asegurar:... (inciso)4) los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria."

Chaco en la sección dedicada al régimen municipal dice lo siguiente: "Iniciativa-Referéndum-Revocatoria. Art.195.- La ley establecerá la forma en que serán ejercidos los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria."

Formosa reafirma estos derechos obligando a otorgarlos a nivel municipal en el artículo 183 y agrega el de iniciativa que no figuraba a nivel provincial.

Misiones en la SECCION dedicada al ordenamiento municipal dice lo siguiente: "Art. 165.- Los electores del municipio tendrán los derechos de iniciativa, referéndum y destitución."

Por último, solo tres provincias que no tienen estos derechos a nivel provincial sí los otorgan a los ciudadanos de los municipios.

La Constitución de la Provincia de **Neuquén** menciona el tema solo en el artículo 207 dentro del apartado sobre el régimen municipal y establece el referéndum para las concesiones de servicios públicos por plazos mayores de 10 años.

La Constitución de **Corrientes** se refiere al tema en el apartado del Régimen municipal: "Art.170.- Los integrantes del cuerpo electoral del municipio tienen los derechos de iniciativas, referéndum y revocatoria, en la forma que reglamenta la ley."

Por último la Constitución de **Entre Ríos** (de 1933) establece en el apartado dedicado a la organización municipal: "Art. 193.- La ley orgánica de las corporaciones municipales podrá otorgar al electorado de cada municipio, y para casos expresamente enumerados, los derechos de iniciativa, referéndum y destitución de los funcionarios electivos."

Los mecanismos de democracia semidirecta están fuertemente arraigados en el derecho constitucional provincial y han sido utilizados en contadas pero igualmente importantes ocasiones como para afirmar que constituyen una práctica política a tomar en cuenta.

MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

Ahora intentaremos establecer una conceptualización de los mecanismos de la democracia semidirecta que proponemos.

INICIATIVA POPULAR: es el derecho de los ciudadanos de proponer un proyecto de ley para su tratamiento, en forma obligatoria y en un plazo determinado, por parte del Congreso Nacional.

REFERENDUM: es el derecho de la ciudadanía a decidir sobre una ley sancionada, sometiéndola a votación popular en busca de su ratificación o rechazo.

Se llama **referéndum facultativo:** cuando la convocatoria a la votación popular es realizada por las autoridades buscando la derogación o ratificación de una ley sancionada.

Se llama **referéndum facultativo de petición popular:** cuando la convocatoria a la votación popular es impulsada por petición de un determinado número de ciudadanos, buscando la derogación o ratificación de una ley en forma total o parcial.

ARGUMENTOS EN FAVOR DE LA LEGISLACION DIRECTA

La incorporación de los mecanismos de democracia semidirecta se sustenta, de esta manera, tanto en la experiencia comparada como en la doctrina y la opinión de los tratadistas en derecho constitucional. En sí mismas, los mecanismos que implican legislación directa otorgan grandes ventajas a los sistemas políticos que las utilizan, aumentando su nivel de democratización y representatividad.

CONVENCION NAC. CONST. FOLIO 46

A continuación podemos enumerar algunas de esas ventajas:

1- La legislación directa (L.D.) reduce el poder de los grupos de interés especial que, debido a los recursos organizativos, materiales y monetarios con los que cuentan, pueden presionar y condicionar fuertemente la política pública de los funcionarios electivos.

Al incorporarse mecanismos de democracia semidirecta, los ciudadanos adquieren un instrumento que le permite contrarrestar las presiones de los grupos organizados.

2- La iniciativa y el referéndum permiten a los votantes intervenir en la resolución de problemas que de otra manera quedarían ajenos a la agenda política. Esto es especialmente relevante en cuestiones que la ciudadanía le otorga una gran importancia.

Desde reformas constitucionales hasta la despenalización del consumo de drogas, o el problema del aborto, etc, los mecanismo de democracia semidirecta permiten adoptar decisiones que cuenten con el apoyo de la mayoría del pueblo. En pocas palabras, puede afirmarse que el pueblo ha hablado y ha decidido sobre el asunto.

3- La L. D. incentiva la participación ciudadana y el desarrollo de virtudes cívicas. En los sistemas totalmente representativos, la actividad política queda exclusivamente en manos de los representantes, limitando la actividad ciudadana a la elección entre distintos candidatos, lo cual requiere un nivel de participación y de información menor al requerido para tomar decisiones sobre política pública

La L. D. es un método para restaurar en los ciudadanos el interés activo por las tareas políticas, ya que al obtener los votantes la posibilidad de expresar realmente sus opiniones y de transformarlas en decisiones actuales.

Por otra parte, alienta la responsabilidad ciudadana y evita la alienación, la anomia y la marginación de grandes sectores con respecto al proceso político. Así, estos mecanismos impulsan a un mayor interés por los asuntos de gobierno por parte del pueblo.

H. CONVENC. NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
47

A continuación podemos enumerar algunas de esas ventajas:

1- La legislación directa (L.D.) reduce el poder de los grupos de interés especial que, debido a los recursos organizativos, materiales y monetarios con los que cuentan, pueden presionar y condicionar fuertemente la política pública de los funcionarios electivos.

Al incorporarse mecanismos de democracia semidirecta, los ciudadanos adquieren un instrumento que le permite contrarrestar las presiones de los grupos organizados.

2- La iniciativa y el referéndum permiten a los votantes intervenir en la resolución de problemas que de otra manera quedarían ajenos a la agenda política. Esto es especialmente relevante en cuestiones que la ciudadanía le otorga una gran importancia.

Desde reformas constitucionales hasta la despenalización del consumo de drogas, o el problema del aborto, etc, los mecanismo de democracia semidirecta permiten adoptar decisiones que cuenten con el apoyo de la mayoría del pueblo. En pocas palabras, puede afirmarse que el pueblo ha hablado y ha decidido sobre el asunto.

3- La L. D. incentiva la participación ciudadana y el desarrollo de virtudes cívicas. En los sistemas totalmente representativos, la actividad política queda exclusivamente en manos de los representantes, limitando la actividad ciudadana a la elección entre distintos candidatos, lo cual requiere un nivel de participación y de información menor al requerido para tomar decisiones sobre política pública

La L. D. es un método para restaurar en los ciudadanos el interés activo por las tareas políticas, ya que al obtener los votantes la posibilidad de expresar realmente sus opiniones y de transformarlas en decisiones actuales.

Por otra parte, alienta la responsabilidad ciudadana y evita la alienación, la anomia y la marginación de grandes sectores con respecto al proceso político. Así, estos mecanismos impulsan a un mayor interés por los asuntos de gobierno por parte del pueblo.

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 48

4- La L. D. robustece al gobierno representativo ya que aumenta el sentido de responsabilidad de los funcionarios que saben que sus decisiones pueden ser apeladas por la "Cámara compuesta por el pueblo todo". De esta manera, es importante como operan estos mecanismos no sólo de manera actual, sino también de manera virtual. La sola posibilidad de ser utilizado por la ciudadanía refuerza la responsabilidad de los representantes.
Ya sea que la iniciativa sirva como "cañón tras la puerta" o como "freno" legislativo, la mayoría de los que han estudiado el proceso, sostienen que propicia la responsabilidad legislativa.

REVOCATORIA DE MANDATO

REVOCATORIA: es el derecho de la ciudadanía a solicitar la destitución de un funcionario electivo antes de que expire su mandato, la cual se llevará a cabo por votación popular en elecciones especialmente convocadas. La votación sólo se realizará cuando la solicitud de revocatoria se acompaña con un número de firmas de apoyo equivalente a determinado porcentaje de los ciudadanos inscriptos en el padrón electoral.

La revocatoria, para ser precisos, no constituye en absoluto un mecanismo de democracia semidirecta sino de democracia representativa, esto es, quien designa a los representantes tienen la facultad de destituirlos. De esta manera, y con respecto a los funcionarios electos del Poder Ejecutivo, la ciudadanía cumpliría una función análoga al del Congreso en un sistema parlamentario: elegir y deponer autoridades.

En cuanto a los funcionarios legislativos, Lijphart aclara que la revocatoria "sólo se lleva a cabo en sistemas electorales plurales y mayoritarios porque requiere que cada componente se especifique claramente. De ahí que sea incompatible con una representación proporcional o semiproporcional".[17]

---

[17] Lijphart, Arend: Las Democracia Contemporáneas, Ariel, Barcelona, 1984.

CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE
FOLIO
49

Sin embargo, tal imposibilidad podría ser superada si el cargo vacante es ocupado según el orden de lista al la que pertenecía el legislador revocado.

ARGUMENTOS A FAVOR DE LA REVOCACIÓN DE MANDATO.

1- Permite una rendición de cuentas constante en lugar de tener que esperar a las elecciones para deponer legalmente a funcionarios irresponsable, deshonestos e incompetentes.

De esta manera, hace al sistema más representativo y obliga a los representantes a estar más atento a las demandas de los ciudadanos. De alguna manera, constituye un mecanismo análogo a la capacidad de los parlamentos para destituir a los miembros del gabinete en los regímenes parlamentarios.

2- Chequea las influencias indebidas por parte de los grupos de intereses especiales. Los funcionarios deben responder al electorado y no a quienes hayan "aportado" a su campaña. De esta manera, es posible superar la conducta perversa inscripta en muchos sistemas políticos en los que, al decir de Guillermo O'Donnell, los partidos políticos "adoptan una estrategia secuencial: conseguir más votos en los momentos de la elección, obtener otras formas de apoyo entre elecciones,"[18] lo cual fomenta la irresponsabilidad de los partidos políticos. La revocatoria, como un mecanismo útil, posibilitaría corregir tales conductas.

3- Da incentivos para que la ciudadanía se mantenga informada en el período entre las elecciones. Evita asimismo la frustración de una ciudadanía disgustada pero sin medios legítimos para manifestar su oposición. De esta manera, es una válvula de escape de sentimientos intensos.

---

[18] O'Donnell, Guillermo, Modernización y autoritarismo, Buenos Aires, Paidós, 1972.

H. CONVENCIÓN CONSTITUYENTE FOLIO 50

Si bien en el corto plazo la revocatoria genera fricciones y faccionalismo, en el largo plazo se constituye como una manera eficaz de canalizar los conflictos políticos y aliviar tensiones. De esta manera, permite superar la situación de impotencia y frustración ante los representantes ineptos o incapaces, y permite a la ciudadanía actuar por medios democráticos y legítimos.

4- Es una alternativa sensata al juicio político. Porque ante la imposibilidad política o técnica de realizarlo, la revocatoria se convierte en una alternativa. La gran diferencia es que mientras el juicio político debe basarse en la comisión de delitos o en incumplimiento de funciones, la revocatoria puede aplicarse ante la percepción de que los representantes no cumplen adecuadamente con su mandato.

COMO FUNCIONA LA LEGISLACION DIRECTA

SURGIMIENTO Y PRESENTACION DE LA INICIATIVA

La reforma que proponemos posibilitará que los ciudadanos que deseen impulsar una medida específica determinada sigan, tres métodos, comunes en otros países que cuentan con esta legislación, para redactar los proyectos. Obviamente este punto no se refiere al referéndum por tratarse de decisiones sobre medidas legislativas ya adoptadas por el Congreso.

1.- El método de la legislación anulada: uno de los métodos más habituales para redactar una iniciativa consiste en sacarla de los proyectos de ley recientemente anulados o aún pendientes.

2.- El método de la audiencia pública: el texto provisional de una proposición es sometido a audiencias públicas por parte de las organizaciones impulsoras de la iniciativa. Las reuniones abiertas y la accesibilidad de quienes toman decisiones son sus características, lo que permite incorporar modificaciones al proyecto.

H. CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE
FOLIO
51

3.-El método en los intereses privados especiales: Si un grupo de interés tiene recursos puede emplear a consultores o equipos especiales para redactar la proposición.

Quienes propongan proyectos deberán presentarlos a las autoridades que se determinen antes de que se proceda a juntar firmas. Después de la presentación no pueden hacerse cambios en la proposición. Esto protege a los ciudadanos que firman peticiones garantizándoles que la propuesta por la que firman será la misma que se someterá a votación. El título de la propuesta puede ser dado por los proponentes o por la autoridad receptora.

REQUISITOS PARA LA FIRMA

Los mecanismos de democracia semidirecta que dependan de la iniciativa de los ciudadanos requieren, para poner en marcha el proceso de aprobación, de una cantidad de firmas determinadas que avalen la propuesta. El objeto de esto es mantener las votaciones libres de proposiciones frívolas e irracionales, o que proceden de intereses excesivamente limitados. Las mismas estarár sujetas a un recuento estricto e imparcial que certifique su validez.

En algunos países, particularmente aquellos que cuentan con una organización política federal, se exige una cantidad determinada de distritos con un porcentaje de firmas específico, lo cual tiene la intención de evitar que un área urbana o de mayor densidad poblacional fije de manera exclusiva la agenda acerca de las iniciativas y los referéndums.

Tampoco podrá exigirse que la cantidad de distritos que deben llegar a ese piso sea la totalidad ya que esto le otorgaría poder de veto a los distritos de menor población. De esta manera, se logra un equilibrio entre las zonas más pobladas y las menos pobladas, quitando poder de imposición unilateral por parte de unas, como el poder de veto por las otras.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
52

El plazo otorgado para recolectar las firmas, a partir del momento de la petición varía, según casos analizados, entre los tres y los dieciocho meses. Se suele, asimismo, estipular un plazo de entre 30 y 60 días para convocar a la elección popular una vez que se certifican las firmas, debido a la necesidad de garantizar un plazo para la manifestación de opiniones por parte de los involucrados, y al mismo tiempo, evitar dilaciones por parte de las autoridades que deben realizar la con
vocatoria.

LIMITACIONES TEMATICAS A LA LEGISLACION DIRECTA.

La mayoría de los países (o estados en el caso de EE-.UU.) que cuentan con mecanismo de L.D., establecen algún tipo de limitación en cuanto a los temas que pueden ser sometidos a referéndum o ser motivo de iniciativas.

Por lo general esos temas se refieren a el reclutamiento de tropas, declaración de guerra, decisión sobre tratados internacionales y leyes de presupuesto.

Muchas constituciones también excluyen las posibilidades de utilizar estos instrumentos en caso de reforma constitucional y creación o derogación de impuestos, aunque ambos están aceptados en muchos otros casos.

APROBACION DE LA INICIATIVA O REFERENDUM

Los referéndums se deciden en elecciones generales o en elecciones especiales. La votación se lleva a cabo en forma personal, el día fijado para la elección, aunque en algunos estados de EEUU se estudia la posibilidad de aceptar las boletas electorales por correo o aplicar el proceso de televotos.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
53

A pesar de que normalmente una ley sujeta a votación popular se aprueba con la mayoría absoluta de los votos, en algunos casos se requieren mayorías especiales (normalmente del 55 al 75 %).

Al igual que en el caso de la recolección de firmas, y por los mismos motivos, junto al requisito de mayoría absoluta a nivel nacional, se requiere que la propuesta haya ganado por lo menos en un número determinado de distritos. La intención de evitar el poder de veto y de, fundamentalmente, evitar la imposiciones de los distritos grandes sobre el resto del país, se hace aún más evidente en el caso de la votación de las propuestas.

En una decisión unánime, la Suprema Corte de los EE.UU., rechazó el argumento a favor de una mayoría simple del voto total emitido en este tipo de votaciones en los Estados norteamericanos y mantuvo en su lugar el requisito de que una mayoría de los condados deben aprobar la votación.[19]

Finalmente, la necesidad de poner un piso del total de votantes con respecto al padrón tiene el objetivo de garantizar que la decisión adoptada sea realmente representativa de la voluntad popular. Esto es de especial importancia en caso de que los mecanismo de L.D. sean considerados como derechos de ejercicio no obligatorio.

ATRIBUCIONES DE LOS PODERES DEL ESTADO CON RESPECTO A LAS LEYES APROBADAS EN VOTACION POPULAR.

En los casos analizados en los estados norteamericanos no existe ninguna disposición que autorice el veto del gobernador sobre las decisiones populares fruto de referéndums. De todas maneras, la posibilidad de la misma debe ser eliminada para evitar que la decisión popular sea avasallada.

---

[19] City of Eastlake vs. Forest City Enterprises 426 EE.UU. 668 (196).

La legislación comparada revela como tendencia predominante la posibilidad de reforma de las decisiones tomadas en la votación popular por parte de las Legislaturas. Para ello, durante los dos primeros años el requisito es de las dos terceras partes de cada Cámara, y de mayoría absoluta a partir de ese plazo.

Por otra parte, las leyes aprobadas por votación popular están, al igual que cualquier norma jurídica, sujeta a control de constitucionalidad.

FORMAS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA COMO FORMA DE PERFECCIONAR LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

"...La intención de los mecanismos de iniciativa, referéndum y revocación es restaurar, no destruir, la democracia representativa..." Woodrow Wilson, politólogo expresidente de los Estados Unidos. [20]

"...Aprovecharía al principio parlamentario que los políticos profesionales que integran hoy el parlamento reprimiesen su explicable desconfianza contra la institución del referéndum y admitiesen no solo el llamado referéndum constitucional, como lo hacen algunas constituciones modernas, sino también el referéndum legislativo..." Hans Kelsen. [21]

---

[20] Woodrow Wilson, acto en Kansas City, 5 de Mayo de 1911, reproducido en "The public papers of Woodrow Wilson", ed. S. Baker and W. Dodd, New York, Harper and Brothers, 1925.

[21] Hans Kelsen, "Teoría General del Estado", pag 403, México, 1951.

CONVENC. ON NAC. CONSTITU. FOLIO 55

"...Los intereses especiales, que verían su poder mermado en una elección general, son realmente poderosos en una legislatura si logran los servicios de lobistas profesionales y entrenados..." Theodore Roosevelt, ex presidente de los Estados Unidos [22]

"...Así, es que vemos en los tiempos modernos producirse una reacción en el sentido de volver en cuanto es posible a la democracia pura, en ciertos y determinados casos, es decir, al gobierno directo del pueblo por el pueblo, dictando sus propias leyes, o al menos interviniendo en ellas..." Bartolomé Mitre, ex presidente de la República Argentina. [23]

Señor Presidente creemos que la idea central en nuestra presentación es la concepción de las formas semidirectas de democracia como complementos de la democracia representativa, más que como mecanismos cuyo objetivo fuera desvirtuar la esencia o naturaleza de la democracia liberal.

Esta idea de las formas de democracia semidirecta como elemento adicional a la democracia representativa tradicional, pero que en nada altera sus características y prácticas centrales, -mas aún, podría decirse que las perfecciona- tiene, como hemos demostrado, sólidos antecedentes en el pensamiento jurídico y político.

---

[22] Theodore Roosvelt, The outlook, 21 de enero de 1911, citado en T. Cronin, "Direct democracy, the politics of initiative, referéndum and recall", Harvard University Press, 1989.

[23] Citado en Linares Quintana, Segundo. Teoria e historia constitucional, Editorial Alfa, Bs. As. 1958.

H. CONVENC. ON N. C. CONST. FOLIO 56

Entendemos la democracia semidirecta según la definición del político y académico colombiano Diego Uribe Vargas: "...el reforzamiento de la idea democrática mediante consultas directas, debidamente institucionalizadas y con garantías para evitar el abuso..." y continúa este autor :"...Ante la imposibilidad del ejercicio inmediato del poder por parte del pueblo, el avance del maquinismo contemporáneo y de los medios de comunicación permiten conciliar, dentro de un mecanismo intermedio, los beneficios del sistema representativo con las consultas diferentes al simple acto del sufragio..."[24]

El jurista Maurice Hauriou afirma: "...Ciertamente, el régimen representativo ofrece ventajas sobre la pura democracia directa, pero esa no es una razón para que no se la corrija con una dosis de sufragio directo..."[25]

Woodrow Wilson, prestigioso académico y ex presidente norteamericano a quien citábamos al comienzo, argumentaba ácidamente en 1911 que "...Debemos tener presente que estamos contrastando el funcionamiento de la iniciativa y el referéndum, no con el gobierno representativo que nosotros poseemos en teoría, y el cual estamos desde hace tiempo persuadidos que siempre hemos tenido, sino con el actual estado de cosas, con un proceso legislativo que se tramita en secreto, respondiendo al impulso de maquinarias manejadas, donde los legisladores se entristecen al darse cuenta que no son dueños de sus actos, sino mascotas en medio de un juego..."[26]

---

[24] Diego Uribe Vargas, "El referéndum", Ediciones Tercer Mundo, Bogotá 1967.

[25] Maurice Hauriou, "Principios de derecho público y constitucional", Segunda edición, Madrid

[26] Woodrow Wilson, "Issues of reform", citado en William Munro ed., "The initiative, referéndum and recall", New York, D. Appleton, 1912, pag 87.

H. CONVENCION NACIONAL FOLIO 57

Las formas de democracia semidirectas apuntan, pues, a corregir las desviaciones de la verdadera democracia representativa, mas que a conspirar contra esta última. Tanto es así, que según el politólogo norteamericano Tomas Cronin, aún en un caso como el de Estados Unidos, donde estas prácticas son muy frecuentes a nivel estadual, ni siquiera en los Estados en que más se ha instrumentado el referéndum y la iniciativa, estos mecanismos han desbordado el gobierno representativo.

Por el contrario, "...el proceso representativo, especialmente la elección de los legisladores, continuó siendo el principal, mas aún, abrumadoramente predominante, medio práctico para posibilitar que las opiniones e intereses de los ciudadanos norteamericanos estén regularmente representados en los gobiernos estaduales..."[27]

En otras palabras, los mecanismos de iniciativa, referéndum y revocatoria no pretenden reemplazar al parlamento, órgano insustituible de la vida democrática y fuente fundamental de control sobre el Poder Ejecutivo.

Es innegable que el advenimiento de la sociedad de masas e industrial, la generalización del sufragio, la revolución tecnológica han tenido fuerte impacto en diseños democráticos cuya raíz se sitúa en los pensadores de los siglos XVII y XVIII, mucho antes del auge de la política de masas.

Muchos de los autores clásicos de la teoría democrática, como Locke o Rousseau, concebían esta forma de gobierno protagonizada por individuos soberanos que se ponían de acuerdo con otros individuos soberanos en aras de crear un voluntad común. No concebían la existencia de poderosos grupos actuando entre el Estado y los individuos, bregando por intereses particulares.

---

[27] Thomas Cronin, op. cit., pag 59.

H. CONVENCION NAC. CONST. FOLIO 58

Ante esta situación Bobbio nos dice: "...Lo que ha sucedido en los estados democráticos modernos es exáctamente lo opuesto: los grupos se han vuelto cada vez más los sujetos políticamente pertinentes, las grandes organizaciones, los sindicatos, las diversas asociaciones y los partidos y cada vez menos los individuos...".[28]

Por eso creemos que las formas de democracia semidirecta devuelven al ciudadano algo de la autoridad perdida, una posibilidad de tener voz frente al predominio y presión de los grupos de interés especiales sobre el parlamento y las instituciones representativas en general.

Dice Uribe Vargas "...Una manera de devolverles la fe a muchos sectores que miran con desconfianza las instituciones clásicas, por pensar que ellas no se acomodan a las tareas del Estado moderno, hallan cauce apropiado en la fórmula que acondiciona el mecanismo parlamentario con el referéndum..."[29]

Esto no quiere decir que los grupos de interés especiales de hecho no presionen y proclamen sus opiniones ante una ley a refrendar o modificar, pero la última palabra siempre queda en manos del ciudadano en el cuarto oscuro. También las formas de democracia semidirecta que contribuyen a mejorar los órganos representativos tiene que ver con las posibilidades de control.

La factibilidad del referéndum opera directamente sobre las actitudes del parlamentario, quien seguramente no podrá dejar de tener presente que su excesivo apego a intereses poderosos o extremadamente particularistas podría implicar un castigo en las urnas.

---

[28] Norberto Bobbio, "El futuro de la democracia" FCE, Buenos Aires, 1993, pág 18.

[29] Diego Uribe Vargas, op. cit., pág 60.

CONVENCION NAC. CONST. FOLIO 59

Si los representantes olvidan la voz del pueblo, deberán tener en cuenta que los ciudadanos poseen mecanismos operativos y eficientes para hacerse escuchar. Por otra parte, el referéndum podría descongestionar la labor parlamentaria en temas arduos o polémicos que hacen difícil un acuerdo entre los legisladores, trasladando al pueblo el arbitraje de la decisión.

Es por todo esto que las formas de democracia semidirectas permiten corregir algunas de las desviaciones nocivas de la democracia representativa, pero, como se desprende de sólidos antecedentes jurídicos y políticos, en modo alguno apuntan a alterar sus formas básicas y esencia.

En el caso James vs. Valtierra la Suprema Corte de Justicia de los EE.UU. determinó que "toda la historia de California demuestra el uso repetido del referéndum para dar a los ciudadanos una voz en cuestiones de política pública...Las disposiciones relativas al referéndum demuestran devoción hacia la democracia..."[30]

Es importante destacar que son países de centenaria tradición democrática como Suiza y Estados Unidos donde mayormente se han practicado las formas democráticas e institucionalizadas de intervención popular en el proceso legislativo, y es seguro que la fortaleza de sus regímenes tenga que ver con estas prácticas.

El teórico político norteamericano Benjamín Barber sostiene la imposibilidad de la participación corriente de todos los ciudadanos en el manejo de los asuntos públicos. Sin embargo: "...Debe existir el gobierno del pueblo en determinados asuntos públicos..." y finalmente, en unas palabras que no pueden ser ajenas al caso argentino, añade:

"...Para seguir libres debemos seguir siendo democráticos, y para seguir siendo democráticos debemos tomar conciencia que votar presidentes y sustituirlos no es suficiente..."[31]

---

[30] James vs. Valtierra, 402 EE.UU 141 (1971).

[31] Benjamín Barber, "Voting is not enough", Atlantic Monthly, junio de 1984, pag 52.

Víctor Hugo Sassan

Jesús Rodríguez

Gastón Mercado Luna