Convención Nacional
MESA DE ENTRADA
23 JUN 1994
TC 818 1435

Convención Nacional Constituyente

PROYECTO DE TEXTO CONSTITUCINAL

LA CONVENCION NACIONAL

SANCIONA

Incorpórase como artículo 22 de la Constitución Nacional en lugar del que actualmente rige, el siguiente:

ARTICULO: El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Se incorporan los mecanismos semidirectos de democracia tales como la consulta y la iniciativa popular.

MARIA TERESA MENDEZ
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
T. DEL FUEGO

ESTEBAN MARTINEZ
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
T. DEL FUEGO

CARLOS MANFREDOTTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
T. DEL FUEGO

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

DEMOCRACIA ETIMOLOGIA

La palabra democracia tiene su orígen en Grecia y deriva de demokratia, de demos, que significa pueblo y kratós, o sea autoridad.

Según la Real Academia Española, significa doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, y también mejoramiento de la condición social.

Desde el punto de vista institucional, el pueblo esta compuesto por los habitantes que tienen derechos políticos y que pueden formar parte del gobierno.

DEMOCRACIA CONCEPTO:

Si bien el concepto de democracia ha sido tergiversado a través del tiempo según su puro significado, encontramos que todos los ciudadanos deben tener en el poder, una participación equitativa, apoyándose en la libertad y la igualdad.

La democracia en estado puro es imposible en estos tiempos, por esto es que se deben agregar ciertos principios de otras formas de gobierno sin que destruyan el ideal democrático.

Democracia representativa: Ya **MONTESQUIEU** aceptaba la representación, bajo el fundamento de que era mejor dejar los problemas públicos a un grupo de personas que tuvieron conocimientos de éstos. Hoy se da la representatividad como solución ya que por la gran cantidad de personas, sería un caos

el gobierno de todos, en todos los asuntos. El Derecho francés confecciona la delegación, la cual es instaurada en el preámbulo de la Constitución de 1791 de esta nación.

La institución del comisariado tiene su origen en la ideología de **ROUSSEAU,** por la que el pueblo puede destituir a su gobernante en cualquier momento. Esta doctrina se dió en la anterior Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, donde el mandatario era una especie de "prisionero" del pueblo. El "recall", también se dió en algunos estados de ese país para la remoción de jueces y gobernadores.

Con respecto a la representación, se planteó también la duda de si los diputados eran vicarios de la Nación o de su partido político, la solución la encontramos en la Constitución Francesa de 1793 que dice "Los diputados representan no a su colegio electoral sino a la Nación entera". En nuestra Nación, el antecedente que podemos citar es la Asamblea de 1813 que determina que los diputados de las Provincias Unidas son diputados del pueblo entero.

Democracia directa: La democracia representativa es la más común, pero el mecanismo del referéndum avanza cada día. En nuestro país no existe. La norma del artículo 22 de la Constitución lo deja en claro. Pero en las diferentes provincias la institución ha tenido gran acogida, esto se puede ver en la mayoría de las constituciones provinciales en el caso de las reformas constitucionales. Las constituciones de Catamarca, Chubut y Neuquén adoptan la iniciativa popular. La destitución popular de algunos funcionarios está establecida en las

constituciones de Córdoba. Corrientes, Chaco, Chubut, Misiones, Entre Ríos, Rio Negro y Neuquén, a esta institución se la llama revocatoria.

Democracia de masas: En el pueblo se ve la voluntad individual, en la masa, la voluntad brota de un grupo, en forma "indiferenciada y amorfa", según **RAMELLA.** La masa es, se podría decir, el antónimo del pueblo, ya que la primera, actúa como una avalancha con los derechos individuales y transforma al pueblo en un ente inerte que sólo recibe el movimiento desde lo externo. Vemos un ejemplo en el estado totalitario donde la persona se pierde en la masa.

Democracia social: Esta doctrina pretende eliminar las anteriores como la de **ROUSSEAU.** La democracia social reconoce y da valor a los diferentes grupos que conforman la sociedad, como la familia, los gremios, y de esta forma se opone a la democracia individualista.

Como antecedente nacional a esta forma, podemos citar la ya derogada Constitución de 1949, en la que se seguía claramente un perfil social.

Nada tiene que ver esta forma con la impuesta en Rusia soviética, donde se excluye el goce de derechos de un grupo sobre otro. La democracia social tiene como uno de sus elementos constitutivos el respeto al hombre y al trabajo y a la familia.

Democracia marxista: **MARX** se apoya en el materialismo dialéctico para estructurar su doctrina, y lo toma de **HEGEL** en cuanto al "progreso dialéctico", sin tomar el idealismo hegeliano. Se

avoca al materialismo dado por **FEUERBACH.** Sobre estos principios se llega a la lucha de clases apoyado por el materialismo, dando como resultado la acción revolucionaria marxista. Para imponer el comunismo se comienza con la dictadura del proletariado, y el escalón más elevado de esta doctrina se presenta cuando se llama al estado a desaparecer, aunque la estapa nunca fue expresada claramente por ningún filósofo de esta doctrina.

Democracia pura: El gobierno directo siempre fue el practicado en la Confederación Suiza. Desde los siglos XII y XIV los ciudadanos, en las llamadas LANDSGMEINDE, hacían y votaban la ley; aquí se trataban los asuntos más importantes, mientras que los menores se llevaban a una asamblea llamada "el gran consejo". Como referencia histórica tenemos la Landsgmeinde más antigua, que data del año 1294, a la cual tenían obligación de asistir los mayores de 14 años que estuviesen aptos para llevar armas. En algunos cantones suizos como los de Appenzell, Glaris, Obwalden y Nidwalden, subsiste aún hoy esta institución. Actúa como órgano legislativo en los casos como reforma constitucional, aceptación o rechazo de las leyes y contratos de orden legislativo que tenga el Estado. Como colegio electoral elige siete miembros que compongan el poder ejecutivo y administrativo, y la elección de 11 miembros para el tribunal superior.

FORMAS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA:

Queda en claro que la realización de la democracia directa es imposible de efectuar en forma empírica, ya que el gobierno se integra con una multiplicidad de funciones y órganos entre las

que la actividad política se destaca con superioridad, pero no es en ningún caso un gobierno directo absolutamente del pueblo. Las formas semidirectas han sido definidas por **HECTOR R. ORLANDI** como "procedimientos que requieren la intervención directa del cuerpo en consulta, para que se pronuncie sobre los poderes constitutivos del estado, sobre un acto público de los órganos representativos o titulares de representación". En conclusión, sabemos que se trata de dar al cuerpo electoral más cantidad de derechos políticos y asociarlo a una participación más activa en la resolución y toma de desiciones públicas.

Pero no debemos olvidar que es una garantía que todos tengan parte en la conducción política. Pío XII dijo en su alocación navideña de 1944 que los ciudadanos tenían el derecho a no ser obligados sin ser oídos. Estos mecanismos obran también como control al gobierno y una limitación en su poder.

CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORANEO

Desde la anterior postguerra comenzó a extenderse el referéndum y la iniciativa popular como en la Constitución de Weimar (1919) y la Española (1931).

En las Constituciones de la segunda postguerra, el referéndum se estableció en forma general aunque de uso limitado y a veces con el nombre de plebiscito.

En la República Argentina ha sido establecida en diversas constituciones provinciales, y últimamente en la inédita consulta al pueblo para formar el juicio de opinión pública sobre el Tratado de Paz y Amistad con Chile, dentro de la mediación Papal el 25/11/84 convocada por el Decreto Nacional 2272.

El referéndum: Es el acto o procedimiento por el cuál se llama al cuerpo electoral a decidir sobre un acto público de los órganos constituyentes o legislativos de naturaleza normativa.

El referéndum es de naturaleza esencialmente normativa. La intervención del pueblo en la reforma de la constitución o en la sanción de la ley ha sido considerada como un acto de aprobación, ratificación o decisión, fundada en el pensamiento de **ROUSSEAU** "Toda Ley que el pueblo en persona no practica es nula".

Puede ser **Constitucional:** Es el acto de consulta al cuerpo electoral sobre un acto político de naturaleza gubernamental y constitucional como la aceptación de una Constitución o la manifestación de confianza en un hombre o en un régimen.

Legislativo: Para leyes orginarias: se clasifican: Respecto de la clase de normas sobre las cuales verse puede ser: **general o total:** Sobre toda clase de leyes; **parcial:** Aplicable a cierto sector del ordenamiento legal (constitucional, financiero, electoral, internacional...).

Por su eficacia jurídica el referéndum legislativo será: **Consultivo o preventivo:** Consiste en llamar al cuerpo electoral para que manifiesta su opinión previa precediendo la votación al acto público a que se refiere.**Veto popular:** Consiste en que un número de ciudadanos dentro de un plazo, se oponga a una norma ya sancionada por la Legislatura, para que sea sometida a referéndum. Al interponerse el veto la Ley es perfecta formalmente, pero su defecto tiene carácter retroactivo; y rechazada es como si nunca hubiera existido. **Ratificación o sanción:** Se somete al cuerpo electoral una ley ya formada por la Legislatura, a iniciativa del gobierno o bien demanda popular y

se le requiere su aceptación decisoria para que tenga validez. **Por su naturaleza jurídica el referéndum de ratificación podrá ser: Obligatorio** por la constitución - **Facultativo:** por iniciativa de autoridad competente o por iniciativa popular.- **Gubernativo:** sobre actos políticos - **Jurisdiccional** - **Administrativos:** Sobre actos administrativos generalmente locales.

Valoración doctrinaria: ESMEIN: estima que el referéndum no se conforma si corresponde a la verdadera naturaleza del gobierno representativo ya que la mayoría de los ciudadanos capaces para elegir representantes, es incapaz de apreciar las leyes o los proyectos porque le falta la instrucción para comprender éstos proyectos y el tiempo para estudiarlos. **DUGUIT:** Defiende al referéndum como un medio para mantener la armonía entre el cuerpo electoral y el parlamento. **GARCIA PELAYO:** El referéndum puede servir para conocer simplemente la opinión popular y no tener cerácter vinculatorio.

El plebiscito:

Del latín "Plebiscitum": Ley de Roma Republicana que establecía la plebe o propuesta de un tribuno popular.

Es la consulta al cuerpo electoral (pueblo) sobre un acto político de naturaleza constitucional o gubernamental, como la aceptación de una constitución o manifestación de confianza en un hombre o en in régimen político.

A) Acto constitucional; cuando el pueblo decide sobre un nuevo ordenamiento político del Estado, o cuando el pueblo toma una decisión fundamental aceptando o rechazando una nueva

constitución. B) Acto político o acto de gobierno; cuando resulta ser una manifestación de confianza en un hombre o en un régimen político; pudiendo ser la elección de un gobernante con facultades determinadas, la conservación, modificación o caducidad de una dinastía, la anexión o secesión de territorios. El Plebiscito es un acto político por esencia, ya que se trata de una determinación de la potencia o energía directa del poder del pueblo con carácter creador ya que da nacimiento a un nuevo régimen político. C) Expresa un estado de la opinión pública, votándose por alternativas como por "si" o por "no".

La doctrina italiana con **BATELLI** entiende que referéndum es un acto popuplar que condiciona una ley jurídicamente perfecta y válida. El plebiscito consiste en una manifestación de voluntad popular que aprueba o rechaza un proyecto sin intervención de ningún órgano estatal, o sea que es un procedimiento popular efectivo por sí mismo.

BISCARETTI DI RUFFIA cree que el plebiscito es un acto excepcional y extraordinario relacionado sólo a problemas de hecho sobre la estructura del Estado o de su Gobierno. A diferencia del referéndum, el plebiscito no afecta a los actos de naturaleza normativa, su objeto son actos políticos o medidas de gobierno.

La doctrina Francesa con **HAURICU Y DUVERGER,** teniendo en cuenta los plebiscitos napoleónicos de la "democracia cesarista", consideran que es un referéndum imperfecto o deficiente, pués no ofrece ninguna alternativa al cuerpo electoral, cuya decisión se suscribe o rechaza un acto elaborado previamente sin intervención suya, ni siquiera por intermedio de sus representantes.

Según **DUGUIT** La distinción entre Referéndum y Plebiscito es muy clara: El referéndum es una concesión hecha al gobierno directo. El Plebiscito tiende a establecer un gobierno representativo es un acto de representación en el cual el pueblo delega directamente la soberanía en un hombe y le encarga a veces hacer una constitución.

Los plebiscitos sudamericanos han tenido el propósito de elegir gobernantes con poderes extraordinarios.

En la Confederación Argentina, La Legislatura de Buenos Aires, por leyes del 3/8/1821 y del 7/3/1835, elige gobernador de la provincia por 5 años al Brigadier Gral. **J. M.** de **ROSAS,** con la "suma del poder político". Del 26 al 28 de marzo se realizó el plebiscito que se pronunció por aquella ley, mediante sufragio universal.

La iniciativa popular:

La iniciativa popular es el derecho, de una fracción del cuerpo electoral, de provocar la decisión popular y de proponer mociones o proyectos de leyes a los órganos estatales, eventualmente ratificados por el pueblo (referéndum). Exige a los órganos legislativos la elaboración, promulgación, modificación o derogación de normas.

Con la iniciativa, un porcentaje del cuerpo electoral no legisla, hace que se legisle, ejerciendo una función pública que determinará la actuación normativa de los órganos deliberantes; forzando al parlamento para la sanción, el voto de los ciudadanos es prelegislativo. No revisiona el trabajo de esos órganos; proponiendo nociones o proyectos reemplaza o provoca la actividad

estatal, por eso se lo ha considerado como un "derecho de petición reforzado" y a la decisión popular como vinculante.

Además de provocar la actuación de los órganos legislativos provoca la decisión del cuerpo electoral: en las constituciones la iniciativa está vinculada y completada por el referéndum.

El procedimiento práctico, basado en estos principios comprende dos etapas: 1) la iniciativa propuesta en moción o proyectos, suscriptos por un cierto porcentaje de miles de voluntades de los ciudadanos, para que la asamblea legislativa esté obligada jurídicamente a discutirla; si la acepta hay decisión sancionatoria. 2) cuando el órgano rechaza la iniciativa, la reforma substancionalmente o no la incluye en su orden del día, entonces se recurre a la decisión del electorado, por funcionamiento del referéndum.

Por su objetivo puede ser: **Constitucional: Parcial o total**

Legislativa u ordinaria: Según la naturaleza del acto que provoca.

Por su forma será: **Simple o Moción:** indica solamente la idea general, de materia, y el sentido de la propuesta, exigiendo que la legislatura de forma definitiva a su proyecto. **Formulada u organica:** Se exterioriza un proyecto de Ley completo y articulado, que se propone a la consideración del órgano deliberante.

Destitución popular. Apelación de sentencia:

La destitución popular es el derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución o revocación de los representantes antes del término de su mandato, o contra las

sentencias que declaren la inconstitucionalidad de leyes, para ser sometidos a la decisión del pueblo.

Según la decisión política del pueblo pudo presentarse: A) como destitución popular de funcionarios y representantes electivos; B) Como destitución popular de jueces electivos (jurados populares); C) Como apelación de sentencias judiciales que declaren inconstitucional una ley.

NUESTRA FORMA DE GOBIERNO:

El artículo 1 de la Constitución Nacional expresa:: "La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal...", utilizar la palabra "adopta" nos indica que fueron tomados como modelo los Estados Unidos de Norte América, pero con las variantes propias a las necesidades y realidades de la nación.

Como lo establece el artículo 22 de la Constitución: "El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición". Vemos que por este artículo se establece la forma de la Democracia Representativa de gobierno, que es lo que nos interesa, y que ésta se halla protegida contra cualquier amenaza. Así en el Código Penal se reprimirán los "Delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional" en el Título 10, artículo 226 y siguientes.

La forma republicana es identificada en una nación de diferentes formas, **ESTRADA** por ejemplo, dice que es republicano

aquel gobierno que está fundado sobre la voluntad nacional y esta tiene "fuerza directriz constante", para **L. V. LOPEZ** es el que descansa sobre la "soberanía del pueblo y se constituya bajo el sistema representativo, con poderes limitados". Pero la definición mas precisa, según **GONZALEZ CALDERON,** la encontramos en **DEL VALLE** quien afirma que "la república es la comunidad política organizada sobre la base de la igualdad de todos los hombres, cuyo gobierno es simple agente del pueblo, elegido por el pueblo de tiempo en tiempo y responsable ante el pueblo de su administración. Esta idea se complementa con la existencia necesaria de tres departamentos de gobierno limitados y cominados...".

GONZALEZ CALDERON cita algunos principios de la forma republicana: A) Al ser la soberanía la base de este sistema, el sufragio es el medio por el que el pueblo elige autoridades. B) Los funcionarios son responsables de sus actos ante la Nación. C) Para hacer práctica esta responsabilidad, es necesaria la publicidad de los actos de gobierno. D) Renovación periódica de los funcionarios. E) Separación de poderes, esto para dar estabilidad al gobierno y limitar atribuciones. F) Este principio es esencial en toda forma de gobierno y consiste en la igualdad ante la ley, fundada en el artículo 16 de nuestra Constitución, y en el Preámbulo, y en el artículo 14.

NECESIDAD DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

Una de las razones relevantes que hacen necesaria la reforma Constitucional es la de incorporar a nuestro sistema los mecanismos hábiles para consolidar una verdadera democracia

participativa.

La participación limitada produce por ejemplo la llamada "alineación" de poder, es decir el hecho de considerar al gobierno como algo ajeno, muchas veces hostil, de manera tal que se diluye enormemente la relación entre las decisiones colectivas y la voluntad de los afectados.

La falta de participación impide también que se desarrollen hábitos de discusión, negociación y conciliación, lo que dificulta que se canalicen de manera positiva importantes energías sociales y que se promueva la tolerancia y el pluralismo.

Una Constitución moderna debe contemplar mecanismos de democracia semi-directa que hagan posible la incorporación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones colectivas, disminuyendo la intermediación de los representantes y profundizando la liberación de la opinión pública.

El pueblo quiere ensachar 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, porque se siente formando parte del sistema y defiende el sistema.

Pero la Constitución Nacional no contiene una mención expresa de los procedimientos semidirectos de democracia. De este modo, la relación entre electores y representantes se limita a cuestiones de decisiones políticas o los actos eleccionarios, en los cuales mediante el voto se designan representantes y se deciden líneas políticas generales expresadas básicamente en plataformas políticas. Fuera de estos actos, el ciudadano

permanece ajeno a las decisiones políticas y cuenta con reducidas posibilidades de controlarlas.

Las formas semidirectas presuponen una democracia con canales de participación y fácil activación. Hay quienes afirman que con estos métodos la democracia entra facilmente en crisis debido al exceso de demandas que saturan el sistema, por el contrario, dichos inconvenientes pueden solucioanrse mediante métodos de participación que regulen y distribuyan la solución de las mismas demandas sociales.

Algunos autores entienden que ellas son incompatibles con la democracia representativa prevista en los artículos 1º y 22 de la Constitución Nacional. Otros, entienden que las formas semidirectas están incluidas en el artículo 33 de la Constitución Nacional. Según esta postura podrán incorporarse disposiciones que admitan -expresamente- la iniciativa popular la consulta popular.

La reforma que se propone, mejora sustancialmente la representatividad democrática y la participación de la sociedad en la toma de decisiones gubernamentales. En primer lugar, como hemos visto el aumento de legitimidad estará dado, en gran medida, por la introducción de mecanismos que tienen mayor actitud que los actuales para velar por los intereses ciudadanos. También se produce una mejora sustancial de la participación social en las decisiones de los poderes gubernamentales. Mejora también la calidad de la participación del pueblo en el proceso democrático, el hecho que el sistema sea mucho más sensible a los cambios del consenso social. En cambio en la dinámica del sistema se posibilita un cambio radical de espectativas y comportamientos

tanto del ciudadano como de la clase dirigente.

La introducción de estos mecanismos permite salvar las inevitables deficiencias que la mediación que implica la representación política introduce en la deliberación de los asuntos políticos. La participación de la comunidad se torna inmediata para la propuesta de temas de nivel parlamentario (iniciativa), o puede ser escuchada respecto de proyectos específicos y completos a través de una convocatoria de la Cámara de Diputados (consulta).

La participación contribuye en gran medida a la desburocratización del aparato estatal. La necesidad de que en importantes resoluciones sean consultados los interesados o que éstos tengan un poder decisorio, conduce a una disminución del poder burocrático que se basa en gran medida en la exclusividad del manejo de las cuestiones y la información.

Esto se ve favorecido también con la participación en los mecanismos de control de la gestión de la administración pública y de las empresas del estado.

El objetivo principal de las formas semidirectas de democracia es ampliar la participación de los ciudadanos en el proceso político, mediante distintas formas éstos expresan su voluntad más allá de los procesos elecccionarios ordinarios.

En tanto, se pueden señalar ciertos beneficios concretos que se obtienen mediante los procedimientos que amplian la participación. Por un lado se profundiza el valor de la democracia en cuanto procedimiento de discusión organizada dirigido a converger en aceptación libre de las mismas normas de conducta. Por el otro, la participación adquiere un valor

instrumental en tanto logra que el ciudadano se sienta parte del sistema y se convierta en su decidido defensor al incorporar discusiones y normas que resulten de él.

MARIA TERESA MENDEZ
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
T. DEL FUEGO

ESTEBAN MARTINEZ
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
T. DEL FUEGO

CARLOS MANFREDOTTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
T. DEL FUEGO