H. Convención Nac. Constituyente
MESA DE ENTRADAS
22 JUN 1994
SEC. TC N° 634 HS. 16

Convención Nacional Constituyente

LA HONORABLE CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE

SANCIONA:

Art. 1º: Se introduce un nuevo artículo en el capitulo segundo, primera parte de la Constitución Nacional, cuyo texto es el siguiente:

Artículo nuevo: La Nación Argentina garantiza a sus ciudadanos el ejercicio de los derechos de Iniciativa y Consulta Popular.

La iniciativa se ejercerá para proponer al Congreso de la Nación el tratamiento de proyectos de nuevas leyes, modificación o derogación de las vigentes. La iniciativa deberá ser suscripta por el 5% o más del total de los ciudadanos inscriptos en el padrón electoral utilizados para la última elección de autoridades nacionales cuyas firmas deberán ser certificadas ante los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial de los ordenes nacionales, provinciales o municipales. Los proyectos presentados por el ejercicio de la iniciativa popular deberán ser votados por el Congreso de la Nación en un plazo de hasta 12 meses siguientes al momento de su presentación, debiendo el poder ejecutivo someter el proyecto a una consulta popular en caso de no cumplimiento de dicho plazo.

Se convocará a consulta popular por iniciativa del Poder Ejecutivo de la Nación, por iniciativa del Congreso de la Nación, por el voto favorable de más de la mitad de los miembros de cada cámara o a iniciativa de los ciudadanos suscripta por el 10% o más y bajo las condiciones que se establecen en este artículo para el derecho de iniciativa. Podrá convocarse a consulta popular por cuestiones de interés general para la nación o proyectos nacionales de ratificación, modificación o derogación de normas jurídicas vigentes. La decisión de la ciudadanía será vinculante cuando hubiese participado de la consulta el 70% o más de los inscriptos en el padrón electoral nacional.

La consulta que tenga origen en la ciudadanía no podrá tratar temas referentes a relaciones internacionales, materias fiscales o de presupuestos de la Nación.

Una ley del Congreso de la Nación reglamentará las formas y modalidades que asegurarán el efectivo ejercicio de los derechos de iniciativa y consulta.

La Ciudad de Buenos Aires podrá incorporar otros mecanismos de democrácia semidirecta, ademas de los consagrados en este artículo.

VICENTE BRUSCA
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
CAPITAL FEDERAL

CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE
FOLIO 2

FUNDAMENTOS

Los 140 años posteriores a la sanción de la constitución en 1853 fueron trascendentales para nuestra nación.

Durante estos años se ha terminado de consolidar el estado nacional, se han unificado diversas culturas inmigrantes en un sentimiento argentino, a partir de un proceso sin igual comparado con otras naciones de origen inmigratorio. Se han puesto a prueba diferentes modelos económicos que posisionaron y confrontaron distintos sectores de nuestra sociedad, se ha producido un avance industrial-tecnológico que genero nuevos actores sociales y por sobre todas las cosas se han incorporado a la arena política todos los sectores sociales que integran nuestro pais en un proceso político y un avance comunicacional como nunca antes.

Estos cambios implican nuevos comportamientos y demandas sociales.

Durante este siglo, luego de sobrepasar golpes de estado, crisis económicas e institucionales, hoy podemos afirmar que el régimen esta consolidado y que todos los partidos políticos, factores de poder y la ciudadanía estan comprometidos con la estabilidad democrática y la previsibilidad económica.

Desde este perfil entendemos que nuestro pais ha madurado no solo en el sentido de su "racionalidad" sino tambien en un sentido de "evolución".

Aqui es cuando definimos que consolidada la democracia y aceptando la evolución de la sociedad se hace necesario reformar el sistema institucional del pais, es decir las normas que determinan la estructura y organización del gobierno, para adecuarlos a los nuevos comportamientos y demandas sociales.

Hablar de estos temas no es solo hablar de la necesidad y oportunidad de la reforma constitucional, sino que es hablar sobre que instrumentos son los más adecuados de incorporar en la constitución como marco de fundamento, expresión y aliento de esta evolución político-social.

Uno de estos instrumentos son las formas de democrácia semidirecta como forma de incentivar la participación política y social.

Definimos que la situación actual de la Argentina favorece y necesita de la incorporación de mecanismos de decisión, participación y control de la ciudadanía dado la evolución positiva que la sociedad ha tenido en términos de consolidación de la democracia, ausencia de grupos antisistémicos, la complejización de las comunicaciones, que hace a los habitantes más informados y el alto grado de tolerancia y pluralismo social en que ha entrado nuestra nación.

En el marco de la reforma constitucional de lo que se trata es de que manera la constitución puede garantizar un proceso de decisión y control de parte de la ciudadania que implique más instancias de participación que en la actualidad que es cada dos años al momento de votar, como forma de adecuar la constitución a esta evolución política y social que estamos describiendo.

ANALISIS DE LA PARTICIPACION EN EL CONTEXTO ACTUAL DE LA NACION

Es importante hacer una descripción mas rigurosa de la transformación social en la actualidad y de como los instrumentos de democracia semidirecta hacen más eficaz al régimen mejorando la función de gobierno y la relación sociedad civil/estado.

Si bien hemos definido un proceso exitoso de transición democrática y de previsibilidad económica, tambien es cierto que a partir de la mitad de la década del '80 nace en la sociedad argentina un estado de desencanto debido a la frustración sobre las soluciones que la democracia por sí sola como régimen podía brindar.

Los grandes temas nacionales como la estabilidad democrática, la deuda externa, la amenaza militar contra el régimen y la previsibilidad económica que en el pasado comprometió la participación y lucha de diferentes sectores sociales hoy están en vías de ser resueltos.

Nos encontramos ante la afluencia de nuevas demandas que más que con los temas nacionales tienen que ver con demandas de orden individual y que hacen a la calidad de vida del ciudadano ligadas a lo cotidiano, lo local, regional y/o sectorial.

Otro fenómeno importante de esta etapa es el impacto que los medios de comunicación han producido en la sociedad. En la historia argentina pocos fenómenos han producido la transformación socio-comunicacional que han desarrollado los medios de comunicación.

El nuevo modelo de sociedad muestra el surgimiento del poder de los medios en la conformación de la agenda y de la opinión pública.

De este modo los medios de comunicación se instalan en la sociedad como un nuevo factor de poder, donde desde una política basada en la movilización, con fuerte contenido ideológico y con aspiraciones de modificar y estructurar una concepción del mundo y de la nación, se pasa a una sociedad mediática, basada en los sondeos de opinión pública y las encuestas, donde los contingentes sociales aparecen fragmentados y con una recepción mas individual y privada de los mensajes. Los medios aparecen como verdaderos mediadores entre las demandas de la ciudadanía y el estado.

La mediación política no se restringe ya a la tribuna, acto, asamblea o trabajo militante de base, ni se produce un contacto directo con los electores porque los medios no lo hacen necesario.

Si bien los medios de comunicación permiten mayores posibilidades de control del poder estatal a través de denuncias, investigaciones e información, esto no soluciona los problemas. En primer lugar porque no tienen el poder de ejecución de soluciones y en segundo término porque solo presentan el problema y no las propuestas.

Ante una sociedad escéptica, individualizada, alejada de la dimensión social y con un fuerte distanciamiento entre representantes y representados se hace necesario repensar su estructura institucional para que genere y mejore una nueva forma de vinculación entre gobernantes y gobernados.

En este sentido y habiendo analizado anteriormente la necesidad y oportunidad de la reforma constitucional es importante utilizar este marco para institucionalizar un conjunto de formas y mecanismos de participación que incluya tanto los aspectos relacionados con la decisión, iniciativa y tambien el control de la ciudadanía sobre los órganos oficiales.

En el contexto de esta sociedad compleja definimos que es necesario institucionalizar mecanismos de democracia semidirecta, como la consulta, la iniciativa popular en la nación y en la Ciudad de Buenos Aires, para asociar la participación de la ciudadania a la calidad de vida, al control y a una iter-relación con la clase política que genere conductas responsables entre representantes y representados.

El objetivo final es contribuir, a través de esta nueva institucionalidad, a favorecer una más equitativa distribución del poder, equilibrando las diferentes capacidades de influencia y de acción que tienen los sectores sociales ante los órganos gubernamentales al momento de demandar.

Por último es importante mencionar que estos mecanismos reducen la diferencia entre el "pais formal" y el real, objetivo primordial que motivo la reforma de nuestra constitución.

Es la oportunidad histórica dada la rigidéz de nuestra constitución para introducir modificaciones. Por otro lado nuestra constitución mantendrá su modelo rígido, de manera tal que cualquier intento de modificación posterior va a tener que esperar años o décadas. Por eso afirmamos que esta será una constitución para el siglo que viene, lo cual acentúa su carácter histórico y la importancia de los elementos que se incorporen a la misma.

La oportunidad y la ocasión histórica es una primer razón, la segunda es la adecuación a los nuevos tiempos, como mencionáramos anteriormente. Se trata del funcionamiento de reglas constitucionales creadas en la sociedad tradicional del siglo pasado, pero actuando en lo que se ha dado en llamar sociedades post-industriales o posmodernas. Es decir de la oportunidad de adecuar algo que lleva gran atraso con repecto al movimiento de la

sociedad nacional y mundial.

Esto tambien es un dato importante puesto que en muchos paises que han reformado su constitución como por ejemplo en Latinoamérica Costa Rica, Venezuela y Uruguay o Austría, España, Italia, etc. en Europa han incorporado mecanismos de democracia semidirecta. Lo mismo que muchas provincias argentinas como Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Rio Negro, Salta, San Juan, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucuman, lo cual fundamenta aún más la posición de "atraso" de nuestro pais con respecto a algunas provincias y paises respecto de estos temas.

DOCTRINA DE LAS FORMAS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

Ahora bien, luego del análisis socio-político de las formas de participación popular, y quedando en claro la necesidad de ampliar el actual marco que limita la posibilidad del Pueblo de participar en las decisiones de gobierno, es necesario caracterizar los institutos a través de las cuales se han dado historicamente las llamadas "formas de democracia semidirecta".

Sin prejuicio de nuestra final opinión sobre el tema, se puede visualizar a lo largo del análisis de la doctrina constitucional y política, que se desprenden dos grandes formas de democracia semidirecta, a saber: a) las consultas al cuerpo electoral, y b) la iniciativa popular. A su vez, la primera, reconoce doctrinariamente dos modos, los cuales son: 1)el referendum y 2) el plesbicito.

Del pantallazo dado sobre las opiniones de los más destacados Juristas argentinos sobre el tema, como los doctores Bielsa, Fayt, Orlandi, Linares Quintana, Mario Justo Lopez y Bidart Campos, se puede en principio visualizar que la doctrina jurídica, en base al desarrollo histórico de las consultas al cuerpo electoral y a su actual normativización en el derecho comparado, distingue en general dos instituciones el referendum y el plebiscito.

El referendum tendría una clara función de llamado al Pueblo para que mediante el voto se expida a favor o en contra de un acto legislativo del poder político estatal. En su más amplia acepción, el referendum se referiría a la aceptación o rechazo por el cuerpo electoral de "actos normativos", entre los cuales se incluirían no solo las decisiones del poder legislativo, es decir, las leyes, sino también, las normas emitidas por el poder administrador.

Por su parte el plebiscito, solamente se referiría a situaciones trascendentales (aprobacion de una nueva

constitución), o de "hecho" (ratificación de un sistema político dado o de un liderazgo político). La aplicación del instituto, en esta línea argumental, sería excepcional. Sólo procedería ante circunstancias fuera de lo común, esenciales para el destino de la comunidad.

Bien es cierto sin embargo, que también se han confundido ambas instituciones en el análisis de algunos doctrinarios del derecho y de científicos políticos, no mediando distinción alguna y dando la misma caracterización a la consulta electoral, ya sea que esta se produjera en relación a "normas" o en relación a "actos políticos"

De todas maneras, la referencia a las posiciones doctrinarias tienen valor en cuanto permiten aclarar, al margen de la opinión técnica de quien legisle, que las consultas al cuerpo electoral, como formas propias de la democracia semidirecta son abarcativas de todos los actos de gobierno, que el legislador quiera incluir en la normativa que consagre aquellas.

En el caso que nos toca, y bajo el marco de la ley 24.309 art3º punto C de incluir un artículo en el capítulo segundo de la primera parte sobre el ejercicio de la democracia semidirecta, consulta e iniciativa popular, hemos contenido los dos instrumentos, referendum y plebiscito, bajo el nombre de **consulta popular**.

Costa Rica, por ejemplo, legisla sobre el plebiscito exclusivamente y siempre referido a la creación de nuevas Provincias. La Constitución Chilena de 1980 (aprobada por plebiscito), solo se refiere al plebiscito como forma de consulta al cuerpo electoral.

En Ecuador, la Constitución vigente (aprobada por referendum en 1978) al legislar sobre temas, solo autoriza a la expresión "Consulta Popular".

España, consagra el referendum en su Constitución (ratificada por referendum de 1978) distinguiendo entre el tipo "normativo" y el "consultivo". Este último se convoca exclusivamente para la toma de decisiones políticas de especial trascendencia, con lo cual, vendría a tener este instituto una naturaleza jurídica similar a la que algunos Juristas y Politólogos le otorgan al plebiscito.

La Constitución francesa de 1958, solo preveé el referendum como forma de consulta al Pueblo, sin perjuicio que, de sus normas se deduce que bajo tal denominación, se engloban disposiciones propias del referendum, entendido como ratificación o derogación por el cuerpo electoral de un proyecto de Ley, cuanto del plebiscito, visto este, como acto de consulta sobre temas políticos fundamentales (revisión definitiva de la Constitución).

En parecido sentido, legisla la Constitución Italiana y Suiza, es decir, que bajo la expresión referendum también se encuadran normas típicas de los plebiscitos. Las normas fundamentales de Alemania y Uruguay, receptan en forma

diferenciada, tanto al plebiscito, cuanto al referendum.

En nuestro derecho público provincial, la consulta al cuerpo electoral ha sido receptada por diversas constituciones. Es a todas luces el antecedente político y legislativo más valioso para avalar la necesidad de incluir esta institución en nuestra norma fundamental nacional.

De su análisis podemos distinguir la existencia de diversas variables en cuanto a las materias que alcanzan las consultas, las formas y las denominaciones de cada una. Buenos Aires, ha incorporado al plebiscito como forma de modificar la Constitución cuando no se convoque la convención reformadora.

Catamarca legisla sobre el referendum para la ratificación, reforma o derogación de normas jurídicas, convenios o leyes provinciales; y la consulta popular para asuntos de interés general (esta institución estaría en cuanto a su naturaleza jurídica, cercana al plebiscito), salvo en materia presupuestaria y tributaria.

La Provincia de Córdoba preveé la consulta popular y el referendum, limitando este último a materias espécificas entendiendo la consulta, a todo asunto de interés general para la provincia. Por Ley 7811, reglamenta ambas instituciones.

Chaco dispone del sistema de consulta en materia electoral y delega en la legislatura la reglamentación del referendum, tal como se legisla en el art. 195 de su Constitución.

Chubut, en el art. 222, inc b. de su Constitución, establece el referendum a la aprobación en materia de empréstitos y concesiones de servicios, y establece que también se llamara a referendum en "...los demás casos que se determinen". En el art. 249, tambien se preveé el instituto del referendum respecto de la reforma de la Constitución.

Corrientes, en el art. 170 de su norma fundamental legisla sobre el referendum en el orden municipal. Formosa consagra el referendum (art. 126 de la Constitución provincial) en materia de reforma constitucional y la provincia de Jujuy, ha establecido el referendum y el plebiscito consultivo.

A su vez, Salta ha legislado en el art. 59 de la Constitución sobre el referendum en materia de "...gobierno y el mantenimiento, reforma o derogación de normas jurídicas de significativa importancia...". Es decir que, bajo el nombre de referendum se hallarían englobados tanto el plebiscito (referendum en materia de gobierno), cuanto el referendum estrictu sensu (mantenimiento, reforma o derogación de normas jurídicas, etc.). Además, consagra expresamente el instituto para el orden municipal (art. 172, Constitución provincial).

La Constitución de La Rioja, consagra la consulta popular, mediante una fórmula similar a la salteña, con lo cual, se daría el caso inverso al de Salta, es decir, en la expresión "consulta popular", se encuadran los institutos que la doctrina jurídica más

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 8

arraigada denomina plebiscito y referendum.

En Neuquen, la Constitución dispone el derecho del Pueblo a expresarse mediante referendum (art. 3), haciendo expresa mención al instituto en cuanto a la modificación de los límites provinciales y cambio de la Capital provincial. Consagra el referendum en el orden municipal.

Río Negro, establece el referendum en materia de reforma de la Constitución y en el orden municipal, la constitución de San Luis, dispone de la consulta popular en las cuestiones que por su importancia merezcan recabar la opinión popular y Santiago del Estero, legisla sobre el referendum en el orden Municipal.

Por su parte, la Constitución Sanjuanina consagra la consulta popular en cualquier cuestión que por su importancia se considere merecedora de requerir la opinión popular (art. 235, Constitución provincial).

Por último, la más joven de nuestras provincias, Tierra del Fuego que, por lógica consecuencia de su reciente consagración como Provincia, tiene la más nueva Constitución, dispone en la misma la consulta popular, utilizando una fórmula muy similar a las de San Luis y San Juan (art. 208), exceptuando de dicha institución a las leyes tributarias o de presupuesto. Además, establece el referendum en materia constitucional para reformar de un solo artículo de la Constitución y, siempre y cuando no modifique declaraciones, derechos, deberes y garantías; y no altere el espíritu de la norma fundamental.

Del análisis de las normas constitucionales de las provincias citadas precedentemente, se desprende que, en nuestro derecho constitucional provincial, las formas de democracia semidirecta han sido ampliamente receptadas. En algunos casos se consagra la consulta popular y el referendum en un mismo texto constitucional; en otros, solamente se hace referencia a un solo sistema o se engloban ambas instituciones bajo una misma denominación; pero, siempre con mayor o menor amplitud se da cabida a la posibilidad que el cuerpo electoral se expida y haga conocer su opinión a quienes ocupan los cargos de gobierno de la provincia respectiva.

Hoy, consolidada la democracia en nuestro País, es la hora de dar el salto cualitativo en el orden nacional, no haciendo más que seguir en todo caso, los antecedentes de la mayor parte de las Provincias que componen la Nación.

La iniciativa popular, otra modalidad de las formas de democracia semidirecta, no ha tenido tanto tratamiento doctrinario como el plebiscito y el referendum.

Los autores se han dedicado menos a este tema, quizás sea porque, a primera vista, parece menos "explosivo" que los otros temas que tienen que ver con la participación popular en las decisiones de gobierno. Es evidente que, al ser sometidas las iniciativas populares al tratamiento de los cuerpos electorales, pierden parte de la carga dramática que rodea al plebiscito, la

consulta o el referendum, en los cuales el cuerpo electoral decide sin intermediación, donde un solo acto electoral se decide el destino de una política o de una norma jurídica.

La iniciativa ha sido tratada por autores como Manuel García Pelayo, Fayt, Linares Quintana, Bidart Campos, Mario Justo Lopez y Rodolfo Orlandi, entre otros. Básicamente, la inicitiva popular es la potestad que tiene la ciudadanía de presentar proyectos de legislación, ya sea para introducir nuevas normas o para modificar o derogar las existentes. Algunos autores incluyen en esta institución a la petición que hacen los ciudadanos para que determinada cuestión sea sometida a consulta popular.

Es importante diferenciar a este instrumento del derecho de peticionar, en razón que este último es un derecho individual, que pueden ejercer inclusive los no ciudadanos. En este sentido podemos agregar que el derecho a peticionar está consagrado en nuestra Constitución, no pudiéndose asimilar al mismo a la iniciativa popular, por lo cual, esta institución debe ser incorporada especificamente a la norma fundamental.

La iniciativa popular tiene un origen histórico que se puede remontar a la Constitución Francesa de 1793, no teniendo aplicación práctica. Suiza es el país donde la iniciativa tuvo más desarrollo, reconociéndose a nivel federal y cantonal. Es de aplicación también a nivel estadual en EEUU, donde se usó por primera vez en 1888. También esta previsto su ejercicio a nivel municipal. La Constitución Alemana de Weimar y la de España de 1931, previeron esta institución. En el ámbito latinoamericano donde mayor desarrollo legislativo tuvo fue en Uruguay.

La actual Constitución Española, dispone en su artículo 87, el sistema de iniciativa tambien se ha incorporado a la Italiana, mediante el artículo 71.

Además de los países antes citados, han incluido en su legislación a la iniciativa, Austria, en el artículo 41, apartado de la Constitución Federal, siendo reglamentado su ejercicio por la Ley Federal del 10.07.73, Colombia en su Constitución Política a través del art. 155 y Cuba en el art. 86 de su norma fundamental.

De lo expuesto se puede deducir que la iniciativa popular es un mecanismo de democracia semidirecta que tiene un desarrollo histórico de más de doscientos años, habiendo sido receptada en diversos paises con suerte diversa, suerte que dependió más de la vida institucional en conjunto de cada país, que de la propia institución. Así es como, tanto en la Alemania como en España de entre guerras desapareció, al desaparecer sus respectivas democracias. En los países con democracias maduras y estables, como EEUU y Suiza, ha sido aplicable sostenidamente y con señalado éxito.

En nuestro País, una vez más, han sido las Provincias quienes han innovado en la materia y han adecuado su normativa constitucional a la necesidad de una mayor participación popular de la cosa pública.

H. CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE
FOLIO 10

La Constitución de Córdoba incorpora este mecanismo en el art. 31. Igualmente la Provincia del Chaco en el art. 195. Por su parte, Chubut (art. 222, inc. "a" de la Constitución provincial) la recepta en el ámbito municipal. En igual sentido legisla el art. 170 de la Ley fundamental Correntina. Jujuy también ha incorporado la iniciativa a su legislación positiva. Salta reconoce el derecho de iniciativa para el orden municipal (arts. 168 y 172 de la Constitución provincial).

Misiones incluye a la iniciativa popular entre los mecanismos de democracia semidirecta, no distinguiendo entre orden provincial y local (art. 2, Constitución Provincial). Neuquen, la preveé para ambos ámbitos, conforme surge de los arts. 3 y 198 de su Constitución. Río Negro, al legislar sobre régimen municipal la incluye expresamente.

Igual criterio adopta Santiago del Estero, siendo en tal Provincia un derecho que debe ser expresamente garantizado por las cartas y leyes orgánicas municipales. La Provincia de Tierra del Fuego preveé en su norma constitucional que esta puede ser reformada a raíz de la iniciativa popular (art. 191).

Como se puede observar, la normativa constitucional provincial ha receptado mayoritariamente este mecanismo de participación popular semidirecta. Em algunos casos se aplica exclusivamente al orden municipal; en otros tiene además, aplicación en el ámbito provincial.

Hoy podemos decir que, al igual que con la consulta popular, es casi imprecindible permitir a los ciudadanos que tengan, una participación en las decisiones de gobierno, no ya limitada a opinar, ratificar o deshechar normas jurídicas, sino también a proponerlas a los cuerpos deliberativos. Habiendo tenido acogida en el ámbito provincial, siendo probado que su práctica no altera el buen orden gubernamental, su recepción por la Carta Magna Nacional es, cuando menos, necesaria, oportuna y conveniente.

PROVINCIAS QUE CONTEMPLAN LA CONSULTA POPULAR Y/O REFERENDUM

PROVINCIA	CONSTITUCION	LEYES ORGANICAS MUNICIPALES
Buenos Aires	si	
Catamarca	si	
Córdoba	si	
Corrientes	si	si
Chaco	si	si
Chubut	si	si
Entre Ríos	si	
Formosa	si	
Jujuy	si	si
La Rioja	si	
Mendoza	si	
Misiones	si	si
Neuquén	si	si
Río Negro	si	si
Salta	si	
San Juan	si	
Sgo.del Estero	si	
T. del Fuego	si	
Tucuman	si	si

PROVINCIAS QUE CONTEMPLAN LA INICIATIVA POPULAR

PROVINCIA	CONSTITUCION	LEYES ORGANICAS MUNICIPALES
Córdoba	si	
Catamarca	si	si
Corrientes	si	si
Chaco	si	si
Chubut	si	
Entre Ríos	si	
Formosa	si	
Jujuy	si	si
Misiones	si	si
Neuquén	si	si
Río Negro	si	si
Salta	si	
San Juan	si	si
San Luis	si	
Sgo.del Estero		si
T. del Fuego	si	
Tucuman		si

H. CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE 12

JUSTIFICACION DEL ARTICULO

Hemos realizado un descriptivo análisis sobre la evolución que ha vivido la sociedad y el favorable contexto actual que motiva la necesidad y oportunidad de la reforma de la constitución. Tambien hemos análizado la conveniencia de introducir en la misma mecanismos de democracia semidirecta como forma de garantizar una mayor participación y compromiso de la ciudadanía en la acción de gobierno a través de éstos elementos de decisión y control, como lo han hecho muchas provincias argentinas y numerosos paises del orden internacional.

Es importante entonces entrar en análisis de los elementos y categorías que conforman este proyecto a fin de explicar como estos elementos son los más adecuados para la cultura política y social de nuestra nación, y de este modo mantener un exacto equilibrio entre participación social institucionalizada y eficacia en términos de gobernabilidad.

En principio es conveniente aclarar que se propone legislar sobre la iniciativa popular y la consulta popular en un solo artículo para no quebrar el marco impuesto por la Ley 24.309 que, en su artículo 3º, punto c, habilita a discutir sobre la inclusión en la Constitución Nacional de las formas de democrácia semidirecta mediante la "habilitación de un artículo nuevo a incorporar en el Capítulo Segundo de la Primera Parte de la Constitución Nacional".

En el proyecto se mencionan dos instrumentos de democrácia semidirecta ha aplicarse en nuestra nación, **la inciativa popular** y la **consulta popular.**

Entendemos que técnicamente hubiese sido conveniente tratar por separado, en sendos artículos, ambas instituciones. No obstante, en la redacción propuesta ambas quedan lo suficientemente distinguidas como para que sean interpretadas y aplicadas sin confusión.

El espíritu básico de la propuesta es la combinación de criterios de amplía participación y gobernabilidad. La técnica aplicable podría haber sido la sanción de una fórmula genérica que consagre los derechos antedichos con remisión a la reglamentación por vía de ley del Congreso Nacional. Sin embargo no fue ese el camino elegido porque, en nuestra opinión, es necesario garantizar desde la constitución la mayor cantidad de instrumentos que hagan efectivo el funcionamiento de estos mecanismos, evitando que se diluyan.

De esta idea surge el criterio técnico de incluir en el proyecto de norma constitucional, tanto porcentuales mínimos de firmas (que en similar sentido legisla la constitución española entre otras) como de validez de la firmas o, de requisitos mínimos cuando la consulta popular sea impulsada por el parlamento.

H. CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE FOLIO 13

Ahora bien, entrando en el análisis pormenorizado del proyecto que proponemos se puede observar que en el primer apartado se establece la garantía constitucional por la cual los ciudadanos de la Nación Argentina gozarán de los derechos de iniciativa y consulta popular.

En el segundo apartado del proyecto se hace referencia a la Iniciativa Popular. En este caso, siguiendo los antecedentes legislativos, nacionales, internacionales, así como la opinión de la doctrina jurídico-política mayoritaria, se limita el alcance de la institución a la presentación de proyectos de nuevas leyes, modificación o derogación de las vigentes. Es decir que la iniciativa que se propone es de carácter esencialmente legislativo.

En la iniciativa popular se exige como requisito para la legalidad de la misma que la inicativa debe "...**ser suscripta por el 5% o más del total de ciudadanos inscriptos en el padrón electoral nacional utilizados para la última elección de autoridades nacionales...**"

Este punto hace alusión a un porcentaje del 5% de la ciudadania para proponer un proyecto con la certeza que es el número más adecuado, porque si bien formulado impone reunir un númerolo suficientemente importante de firmas para proponer un proyecto, por otro no lo hace imposible. Si se dispusiese un mayor número de firmas se correría el riesgo de consagrar un derecho meramente formal y de muy dificil aplicación práctica para la ciudadanía. A 1994 sobre un padrón electoral nacional de 21.646.435.- ciudadanos, se estaría exigiendo 1.082.321.- firmas para proponer un proyecto a través de la inciativa popular.

Creemos que la iniciativa popular para el orden nacional debe tener un porcentaje inferior para permitir mayor accebilidad al derecho teniendo constancia que el 5% del cuerpo electoral nacional es un número importante y representativo para presentar una iniciativa.

No es fácil obtener la firma de más de un millón de ciudadanos para presentar un proyecto legislativo carente de sustento. Es más, con tal piso, se evita el riesgo siempre latente en la democrácia senidirecta de minorías extraparlamentarias de que normalmente no reciben el apoyo electoral mínimo para consagrar legisladores, con la suficiente organización y apoyo económico, tengan al pais en estado de asamblea permanente.

El requisito de tomar como referencia el padrón electoral utilizado para la última elección de autoridades nacionales es para referenciarse en el número más actualizado de ciudadanos que conforman cuerpo electoral de la nación.

El artículo continua diciendo que las "...**firmas deberán ser certificadas ante los poderes legislativo, ejecutivo o judicial nacionales, provinciales o municipales.**"

H. CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE
FOLIO
14

El fundamento de ampliar los organismos que certifican las firmas es posibilitar a la ciudadanía multiples canales de acceso a la legalidad de la misma tratando de evitar la imposibilidad del ciudadano de ejercer este derecho consagrado por trabas burocratico-administrativas.

"... Los proyectos presentados por el ejercicio de la iniciativa popular deberán ser votados por el Congreso de la Nación en un plazo de hasta 12 meses siguientes al momento de su presentación, debiendo el poder ejecutivo someter el proyecto a una consulta popular en caso de no cumplimiento de dicho plazo."

Este es un punto muy importante, por que hace a la esencia de la iniciativa en cuanto a si es un derecho formal o un derecho real. Hemos visto en los paises donde existen estos mecanismos que se ejerce en la mayoría de casos una iniciativa formal, que cumple con una primera etapa pero que despues se pierde en los trámites parlamentarios internos y en la especulación a través de los plazos y prioridad de tratamiento.

La base de esta propuesta radica en la necesidad que los proyectos que se inician en la ciudadania no terminen desvirtuados por la falta de tratamiento del cuerpo legislativo. Por lo demas no merece ese destino un proyecto que necesitó la adhesión de un millón de ciudadanos, cantidad que llevada al recuento de votos solo pocos partidos la superan en la Republica Argentina.

Ahora bien, es posible que el legislativo estime poco conveniente u oportuno una iniciativa. En tal caso, debe rechazarla y, si aún con ese remedio constitucional no se aviene a tratarla, la norma prevee someter el proyecto no tratado en el plazo establecido, al supremo juez político que es el pueblo.

Entonces el objeto de acortar y exigir un plazo de tratamiento y votación del proyecto por iniciativa popular cuando cumpla con los requisitos legales es obligar al parlamento a tratar y votar el proyecto en un plazo razonable entendiendo que si los proyectos surgen por iniciativa popular es porque necesitan debida atención.

El tercer apartado se refiere a la llamada "consulta popular", que en esta forma engloba en una sola institución lo que conceptual y legislativamente se conoce como "plebiscito" y "referendum".

Por un lado se propone la aplicación de las formas propias del plebiscito, tal cual es el llamar a consulta popular sobre temas de "interés general". Por otro se asume el llamado "referendum" que es de carácter fundamentalmente legislativo, es decir se podrá consultar al pueblo para la ratificación, modificación o derogación de "normas vigentes". La última expresión no limita la consulta a "leyes", sino que tambien puede aplicarse aquella a todo tipo de normas jurídicas basicamente, decretos del Poder Ejecutivo cuya importancia pudiera ser tal que exiga la necesaria llamada a opinar por el pueblo.

La consulta popular es el mecanismo más difundido de la

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
15

democrácia demidirecta. Su difusión legislativa corre pareja a su importancia. Igualmente que en la iniciativa, más quizas que en ella, se debe buscar la articulación del derecho popular de participar en las grandes decisiones de gobierno, con la necesaria protección de la gobernabilidad del sistema.

La consulta popular puede tener origen, por un lado en el poder ejecutivo, como es logico dado su rol de ejercer las acciones de gobierno entre los tres poderes, por otro lado el poder legislativo, pero con el requisito que sea votado favorablemente "...por mas de la mitad de los miembros de cada cámara...".

Este requisito se fundamenta en mantener un equilibrio que pemita a las cámaras ejercer su derecho a convocar la consulta, el requerir la mitad más uno de votos a favor es hablar de un número accesible y tambien de consenso. Al hablar de consenso dentro del parlamento hablamos de la representación de una gran parte de la sociedad, ya que el parlamento es el órgano natural de representación de la democracía representativa.

Por el otro si se requiriera una mayoría más reducida se votaría facilmente la consulta, con pocas posibilidades de que la cantidad de parlamentarios sea representativa de la sociedad y se entraría en un estado de consulta permanente que más que ser una "democracia semidirecta" sería un pleno estado asambleístico que pondría en jaque al poder ejecutivo en términos de gobernabilidad y por ende en crisis institucional, generando un efecto totalmente contrario al que quiere arribar este artículo.

La consulta popular tambien puede tener origen en la ciudadanía. El criterio es otorgarle a la ciudadanía el poder de presentar cuestiones de trascendencia, pero al ser votado por toda la sociedad por sí o por no se sube el porcentaje de firmas del 5 al 10%, entendiendo que en este caso el poder de decisión recae en la ciudadanía y no en el congreso, como en el caso de la iniciativa. La suba del porcentaje hace alusión a un grado mayor de compromiso y responsablilidad en la propuesta que se pone a disposición de la ciudadanía.

"...la decisión de la ciudadanía será vinculante cuando hubiese participado de la consulta el 70% o más de los inscriptos en el padrón electoral nacional."

Aqui esta el punto que hace a la esencia de la consulta popular, ya que para presentar el tema y convocar a la consulta se requiere el 10% del cuerpo electoral, como explicamos anteriormente con un criterio numérico de equilibrio entre accesibilidad al derecho y no imposición de un grupo minoritario de temas al resto de la sociedad. Esto para la presentación y convocatoria a la consulta.

No se concibe esta forma de democracia semidirecta si no tiene caracter vinculante el pronunciamiento popular. Ahora bien, dicho caráter debe estar fundado en una participación electoral lo suficientemente importante para que se imponga la volunta del cuerpo electoral.

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
16

Para el caso de la vinculación del gobierno a la decisión de la ciudadanía se exige el 70% o más de participación del cuerpo electoral. Este criterio tiene que ver con la verdadera representatividad de la decisión, ya que en caso de cumplirse los requisitos, la decisión será acatada inmediatamente por el gobierno. Un número más bajo crearía un estado de inequidad decisional, ya que una minoría podría imponerle temas y deisiones a la mayoría. Y un número más alto de las tres cuartas partes haría la consulta imposible de ser votada a favor con un costo social muy alto en cuanto al desgaste y a la posibilidad de generar la apatía y el escepticismo, objetivos totalmente contrarios a los que motivo este proyecto de artículo.

"...La consulta que tenga origen en la ciudadanía no podrá tratar temas referentes a relaciones internacionales, materias fiscales o de presupuestos de la Nación."

El concepto y aplicación de mecanismos de democracia semidirecta no implica bajo ningún concepto la disolución del sistema de democracia representativa. Estos mecanismos son más bien formas que complementan el sistema representativo, mejorando y ampliando la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos pero, como ya mencionaramos anteriormente, no desnaturaliza el régimen.

El sistema de gobierno representativo y republicano que propicia nuestra constitución atribuye funciones inherentes a cada poder, y este es el caso que estamos tratando.

Cuando hablamos de "funciones inherentes", lo hacemos en función de las dificultades que encierra una decisión de Estado de la naturaleza de las que aquí estamos considerando.

Los tratados y las relaciones internacionales, así como las materias impositivas-fiscales y presupuestarias forman parte de una atribución del poder ejecutivo con aprobación del legislativo, en algunos casos.

Por ejemplo el presupuesto nacional es un todo de ingresos y erogaciones, es un instrumento complejo que tiene un gobierno para ejercer su función, que requiere un análisis y decisión global. Por otro lado sería una fuente permanente de conflictos entre distintos sectores y grupos que buscarían su beneficio sectorial a través de la modificación del presupuesto. Lo mismo sucedería con la creación o derogacón de impuestos.

En el caso de las relaciones internacionales y política exterior de la nación, sucede algo similar. La política exterior de un pais implica una política planificada, que exede a lo coyuntural y que muchas veces tiene que ver con los fuertes compromisos que el pais tendrá que responder no solo en lo inmediato, sino tambien en un futuro. La política exterior requiere un gran conocimiento de las relaciones internacionales y de las consecuencias que una decisión, mala o buena, acarrearía para nuestro pais y su acción de gobierno. La ciudadanía no vive la política exterior del pais como un problema cotidiano, como

puede suceder con otros temas. Tampoco es recomendable que un grupo de ciudadanos pueda poner en jaque al pais decidiendo por si o por no problemas limitrofes, de inserción a un bloque internacional determinado o de adhesión a una guerra.

Estas acciones implican muchas veces procesos progresivos de decisiones, po lo tanto como acción compleja del gobierno la reservamos para los poderes ejecutivo y legislativos, quienes no solo toman decisiones, sino que pueden proponer a la ciudadanía la consulta sobre estos temas. De este modo para estas materias la consulta no esta impedida sino que queda sujeta a la voluntad parlamentaria.

La legislación comparada, tanto a nivel nacional como internacional, documentada en la Dirección de Información Parlamentaria, de la Cámara de Diputados de la Nación y en "Formas de participación ciudadana en las constituciones provinciales argentinas y sus leyes orgánicas" del CEDOM del Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, recomienda limitar los temas sobre los cuales la ciudadanía puede ejercer el derecho de proponer al resto de la sociedad una consulta popular.

Italia limita la consulta con origen en la ciudadanía en el artículo 75 de su Constitución de la República de 1947, la institución del referendum popular para la derogación total o parcial de una ley, a iniciativa de los electores o Consejos Regionales. Prohibición para leyes tributarias, de presupuesto, de amnistía e indulto y de retificación de tratados.

En nuestro pais, la provincia de Catamarca en Cap VII, art.129 "...todo asunto de interes general puede ser sometido a consulta popular con exepción del presupuesto y la materia impositiva..."

La provincia de Salta limita las materias en el art.59 "... no es admisible el referendum para normas tributarias, presupuestarias o de gracia". En Tierra del Fuego en el art.128 "... se puede someter a consulta de los electores cualquier cuestón que por su importancia se considere merecedora de requerir la opinión del pueblo, a exepción de las leyes tributarias o de prsupuesto.

Por los antecedentes mencionados, es claro, que no se trata de censurar, sino de no desnaturalizar el sistema democrático representativo y entrometerse en las funciones y atribuciones propias del gobierno, que de otro modo crería una crisis institucional.

Tampoco se trata de hablar de atribuciones del gobierno sin ninguna fundamentación. De lo que se trata es de no atar u obstaculizar las decisiones propias del gobierno que tienen su soberanía en el voto popular y que fue eligido precisamente para gobernar. Si el gobierno es legitimo, tiene el poder de tomar decisiones y de planificar su gestión, y esto implica temas y atribuciones de su exclusiva competencia que garantizan su gestión.

Es importante mencionar que no se limita la iniciativa popular, en cuanto a los temas que se proponen, ya que en este instrumento tiene la mediación del Congreso de la Nación, quien es el que trata y vota el proyecto presentado por iniciativa. No es así el caso de la consulta popular donde, cuando tiene origen en la ciudadanía, el proceso lo inicia y lo decide el pueblo exclusivamente por si o por no con su voto. Es aqui cuando hablamos de limitaciones y fundamentamos los motivos.

"...Una ley del Congreso Nacional reglamentará las formas y modalidades que asegurarán el efectivo ejercicio de los derechos de iniciativa y consulta."

Este punto promueve la reglamentación, a través de una ley, que garantice el espiritu y el efectivo ejercicio del derecho a las formas de democracia semidirecta. En este sentido la amplitud y minuciosidad que propone este artículo es para otorgar, a traves del "status constitucional" la mayor cantidad de garantías posibles y la mayor claridad para ejercerlas.

"La Ciudad de Buenos Aires podrá incorporar otros mecanismos de democrácia semidirecta, ademas de los consagrados en este artículo "

Si bien no con los mismos términos ni instrumentos 16 provincias de nuestro pais ya han incorporado a sus constituciones mecanismos de democracia semidirecta. En este sentido este párrafo quiere dejar abierto un marco para que la Ciudad de Buenos Aires pueda incorporar estos mecanismos y otros como por ejemplo las audiencias publicas, asamblas de vecinos, la revocatoria de mandatos, etc. que son técnicamente inaplicables en el orden nacional, pero que mejorarían ampliamente las administraciones locales.

Por ejemplo sería absolutamente imposible una audiencia pública a nivel nacional, o una revocatoria de mandato de un legislador nacional, ya que no sería claro quien debe votar la revocatoria, por ejemplo si el distrito que lo voto o la nación entera dado su carácter de legislador nacional y así otras cuestiones técnicas.

Por último es importante mencionar que todos estos criterios fueron largamente estudiados y comparados con otras experiencias geográficas e historicas. Para estas propuestas se ha tenido muy en cuenta nuestra cultura política y social, y la racionalidad y madurez de la sociedad que hemos descripto anteriormente.

Motivan estos criterios garantizar el verdadero ejercicio de la **inciativa popular y consulta popular** que en síntesis es decir un verdadero y exacto equilibrio entre accecibilidad e involucramiento y eficacia, como se dijo anteriormente, en términos de gobernabilidad del sistema.

VICENTE BRUSCA
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
CAPITAL FEDERAL