

CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE

17ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación)
26 de julio de 1994

Presidencia: *doctor Eduardo Menem, señor Alberto Reinaldo Pierri y doctor Ramón Bautista Mestre*

Secretario Parlamentario: *doctor Edgardo R. Piuzzi*

Secretario Administrativo: *doctor Juan Estrada*

Secretario de Coordinación Operativa: *doctor Luis A.J. Brasesco*

PRESENTES

ABRAHAM, Olga Catalina
ACHEM, Antonio
ACUÑA, Augusto César
AGUAD, Oscar Raúl
AGUILAR TORRES, Luis María
AGUIRRE, Mauro
ALASINO, Augusto José María
ALBAMONTE, Alberto Gustavo
ALEGRE, Miguel Ignacio
ALFONSIN, Raúl Ricardo
ALSOGARAY, Alvaro Carlos
ALVAREZ, Carlos Alberto
AMENA, Jorge Daniel
ANCARANI, Hilda Norma
ANDRADE MUÑOZ, César G.
ARAOZ, Julio César
ARELLANO, María Cristina
ARIAS, César
ARMAGNAGUE, Juan Fernando
ARNOLD, Eduardo Ariel
AUYERO, Carlos Alberto Camilo
AVELIN DE GINESTAR, Nancy B.
AZCUETA, María Cristina
BABBINI, Bibiana
BALDONI, Hugo Domingo
BALESTRINI, Alberto Edgardo
BARCESAT, Eduardo S.
BARRA, Rodolfo Carlos
BASSANI, Angel Marcelo
BATTAGION, Richard Gustavo
BAUM, Daniel
BAVA, Pablo Juan Angel
BELLO, Claudia Elena
BENZI, María C. de los Angeles
BERCOFF, María Graciela
BERHONGARAY, Antonio Tomás
BERTOLINO, Enrique Antonio
BIAZZI, Ricardo Roberto
BOGADO, Floro Eleuterio
BONACINA, Mario Héctor
BORINI, Rodolfo Eduardo
BOSIO, Néstor Mario
BRASCESCO, María Inés

BRAVO, Alfredo
BRAVO, Leopoldo
BRITOS, Oraldo Norvel
BROLLO, Federico Guillermo
BRUSCA, Vicente Mario
BUCCO, Jorge Luis
BUSSI, Antonio Domingo
BUSTI, Jorge Pedro
CABALLERO MARTIN, Carlos
CACERES, Luis Alberto
CAFIERO, Antonio Francisco
CAFIERO, Juan Pablo
CAPPELLERI, Pascual
CARATTOLI, Héctor Jorge
CARDESA, Enrique Gustavo
CARDINALE, Pablo Antonio
CARRETONI, Jorge Carlos
CARRIO, Elisa María Avelina
CASARI DE ALARCIA, María L.
CASCO, María del Carmen
CASTILLO ODENA, Tomás E. R.
CAVAGNA MARTINEZ, Mariano A.
CIAURRO, Antonio
COLOMBO, María Teresita del V.
CONESA MONES RUIZ, Horacio E.
CORACH, Carlos
CORNET, Roberto Julio
COUREL, Carlos Alberto
CULLEN, Iván José María
DAHER, Zulema Beatriz
DALESIO DE VIOLA, Adelina
DE BERNARDI, Eduardo
DE LA RUA, Jorge Enrique
DE SANCTIS, Guillermo Horacio
DE VEDIA, Enrique
DEI CASTELLI, Mario
DEL BONO, Jorge Alejandro
DEL BONO, Tulio Abel
DEL CAMPO, Carlos Alberto
DEL CASTILLO, Fernando Raúl
DI LANDRO, Oscar Jorge
DI TULLIO, Héctor Horacio
DIAZ, Rodolfo Alejandro
DIAZ ARAUJO, Edgardo Alberto
DIAZ GIMENEZ, Héctor Antonio

DRESSINO, Ana María
DUBINI, Isidro Ramón
DUHALDE, Eduardo Alberto
EL BACHA, Leticia
ELORDI, María de las Mercedes
ESCOBAR, Jorge Alberto
ESCUDERO, José C.
ESPINDOLA, Zulma Celina
ESTABILLO, José Arturo
ETCHENIQUE, Roberto Alejandro
FALBO, María del Carmen
FALCO, Domingo Julio
FEIJOO DO CAMPO, María del C.
FELICEVICH, Sara Lía
FERNANDEZ DE KIRCHNER, Cristina
FERNANDEZ MEIJIDE, Graciela
FERREYRA DE LAS CASAS, Ignacio
FICOSECO, José Carlos
FIGUEROA, María Cristina
FONZALIDA, Nicolás Lázaro
FRONTERA, Rodolfo
GARCIA, Francisco Sixto
GARCIA LEMA, Alberto M.
GARCIA VDA DE BARROSO, Ida G.
GIACOSA, Luis Rodolfo
GIORDANO, Evaristo José
GOMEZ DE MARELLI, Nilda Mabel
GONZALEZ, Elsa Gladis
GONZALEZ, Rafael Alfredo
GORLERI, Horacio Carlos
GUERRERO, Antonio Isaac
GUINLE, Marcelo Alejandro
GUZ DE EQUIZA, Elba Rosa
GUZMAN, María Cristina
GUZMAN, Ricardo Gaspar
HARVEY, Ricardo J. G.
HERNANDEZ, Antonio María
HERNANDEZ, Santiago Antonio
HERNANDEZ, Simón Fermín
HERRERA, Humberto Antonio
HITTERS, Juan Carlos
HONCHERUK, Atlanto
HUMADA, Julio César
IBARRA, Aníbal
IRIARTE, Luis

IRIGOYEN, Roberto Osvaldo
ITURRASPE, Juan Bernardo
JÁNDULA, Jorge Eduardo
JAROSLAVSKY, César
JUAÑUK, Emilia Itatí
KENT, María del Pilar
KESSELMAN, Pedro J.
LA PORTA, Norberto L.
LA ROSA, Carlos Salvador
LARREGUY, Carlos Alberto
LEIVA, Rina Martha
LIPSZYC, Cecilia Norma
LLAMOSAS, Esteban Miguel
LLANO, Gabriel Joaquín
LLAVER, Santiago Felipe
LLUDGAR, Rosa Emilia
LOPEZ DE ZAVALIA, Fernando J.
LORENZO, Carlos Alberto
LUNA, Julio Alberto
MAEDER, Ernesto Joaquín
MANFREDOTTI, Carlos
MAQUEDA, Juan Carlos
MARCOLINI, Nora María
MARIN, Claudio Miguel Angel
MARIN, Rubén Hugo
MARQUEZ, Pablo Antonio
MARTINEZ, Esteban
MARTINEZ, María de las Mercedes
MARTINEZ LLANO, José Rodolfo
MARTINEZ SAMECK, Pablo E.
MARTINO DE RUBEO, Marta N.
MARUCCO, Hebe Aurora
MASNATTA, Héctor
MATILLA, José
MAY ZUBIRIA, Diego
MAYANS, María Susana
MAZA, Norma Beatriz
MAZZEO, Iris Artemisia
MEANA GARCIA, María Nelly
MELO DE LA BARBA, Susana Beatriz
MENDEZ, María T.
MENEM, Eduardo
MERCADO LUNA, Ricardo Gastón
MERLO, Mario Raúl
MESTRE, Ramón Bautista
MIGUEZ BONINO, José
MIRANDA, Julio Antonio
MOLINA, Pedro Eustacio
MONTES DE OCA, Luis G.
MORENO, Ricardo María Diego
MURUZABAL, Hilario Raúl
MUSALEM, Alfredo
NATALE, Alberto Adolfo
NAVARRO, Argentino Miguel
NUÑEZ, José Luis
OLIVEIRA, Alicia

OLMEDO, Mario Antonio
OLSINA, María Luján
ORSI, René Saúl
ORTEMBERG, Raquel Elisa
ORTIZ, Jorge Oscar
ORTIZ PELLEGRINI, Miguel Angel
PAIXAO, Enrique
PANDO, Ana María
PARDO, Angel Francisco
PARENTE, Rodolfo Miguel
PEDERSOLI, Juan Mario
PELTIER, Teresa Camila
PEÑA, Daniel Alberto
PERETTE, Pedro
PETTIGIANI, Eduardo Julio
PICCININI, Alberto José
PIERRI, Alberto Reinaldo
PITTE DE LANDA, María A.
PIZZURNO, Ana María
PONCE DE LEON, Rodolfo O. J.
PONTUSSI, Ennio Pedro
POSE, Guillermo Alfredo
PRIETO, Hugo Nelson
PUCHMULLER, Alberto Francisco
PUERTA, Federico Ramón
PUIGGROS, Adriana Victoria
QUIROGA LAVIE, Humberto
RAIJER, Beatriz Irma
RAMPI, Pascual Angel
REBORA, Luis Armando
REGAZZOLI, Zelmira M.
REPETTO, Víctor Roberto
ROCAMORA, Alberto Luis
ROCHA DE FELDMAN, Dora
RODRIGUEZ, Jesús
RODRIGUEZ DE TAPPATA, Anahí Silvia
RODRIGUEZ SAA, Adolfo
RODRIGUEZ SAÑUDO, Hugo B.
ROMERO, Juan Carlos
ROMERO, Nilda
ROMERO FERIS, José A.
ROQUE, Blanca Lelya
ROSATTI, Horacio Daniel
ROULET, Elva
ROVAGNATI, Dina Beatriz
RUBIO DE MINGORANCE, Elena
RÜFEIL, José Tanus
SACHS DE REPETTO, Dora H. N.
SALAZAR, Víctor Hugo
SALCEDO, Carmen Inés
SALINAS, Isabel Marta
SALUM, Humberto Elías
SANCHEZ DE DE MARIA, Susana B
SANCHEZ GARCIA, María V.
SANTANDER, Mario Armando
SARAVIA TOLEDO, Fernando
SCHIAVONI, Domingo José
SCHIAVONI, Ester Aída
SCHIUMA, Stela Maris
SCHRODER, Juan
SEQUEIROS, Néstor Adrián
SERRAT, Teresita Beatriz
SERVINI GARCIA, Clara C.
SKIDELSKY, Carlos Rubén

SOLANAS, Fernando Ezequiel
SPINA, Carlos Guido
STEPHAN, Sergio
TIZON, Héctor Eduardo
TORRES MOLINA, Ramón
VALDES, Eduardo Félix
VALLEJOS, María Cristina
VARESE, Luis Segundo
VASQUEZ, Alejandro Jorge
VEGA DE TERRONES, Ana María
VELARDE, Marta Sylvia
VERANI, Pablo
VIUDES, Isabel Josefa
VIYERIO, Eduardo Alfredo
WEST, Mariano Federico
WINTER, Jorge Enrique
YOMA, Jorge Raúl
ZAFFARONI, Eugenio R.
ZAVALIA, José Luis

AUSENTES

BARBERENA, Juan Atilio
BULACIO, Rafael Alberto
DE JESUS, Juan
DELICH, Francisco Jose
DENTICE, Enrique Salvador
DIAZ LOZANO, Julio César
FABIO, José Domingo
FARIAS, María Susana
GARCIA, Daniel Oscar
INSFRAN, Gildo
KAMMERATH, Germán L.
KIRCHNER, Néstor Carlos
LUCERO, María Zunilda
MAESTRO, Carlos
MARCONE, Hugo Dante O.
MASSACCESE, Horacio
MOINE, Mario Armando
ORTEGA, Ramón Bautista
PECULO, Alfredo
PICINATO, José Alejandro
REUTEMANN, Carlos A.
RICO, Aldo
ROBLES, Miguel Angel
RUSSO, Federico Pedro
SAPAG, Luz María

CON LICENCIA

ESTEVEZ BOERO, Guillermo E.
IRIBARNE, Alberto J. B.
REVIDATTI, Gustavo Adolfo
SERRA, José María
VIVIANI, Alfredo Ramón

CON RENUNCIA PENDIENTE DE APROBACIÓN

DE NEVARES, Jaime Francisco
GALARZA, Edith

* Falta incorporar el reemplazante de Salazar, Evangelina

S U M A R I O

1. Consideración de los dictámenes en mayoría y minoría de la Comisión de Redacción originados en la Comisión de Participación Democrática sobre incorporación de la iniciativa y la consulta popular como mecanismos de democracia semidirecta (artículo 3º, inciso c, ley 24.309)Pág. 2008
2. Homenaje a la memoria de los Constituyentes de 1853.....Pág. 2011
3. Continúa la consideración de los dictámenes a que se refiere el punto 1 de este SumarioPág. 2012
4. Homenaje a la memoria de María Eva Duarte de Perón.....Pág. 2018
5. Continúa la consideración de los dictámenes a que se refiere el punto 1 de este Sumario. Se aprueban con modificaciones.....Pág. 2021
6. Apéndice:
 - I. Sanciones de la Convención Nacional ConstituyentePág. 2144
 - II. InsercionesPág. 2146
 - III. VotacionesPág. 2153

—En Santa Fe, a las 12 y 42 del martes 26 de julio de 1994:

Sr. PRESIDENTE.— Continúa la sesión.

Convención Nacional Constituyente

1

INICIATIVA POPULAR Y CONSULTA POPULAR

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia informa que en la reunión de la Comisión de Labor Parlamentaria se decidió que se trataran conjuntamente los dictámenes en mayoría y minoría de la Comisión de Redacción originados en la Comisión de Participación Democrática sobre incorporación de la iniciativa y la consulta popular como mecanismos de democracia semidirecta (artículo 3º, inciso c), ley 24.309), órdenes del día 5 y 5 A.

Sr. SECRETARIO (PiuZZi).— (*Lee*)

Dictamen de comisión

Honorable Convención:

Vuestra Comisión de Redacción ha considerado los despachos de mayoría y minoría presentados por la Comisión de Participación Democrática sobre incorporación de la iniciativa popular como mecanismo de democracia semidirecta y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, os aconseja la aprobación del siguiente

Despacho parcial

Honorable Convención:

Vuestra Comisión de Redacción ha considerado los despachos generales de mayoría y minoría presentados por la Comisión de Participación Democrática sobre incorporación de un artículo en la segunda parte, en el nuevo capítulo, sobre "incorporación de la iniciativa popular como mecanismo de democracia semidirecta" (artículo 3º, inciso c), ley 24.309) y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja las siguientes redacciones:

La Convención Nacional Constituyente

SANCIONA:

Despacho de mayoría

Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses.

Ambas Cámaras con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros sancionará una ley reglamentaria.

No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

Convención Nacional Constituyente

Cláusula transitoria

La ley que reglamente el ejercicio de la iniciativa popular deberá ser aprobada dentro de los dieciocho meses de esta sanción y no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional para suscribir la iniciativa.

Despachos de minoría

No merecen objeciones de redacción salvo los siguientes:

E. Cardesa y otros: en el tercer párrafo en lugar de decir "cierto plazo" debe decir "dentro del plazo que firme la ley".

Battagión: en el segundo párrafo en lugar de decir "cierto plazo" debe decir "dentro del plazo que fije la ley".

Sala de la comisión, 14 de julio de 1994.

Carlos V. Corach — René S. Orsi — Jorge R. Yoma — César Arias —
Adelina Dalesio de Viola — Antonio Hernández —
Horacio D. Rosatti — Ester A. Schiavoni — María del P.
Kent — Claudia E. Bello — María G. Bercoff — Ricardo
R. Biazzi — Guillermo E. Estévez Boero — Juan C.
Maqueda — Cristitna Fernández de Kirchner — María C.
Figuroa — Antonio T. Berhongaray — Aníbal Ibarra —
Fernando J. López de Zavalía — Guillermo H. De Sanctis
— Gabriel J. Llano — Carlos G. Spina — Alicia Oliveira
— Enrique Paixao — Juan P. Cafiero — Alberto A. Natale
— Fernando Saravia Toledo

INFORME

Señor presidente:

Sin perjuicio de lo considerado por la comisión respectiva, esta Comisión de Redacción ha estudiado en profundidad el dictamen general recibido y emite este despacho parcial considerando todos y cada uno de los aspectos que contempla en su contenido, los que serán desarrollados y ampliados en oportunidad de ser tratados por esta Honorable Convención.

Carlos V. Corach

Sr. SECRETARIO (PiuZZi).— El Orden del Día N° 5 A dice así: (*Lee*)

Dictamen de comisión

Vuestra Comisión de Redacción ha considerado los despachos de mayoría y minoría, referidos a la

Convención Nacional Constituyente

incorporación de la consulta popular como mecanismo de democracia semidirecta, presentados por la Comisión de Participación Democrática; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, os aconseja la aprobación del siguiente despacho parcial.

Despacho parcial

Honorable Convención:

Vuestra Comisión de Redacción ha considerado los despachos de mayoría y minoría presentados por la Comisión de Participación Democrática sobre incorporación de la consulta popular como mecanismo de democracia semidirecta, y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante os aconseja la siguiente redacción:

La Convención Nacional Constituyente

SANCIONA:

I. Incorpórase en un nuevo capítulo de la primera parte de la Constitución Nacional el siguiente artículo:

El Congreso a iniciativa de la Cámara de Diputados podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática.

El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio.

El Congreso con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular.

II. Los dictámenes de minoría no merecen objeción de redacción.

Sala de la comisión, 26 de julio de 1994.

*Carlos V. Corach — Juan C. Hitters — Juan C. Maqueda — César Arias
— Jorge R. Yoma — Rafael A. González — Rodolfo C.
Barra — María C. Figueroa — Oscar R. Aguad — Alberto
M. García Lema — Ester A. Schiavoni — Ricardo R. Biazzi
— Pablo Verani — Juan F. Armagnague — Adelina
Dalesio de Viola — Eduardo J. Pettigiani — Rodolfo A.
Díaz — Horacio D. Rosatti — Claudia E. Bello — Antonio
T. Berhongaray — Carlos G. Spina — Héctor Masnatta —
Humberto Quiroga Lavié — Hugo N. Prieto — Elisa M. A.
Carrió — Antonio M. Hernández.*

Por el dictamen en minoría:

Alberto A. Natale

INFORME

Honorable Convención:

Convención Nacional Constituyente

Sin perjuicio de lo considerado por la comisión respectiva, esta Comisión de Redacción ha estudiado en profundidad el dictamen general recibido y emite este despacho parcial considerando todos y cada uno de los aspectos que contempla en su contenido, los que serán desarrollados y ampliados en su oportunidad.

Carlos V. Corach.

Dictamen de comisión en minoría

Honorable Convención:

Vuestra Comisión de Redacción ha considerado los despachos de mayoría y minoría presentados por la Comisión de Participación Democrática sobre incorporación de la consulta popular, como mecanismo de democracia semidirecta, y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante os aconseja la siguiente redacción:

La Convención Nacional Constituyente

SANCIONA:

Incorpórase en un nuevo capítulo de la primera parte de la Constitución Nacional el siguiente artículo:

El Congreso a iniciativa de la Cámara de Diputados podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática.

Asimismo el Congreso podrá someter a consulta popular no vinculante todo asunto de interés general para la Nación. En este caso el voto no será obligatorio.

El Congreso con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara reglamentará las materias, procedimiento y oportunidad de la consulta popular.

Juan P. Cafiero — Aníbal P. Ibarra — Alicia Oliveira — Carlos Alvarez.

2

HOMENAJE

Sr. CULLEN.— Pido la palabra.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. CULLEN.— Señor presidente: ayer aprobamos un proyecto de resolución de mi autoría por el cual se propiciaba guardar un minuto de silencio en homenaje a la memoria de los constituyentes de 1853.

Desearía que la Presidencia tuviera a bien cumplir en este momento con lo que ayer

Convención Nacional Constituyente

sancionó la Convención Constituyente.

Sr. PRESIDENTE.— Siendo exacto lo que ha dicho el señor convencional preopinante, la Presidencia invita a los señores convencionales y al público presente a ponerse de pie y guardar un minuto de silencio en homenaje a los constituyentes de 1853.

—Los señores convencionales y el público se ponen de pie y guardan un minuto de silencio.

Sr. PRESIDENTE.— Queda rendido el homenaje propuesto.

3

INICIATIVA POPULAR Y CONSULTA POPULAR

(Continuación)

Sr. PRESIDENTE.— En consideración en general los despachos que acaban de ser leídos por Secretaría.

Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. BRUSCA.— Señor presidente: en nombre de la Comisión de Participación Democrática vengo a informar los despachos de mayoría de iniciativa popular y de consulta popular elaborados por la Comisión de Redacción, que obran en poder de los señores convencionales.

Como he dicho, voy a informar con respecto a los dictámenes de mayoría; pero dado que hoy es 26 de julio, en nombre de los señores convencionales justicialistas, quiero ofrecer este trabajo, que fue realizado con mucho esfuerzo —y que luego de su sanción va a incorporar elementos útiles para la vida política argentina—, en memoria de nuestra compañera Eva Perón, quien contribuyó a la incorporación de grandes sectores de nuestra patria a la vida política y social. Además, fue la pionera del voto femenino en la Argentina, que fuera uno de los escalones más importantes para seguir avanzando en nuestra práctica democrática.

Vaya, pues, este trabajo como homenaje a nuestra querida compañera Evita. *(Aplausos)*

El artículo 22 de la Constitución dice lo siguiente: "El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de su 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." Este artículo no va a ser objeto de modificaciones. Sin embargo, su vigencia va a ser complementada, enriquecida y perfeccionada con instrumentos de democracia semidirecta: la iniciativa y la consulta popular, que hoy son sometidos a la consideración de esta Convención Constituyente.

Ese principio deja de ser absoluto pero se mantiene en su vigencia, porque es la expresión escrita de la soberanía del pueblo y del sistema republicano que abrazamos en nuestra Constitución y en nuestra vida política.

Convención Nacional Constituyente

Los instrumentos que hoy ponemos a consideración de esta Convención Constituyente van a ser complementados, enriquecidos y modernizados, sincerando la realidad política de los argentinos que, luego de 140 años, estamos siendo mucho más partícipes de la vida política que en el siglo pasado.

¡Pobres aquellos dirigentes! ¡Pobres aquellos representantes! ¡Guay de aquellos legisladores que no son capaces de ponerse al día con el sentimiento de su pueblo ni de reflejar en las normas el sentir real de la conducta y de la conciencia política de su Nación! Justamente, esa actualización es la que pretendemos hacer efectiva en esta Convención Constituyente.

Los despachos que hoy estamos fundamentando han sido debidamente consensuados y cuentan con el apoyo mayoritario de los distintos bloques que conforman esta Convención.

Se presentaron decenas de proyectos, pero sus autores postergaron posiciones individuales y precisiones originarias para arribar a un dictamen que diera el amplio respaldo que necesitan instituciones como las que tratamos que nazcan en la vida política argentina.

Somos conscientes de la importancia de este parto; somos conscientes de que es mejor un acuerdo mayoritario, que es mejor coincidir sobre los grandes trazos de las instituciones que hoy pretendemos incorporar en la Constitución que diferenciarnos por cuestiones que en el Parlamento podremos acordar con más facilidad.

Todos priorizamos el acuerdo troncal, el acuerdo madre, porque consideramos que, por su importancia, estas instituciones deben nacer del consenso.

Este acuerdo no nace por casualidad ni de la arbitrariedad de académicos o estudiosos que pensaron que debíamos incorporar la democracia semidirecta porque la doctrina o la experiencia extranjera hablan de ella. Este acuerdo nació porque la República Argentina está madura para que ello ocurra.

Desde que tenemos Constitución —hace más de ciento cuarenta años— se unificó nuestra cultura, se amalgamaron los inmigrantes con los ciudadanos argentinos que cruzaron a lo largo y ancho del país conformando un sentimiento nacional uniforme y fuerte. También en estos ciento cuarenta años hubo una transformación industrial y tecnológica que cambió nuestra vida y cultura. En este tiempo nuevos actores sociales se constituyeron en partícipes de la vida política argentina; los trabajadores se han sumado al esfuerzo y a las decisiones políticas.

En los últimos cuarenta años las mujeres han hecho realidad el protagonismo que por derecho tenían antes, y hoy votan y son elegidas. Los jóvenes argentinos han dado sus mejores esfuerzos y de buena fe han participado con todo el coraje que las circunstancias exigían en los distintos avatares de nuestra vida política.

Somos un país organizado, con conciencia política. Somos un país bombardeado por la revolución de las comunicaciones; somos un país con ciudadanos informados; somos un país que en este siglo XX ha tenido idas y vueltas, marchas y contramarchas. Somos un país con nuevos comportamientos, con mayor demanda participativa de parte de sus ciudadanos, con mayor vocación de control de la gestión del gobierno y de sus representantes.

Luego de sufrir golpes de Estado, crisis económicas e institucionales, hoy podemos afirmar que el sistema democrático está en vías de consolidarse definitivamente y que todos los partidos políticos y factores de poder —así como la ciudadanía— están comprometidos con la estabilidad democrática y la previsibilidad económica.

Ello no significa que todo esté bien y que sea suficiente lo realizado hasta el momento.

Convención Nacional Constituyente

La crisis de representatividad que hoy padecemos todos aquellos que nos dedicamos a la cosa pública y que abrazamos la vocación política, nos exige que abramos otros canales para tomar la temperatura, voluntad y vocación de nuestro pueblo y que, al margen de nuestras idas y vueltas, nos pongamos al día en la relación con nuestra gente.

La consulta y la iniciativa son adecuados remedios para los síntomas de escepticismo y falta de iniciativa que se evidencia en una parte de la población para sumarse a la vida pública y para opinar y participar en la vida política.

La lucha por la convivencia en paz es la misma lucha por el prestigio de la forma democrática y de los hombres políticos. Esto no ocurre sólo ahora y en la Argentina. La Organización de las Naciones Unidas, a través de sus organismos regionales, ayer publicaba: "La democracia representativa y participativa debería convertirse en un valor cultural de la sociedad política, lo cual significaría el surgimiento de nuevos actores políticos y un replanteo de las relaciones de poder, con sociedades más equitativas."

El impacto de los medios de comunicación, que en forma cotidiana incorporan a la agenda política temas que generan opinión pública, formulan denuncias, hacen investigaciones e informan, son sólo una parte de los elementos que hoy la modernidad incluye en la práctica política. Pero corresponde a la ciudadanía y a sus representantes el poder de ejecutar las soluciones. No alcanza con estar informados; tenemos que incorporar mecanismos de propuestas.

Existe el riesgo de que se produzca un distanciamiento entre representantes y representados. La situación exige cambios superadores que canalicen las conductas responsables que hoy sabemos que tienen nuestros ciudadanos.

Corresponde formular una nueva y equitativa distribución del poder, equilibrando las distintas capacidades de influir y accionar frente al gobierno. Corresponde, por lo tanto, achicar las distancias entre la realidad política y las formas legales.

Creemos que es el momento de modificar las normas que determinan la estructura y organización del gobierno para adecuarlas a los nuevos comportamientos y demandas sociales.

Los instrumentos que hoy sometemos a consideración son los conceptos de consulta popular que hoy engloban dos instituciones: el plebiscito y el referéndum, tratados de la manera más diversa en prácticas y conceptos doctrinarios, y la iniciativa popular, que no es otra cosa que habilitar a la población a formular propuestas ante el Congreso de la Nación a través de nuevas leyes y derogación o modificación de las que están en vigencia.

Hay que diferenciar claramente el concepto de la iniciativa respecto del derecho de petición ya consagrado en la Constitución. La petición es el derecho individual que tienen los ciudadanos de acudir frente a los poderes establecidos y a sus representantes; la iniciativa es una capacidad movilizadora, cuantitativa y cualitativamente distinta que instala un tema y presiona para que sea tratado.

Este legítimo juego del nuevo poder político es el que estamos legitimando y el que proponemos sea incorporado a la Constitución.

Las referencias históricas de la iniciativa y la consulta popular se refieren fundamentalmente a países europeos y a los Estados Unidos, los que en muchos casos tienen doscientos años de existencia.

En relación con la iniciativa en el derecho comparado podemos mencionar las normas de Austria, Colombia, Cuba, España, Italia, los cantones suizos, la Confederación Suiza y algunos

Convención Nacional Constituyente

estados de los Estados Unidos de América. También encontramos antecedentes en el caso de la iniciativa en catorce provincias argentinas: Córdoba, Catamarca, Corrientes, Chaco, Chubut, Jujuy, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y, por último, Tierra del Fuego, las que las establecen en su Constitución y en muchos casos también en sus cartas orgánicas municipales.

La consulta popular y el plebiscito también tienen una amplia recepción en el derecho comparado y en diecinueve de las constituciones de las provincias argentinas que, como en otros casos, ya se han adelantado a la normativa nacional por tratarse de reformas más recientes que nuestra Carta Magna

Estamos proponiendo una norma de carácter nacional que será incorporada a la Constitución que, como dije antes, no impide que en los órdenes locales provinciales existan tratamientos más amplios de otros instrumentos de democracia semidirecta, como en el caso de revocatoria de mandato, que está vigente y que fue receptada por las constituciones de Tierra del Fuego, el Chaco, Corrientes, Misiones, Neuquén, Santiago del Estero y Córdoba, y en el futuro status jurídico de la ciudad de Buenos Aires. Cuando en pocos días más se habilite a sus ciudadanos para que por medio de sus representantes se dé el estatuto de sus instituciones, se propiciará que también en la ciudad existan otros instrumentos de democracia semidirecta, como la consulta o la audiencia vecinal y la revocatoria de mandato, que indudablemente transparentarán el ejercicio del sistema representativo en nuestra ciudad.

Este equilibrio que planteamos en las normas que voy a fundar en pocos minutos más y el desafío de legislar la iniciativa de la consulta, nos ponen en la responsabilidad de analizar dos polos o extremos. Son ellos: defender el sistema representativo y la gobernabilidad por parte de aquellos que fueron legítimamente objeto del voto popular, y no poner tampoco requisitos de tan difícil cumplimiento que, con la excusa de defender el real mandato de los representantes tornemos impracticables las normas y hagamos que el derecho sea de ejecución ilusoria y un imposible.

El fino equilibrio que debe existir entre la gobernabilidad y la negación del derecho es lo que tratamos de preservar en las normas. Estamos atentos a que estos derechos no deben ser el vehículo legitimado para que grupos de expresión minoritaria sin representación parlamentaria, pero con recursos económicos, pongan al país en permanente estado de asamblea y desvirtúen las facultades de los gobernantes legítimamente elegidos.

Dos de los elementos que consideramos esenciales para la vigencia de estas instituciones son la práctica continua del sistema democrático y el acuerdo de las mayorías, su vocación y consenso, sin los cuales es imposible ningún avance consolidado en las prácticas democráticas.

Se encuentra a consideración la iniciativa popular que, como su nombre lo indica y como la doctrina pacíficamente reconoce, es la potestad de los ciudadanos para que mediante la recolección de firmas puedan proponer proyectos de ley nuevos, derogación de leyes o modificaciones. En este caso se consideró el siguiente texto: "Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses." Queda claro que la Cámara iniciadora será la de Diputados, ya que se le atribuye la representación genérica del pueblo de la Nación y que no se podrá hacer caso omiso de los proyectos presentados ante esa Cámara por el esfuerzo de la junta de firmas. Deberán ser expresamente tratados por el Congreso, o sea las dos Cámaras sucesivamente, dentro del término de doce meses. Ambas Cámaras, o sea el Congreso

Convención Nacional Constituyente

de la Nación, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros, sancionarán la ley que reglamente el derecho de la iniciativa popular. De ésta no serán objeto los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

Por último, proponemos en el caso de la iniciativa la siguiente cláusula transitoria que dice: La ley que reglamente el ejercicio de la iniciativa popular deberá ser aprobada dentro de los dieciocho meses de esta sanción y no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional para suscribir la iniciativa."

Por el texto propuesto, además de ser la Cámara de Diputados la iniciadora, se plantea que en la reglamentación, que deberá ser sancionada en el plazo de dieciocho meses y por una mayoría especial —que es la mayoría absoluta de los integrantes de ambas Cámaras—, no habrá un número fijo de firmas necesarias para propiciar una iniciativa sino que existe un techo, que es el tres por ciento del padrón electoral nacional vigente. Con esto se pretende que sea el Congreso de la Nación quien fije el número definitivo para que el instrumento o el mecanismo de la democracia semidirecta que proponemos entre en vigencia.

La variedad del derecho comparado es amplísima. Va en algunos casos y en ciertas provincias a menos del uno por ciento y en otras hasta el 10 ó el 15 por ciento. Por lo tanto, dado el espectro tan amplio y las características nacionales de esta institución, consideramos que el debate debe darse en el Congreso de la Nación.

También planteamos algunos temas excluidos del mecanismo de la iniciativa, tales como la reforma constitucional, que en el artículo 30 de la Constitución Nacional mantiene el mecanismo vigente, como los referidos a tratados internacionales, tributos, presupuestos y materia penal, ya que están articulados por varias normas interrelacionadas entre sí, que los hacen de una complejidad tal que resulta difícil que se vote por sí o por no dentro de un proyecto aislado.

En el caso de tratados internacionales, o aquello que tenga que ver con la política exterior de la Nación, el solo hecho de que se estén juntando firmas en número importante dentro de la Nación, generaría una reacción en los países con los cuales tenemos relaciones exteriores, que no sabemos qué efecto puede producir. Entendemos que la conducción de Relaciones Exteriores tiene que estar regida, tal como está en este momento, en la Constitución Nacional.

Dentro del concepto genérico de consulta popular habilitado por la ley 24.309, artículo 3º, punto C, a incorporar un nuevo artículo al Capítulo II en la primera parte de la Constitución, se engloba lo que la doctrina ha dado en llamar plebiscito y referéndum, instituciones que tuvieron el más diverso tratamiento en la doctrina y en el derecho comparado.

El referéndum es, por lo general, el llamado cuerpo electoral, al pueblo de la Nación, para que se expida a favor o en contra de un acto legislativo determinado. El plebiscito, por lo general también, es el llamado al pueblo de la Nación para que se expida sobre un hecho o tema de interés general.

A los efectos del dictamen hemos propuesto el siguiente texto: "Incorpórase un nuevo capítulo en la primera parte de la Constitución Nacional con el siguiente artículo: El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática. Esta parte del artículo se refiere a la consulta popular vinculante, para la cual se prevé voto obligatorio por parte de la ciudadanía.

Convención Nacional Constituyente

El Congreso de la Nación tiene la facultad de convocatoria, siendo la Cámara de Diputados la que actuará de iniciadora. Aclaro además que a consideración del cuerpo electoral será sometido un proyecto de ley.

En la segunda parte del artículo receptamos lo que aquí se da en llamar consulta popular no vinculante. El texto dice así: El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrá convocar a consulta popular no vinculante. En este caso, el voto no será obligatorio. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimiento y oportunidad de la consulta popular.

Son dos situaciones distintas. En la primera es el Congreso de la Nación el que convoca, toda vez que en la segunda podrán hacerlo en forma indistinta y de acuerdo con su competencia el Congreso o el presidente de la Nación. En este último caso la consulta no será obligatoria, como tampoco lo serán el voto y su resultado.

Al proponer los sistemas de consulta e iniciativa popular a la consideración de esta Convención, los integrantes de la Comisión de Participación Democrática somos conscientes de la importancia que el tema reviste; somos conscientes de que con ello estamos poniendo una barrera más a los totalitarios que con grupos reducidos o minoritarios pretenden hacerse de la voluntad del conjunto sin respetar los métodos de nuestra Constitución; somos conscientes de la existencia de quienes pretenden asumir la voluntad del pueblo argentino a través de métodos violentos.

La iniciativa y la consulta popular son instrumentos a favor de la participación. Creemos que la consulta popular y la iniciativa son figuras a favor del control de los órganos de gobierno. Creemos que la iniciativa y la consulta están a favor de las mayorías, a favor del consenso.

Por estas razones, señor presidente, al solicitar a los señores convencionales el voto afirmativo para estos instrumentos estamos seguros de hacerlo en favor del pueblo argentino, en favor de todos nosotros. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Entre Ríos. La Presidencia aclara que el señor convencional Alasino no es quien sigue en la lista de oradores, pero pidió la palabra para hacer una manifestación.

Sr. ALASINO.— Señor presidente: quiero informar al cuerpo que a efectos de agilizar el trámite de funcionamiento de la Convención, los bloques mayoritarios —esto es el Justicialista, el de la Unión Cívica Radical, el del Frente Grande y el del MODIN— han resuelto acortar el plazo de exposición de esos bloques y de cada uno de sus miembros. El máximo a utilizar por los integrantes del bloque Justicialista será de dos horas; el de la Unión Cívica Radical una hora y media, y el del Frente Grande y del MODIN, una hora.

De este modo, todas las intervenciones referidas a los bloques no van a exceder este plazo que, tal como informamos al cuerpo, será utilizado por cada una de nuestras representaciones.

Sr. PRESIDENTE.— ¿Lo que el señor convencional dice supone que la Presidencia está habilitada para no dar la palabra a ningún otro convencional una vez que haya transcurrido el

Convención Nacional Constituyente

plazo previsto?

Sr. ALASINO.— Sin perjuicio de que cada una de las bancadas controle el tiempo de exposición de sus integrantes —quienes ya han sido avisados del plazo que les corresponde—, las autoridades de la mesa podrían hacer lo propio respecto de cada uno de los bloques que han arribado a este acuerdo.

Sr. PRESIDENTE.— Aprovecho esta ocasión para informar a los señores convencionales que a las 14 se cierra la lista de oradores, por lo que quienes deseen anotarse podrán hacerlo hasta ese momento.

4

HOMENAJE

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. CARDESA.— Señor presidente, señoras y señores convencionales constituyentes: en nombre de quienes militamos en esta corriente de pensamiento nacional, popular y democrático que es el Frente Grande rindo nuestro más sentido homenaje a la compañera entrañable que fue Eva Perón. (*Aplausos*) Hoy la compañera Evita no nos pertenece sólo a quienes provenimos de esa corriente de pensamiento sino al conjunto del pueblo argentino.

Adelanto la presentación de un proyecto de resolución en su homenaje. Asimismo pedimos que su pensamiento y su acción nos ilumine es este momento que se vive en el mundo, en el cual la exclusión social y la falta de solidaridad se hacen presente día a día. Que su pensamiento nos ayude a construir una Argentina para todos.

Sr. PRESIDENTE.— Los señores convencionales Casco y Di Tulio habían solicitado la palabra para referirse al mismo tema. De manera que si el señor convencional Cardesa me permite y si hay asentimiento, luego de que ellos hagan uso de la palabra con relación al homenaje, comenzaría a correr nuevamente su tiempo para referirse al tema que se encuentra en consideración.

—*Asentimiento.*

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. CASCO.— Señor presidente, señores convencionales: quiero hacer hasta el último día de mi vida la gran tarea de abrir horizontes y caminos a mis descamisados, a mis obreros y a mis mujeres. Estas son palabras textuales de Eva Perón, la mujer a quien hoy en nombre de mis compañeros y compañeras justicialistas rendimos homenaje ante esta Convención Constituyente.

Convención Nacional Constituyente

Destaco la presencia de la mujer que se ve representada en todos los rincones de la Patria merced a ese esfuerzo de Eva Perón quien, al otorgarnos el voto femenino, nos hizo ciudadanas. Nos sacó del olvido y de la penumbra. Nos llevó incluso hasta las bancas del Congreso Nacional, como ha ocurrido en mi caso. Fui su discípula y viví las horas del alumbramiento en que la Patria nacía conducida por el genio del general Perón.

Me encolumné junto con las mujeres que la siguieron porque vi cómo amaba a los niños, los protegía y defendía; porque vi cómo dignificaba al obrero y al humilde trabajador de nuestros campos, de nuestros quebrachales, de nuestra Patagonia, de las montañas y de las selvas litoraleñas; porque la vi con su escuela de enfermeras atendiendo a los enfermos; porque la vi junto a los viejos en sus hogares creando escuelas para los niños en todos los lugares del país; porque la vi padecer en su martirio y tuve la dicha de tener sus manos en mis manos, de que me mirara a los ojos, de recibir su ternura, de vivir la verdad y de ver que realmente hay seres que nacen predestinados.

Eva Perón fue una elegida. Ella cumplió aquello que nos dijo San Juan: "Nadie ama más que aquel que da la vida por sus amigos", y ella entregó la vida por sus amigos, por sus compañeros, por sus niños, por sus pobres, es decir, fue la auténtica mujer del Evangelio.

Por todo ello le rindo mi homenaje con emoción, y convoco a mis hermanas —las mujeres de la Patria— a levantar esas banderas de amor sin distinción de credos, a caminar los caminos de nuestra tierra como ella lo hizo y a sembrar amor porque —como ella decía— las mujeres somos misioneras del amor.

Por todo ello, quiero terminar este homenaje con mi canto emocionado, donde le digo:

“A Eva Perón:

Prometiste al partir que volverías
en regreso triunfal, hermana buena...
que en múltiples espíritus serías
como una antorcha viva. ¡Gracia Plena!

Prometiste volver. Y que serías
como un día feliz ...sin llanto y pena...
en cada corazón renacerías
con una luz purísima y serena.

Se ha cumplido el regreso prometido
en el pan de la mesa —¡eucaristía!
que se ofrece a los pobres, bendecido,
junto al cáliz que eleva a tu memoria
el AMOR de tu pueblo, cada día
en un Salmo a tu nombre que es de gloria.

Regresaste
en el cántico encendido
de tu vida...
y tu sangre...
y tu latido...!”

—*Aplausos.*

Sr. PRESIDENTE.— Para el mismo homenaje tiene la palabra el señor convencional por Santa Cruz.

Convención Nacional Constituyente

Sr. DI TULLIO.— Señor presidente: hace cuarenta y dos años de la desaparición de Eva Perón, una militante aguerrida que es símbolo no solamente de su partido político sino de la argentinidad.

En nombre de la Unión Cívica Radical vengo a rendir un sincero homenaje a la mujer que honrara y dignificara a nuestro pueblo. Quiero decir también que si en aquellos tiempos hubiese existido la armonía plural que hoy existe en el pueblo argentino seguramente hubiéramos evitado muchos de los golpes militares que ocurrieron, y los hombres y mujeres como Eva Perón se habrían podido dedicar a la tarea para la cual fueron designados.

Para finalizar, quiero decir que Eva Perón es un símbolo inmortal de la grandeza de nuestro pueblo. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Para el mismo homenaje tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. NUÑEZ.— Señor presidente: "No puedo resistir la tentación de analizar este tema de comparación de los hombres mediocres y comunes con los hombres superiores, sobre todo porque aspiro a que cada argentino sea un hombre superior.

Los mediocres no recorren sino caminos conocidos; los superiores buscan siempre nuevos caminos. A los mediocres les gusta andar sobre las cosas hechas; a los superiores les gusta crear.

Los mediocres se conforman con un éxito; los superiores aspiran a la gloria, respiran ya el aire del siglo siguiente y viven casi en la eternidad. Los mediocres son los inventores de las palabras prudencia, exageración, ridiculez y fanatismo. Para ellos el fanatismo es una cosa inconcebible. Toda nueva idea es exagerada. El hombre superior sabe, en cambio, que fanático puede ser un sabio, un héroe, un santo o un genio, y por eso lo admira y también lo acepta y acepta el fanatismo.

Un hombre común o mediocre nunca profundiza una cosa y menos ama; el amor para él es una ridiculez y una exageración. Un hombre superior, en cambio, es capaz de amar hasta el sacrificio. Muchas veces, cuando los hombres aman hasta el sacrificio, son heroicos".

Por lo tanto, sean estos párrafos de la compañera Eva Perón el más militante de los homenajes que la bancada del MODIN quiere rendir en el día de hoy en su memoria. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Para el mismo homenaje tiene la palabra el señor convencional por Jujuy.

Sr. CONESA MONES RUIZ.— Señor presidente: desde la bancada de Fuerza Republicana adherimos al sentido homenaje en las expresiones de la convencional constituyente preopinante que han sido justas, precisas y prudentes. Rezamos por el alma de Eva Perón. (*Aplausos*)

Sr. DI TULLIO.— Pido la palabra.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Cruz.

Convención Nacional Constituyente

Sr. DI TULLIO.— Señor presidente: con el debido respeto quiero informar a esta Convención que hoy también es una fecha cara al sentimiento nacional ya que el 26 de junio de 1890 se produjo la revolución del Parque liderada por Leandro Alem.

Este hombre también se entregó a su pueblo, este hombre combatió a la vieja oligarquía argentina, egoísta, insatisfecha, insensible, antinacional, que se creía dueña del país y de sus habitantes. (*Aplausos*) Ante eso hubo hombres que se sublevaron. Por eso también quiero rendir homenaje a esos hombres que dieron lugar a la fundación del primer partido nacional y popular, como es la Unión Cívica Radical. (*Aplausos*)

5

INICIATIVA POPULAR Y CONSULTA POPULAR

(*Continuación*)

Sr. PRESIDENTE.— Continúan en consideración los dictámenes en mayoría y minoría de la Comisión de Redacción originados en la comisión de Participación Democrática sobre incorporación de la iniciativa popular como mecanismo de democracia semidirecta (artículo 3º, inciso c), ley 24.309), Orden del Día N° 5, y de la consulta popular, Orden del Día 5 A.

Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. CARDESA.— Señor presidente: con la incorporación en la Constitución Nacional de la iniciativa de la consulta popular se concluye un prolongado debate sobre la posibilidad de legislar sobre estos institutos. Es decir, la discusión versaba sobre si la incorporación de estos mecanismos de democracia semidirecta estaba o no posibilitada por la Constitución Nacional.

También es importante considerar que si bien en doctrina se han desarrollado detalladamente las diferencias entre referéndum, plebiscito y consulta popular, vamos a prescindir, como lo hizo la ley de convocatoria a esta reforma, de estas distinciones, optando por la denominación genérica de consulta popular.

A efectos de abreviar mi exposición pido que se inserte en el Diario de Sesiones de esta Convención Constituyente los antecedentes constitucionales, nacionales y extranjeros, vinculados a estos mecanismos de democracia semidirecta, ello sin perjuicio de reiterar puntualmente algunos ejemplos que avalan los sistemas que proponemos. Antes de comenzar con la fundamentación del despacho de minoría del Frente Grande se debe aclarar que también hemos suscripto como bloque el dictamen de mayoría.

Sobre este dictamen y específicamente en el último párrafo del despacho de mayoría, donde se establecen las materias o temas que no pueden ser objeto de este instituto —esto es, reforma constitucional, tratados internacionales y materia tributaria, penal y presupuestaria— cabe aclarar que en cuanto a las materias tributaria y presupuestaria de ninguna manera implican una limitación adicional de otras temáticas, ya que cualquier proyecto que requiera gastos especiales deberá contar con partidas presupuestarias para su financiación.

El bloque del Frente Grande hace suyo este despacho incorporando a partir del primer

Convención Nacional Constituyente

párrafo su propuesta. Las dos primeras sugerencias son el derecho a iniciativa popular en materia legislativa y el derecho a iniciativa popular en materia administrativa.

El primero es el derecho de los ciudadanos a proponer proyectos de ley, pero nuestra propuesta tiene continuidad con una consulta popular de carácter vinculante cuando el Congreso rechace, ignore o modifique de manera inaceptable el proyecto presentado.

Si la iniciativa continuase con una consulta, el Congreso puede presentar un contraproyecto alternativo a la propuesta de quienes presentaron la iniciativa popular. Esta fórmula de ningún modo limita la iniciativa popular a una simple petición frente a las autoridades, ya que será el electorado quien tendrá la decisión definitiva cuando los legisladores no hayan prestado acuerdo al proyecto de derogación o sanción de una ley.

Convocar al electorado implica entonces un mayor grado de participación y formas cada vez más directas de resolución del conflicto social en el plano institucional. Este mecanismo fortalece también el accionar de los partidos políticos y del Congreso, transformándolos en herramientas cada vez más aptas para canalizar las necesidades sociales.

Así, su activa intervención podrá o bien evitar la consulta popular en caso de acuerdo con los promotores de la iniciativa o bien propiciar un acuerdo alternativo. De este modo, la convocatoria a consulta popular pasa a ser una facultad que excede el marco de la llamada clase política.

Iniciativa y consulta popular utilizados en la fórmula propuesta propician una mayor deliberación y participación acerca de las políticas públicas de relevancia.

Si la formulación de la iniciativa no se continúa en consulta popular no se producirán modificaciones institucionales de importancia y su incorporación a la Constitución no provocará cambios fundamentales en el sistema político. Pero si se los asocia o combina con la acción parlamentaria, entonces sí su incorporación a la Constitución determinará modificaciones profundas que permitan influir en la resolución de conflictos.

Cuando la sociedad advierte que posee herramientas válidas para lograr el cambio de rumbo de las políticas, se involucra activamente en los conflictos, porque siente que existen mayores posibilidades de influir en su resolución.

En el dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia ya se establecía que si la iniciativa no es considerada debe convocarse al electorado para que exprese su opinión, y que de ser afirmativa respecto de la iniciativa ésta deberá ser aprobada por los gobernantes.

Este tipo de iniciativa popular se encuentra aplicada en ocho de los estados miembros de los Estados Unidos y en otros estados se aplican variantes similares. También existe en Suiza y en Italia.

Podría plantearse la crítica a esta propuesta en base al exceso de detalle que en última instancia debería ser tomado por una ley reglamentaria. Quizás el porcentaje de avales requeridos puede ser un detalle que se modifique en poco más o menos, o ser reemplazado por otro mecanismo, tal como sucede en Uruguay. Pero no es detalle la iniciativa popular seguida de consulta y la posibilidad del Parlamento de proponer un contraproyecto. Esto constituye una concepción institucional y una lógica política irreductible al arbitrio del legislador.

No menos importante es la cláusula transitoria, que está integrada en el despacho de mayoría y que hemos propuesto desde el bloque del Frente Grande, que establece un plazo de 18

Convención Nacional Constituyente

meses para reglamentar por ley estos institutos.

Es necesario evitar que suceda lo mismo que en Italia, donde el artículo constitucional referido a este instituto fue reglamentado veinte años después por los intereses coyunturales de los partidos políticos, para salvar una situación que los perjudicaba y no para ampliar la participación popular, a tal punto que la ley reglamentaria fue deliberadamente poco clara para impedir el uso frecuente del instituto.

Lo mismo sucede con algunas constituciones provinciales, ya que muchas tienen previsto estos institutos, pero existe escaso desarrollo en materia de reglamentación y de la práctica correspondiente.

Puede formularse otra crítica referida a la posibilidad de generar abusos entre grupos sociales activos políticamente que presenten proyectos por esta vía. Pero ello se desvirtúa porque no es nada sencillo recolectar las firmas que la ley debe regular y el órgano judicial de aplicación verificar cuando no hay consenso sobre el tema en la población.

Además, la iniciativa popular debe pasar la prueba del control constitucional y el debate público en el Parlamento, con una audiencia pública entre promotores y legisladores. En tanto los primeros observen una probable derrota contundente, pueden retirar el proyecto o negociar otro similar en las comisiones del Congreso.

Por otra parte, los proyectos deben ser presentados con su análisis legal, la previsión de las partidas necesarias para su financiación y ser redactados en todas sus partes, con lo que existen motivos suficientes para obligar a los promotores a prever riesgos y consecuencias.

La fórmula tiene tres ventajas. Por un lado, permite a los partidos políticos y organizaciones sociales vincularse con la comunidad en torno a temas de importancia, dependiendo básicamente del acierto y la viabilidad de su propuesta. Por otro, establece exclusiones en razón de materias determinadas con el objeto de evitar que se afecten la estabilidad y la regulación en el funcionamiento de los poderes constituidos. Finalmente, al desmonopolizar la agenda pública, arbitra sobre temas que dividen transversalmente a los partidos, eleva las cualidades ético—cognitivas de los ciudadanos, vincula el conflicto social al sistema político por vías legales y permite que la lucha social tenga respuesta también en el sistema institucional que a la vez se vería involucrado en ella. De esta manera se afirma el accionar del sistema de partidos políticos, induciéndolo a claras definiciones y a cumplir con su misión de formador de opinión, generando condiciones que permitan disminuir la distancia que hoy existe entre la sociedad y los partidos políticos.

Por estas razones puede predecirse un progresivo crecimiento del compromiso de los ciudadanos con las instituciones de la democracia, ampliando los espacios de deliberación participativa y protagonismo de los representantes políticos.

A continuación, paso a explicar en qué consiste el derecho de los ciudadanos a la iniciativa popular en materia administrativa. Tiene por objeto requerir del Poder Ejecutivo el cumplimiento de una ley en vigencia o la promulgación de un decreto. Cuando los promotores observan que, transcurrido el plazo que determinará una ley especial, no son satisfechos sus reclamos, pueden solicitar al órgano judicial de aplicación una audiencia pública con el área ministerial correspondiente. Si en esa audiencia no se llegara a un acuerdo o, logrado éste, no fuese respetado luego por el Poder Ejecutivo, los promotores podrán solicitar al órgano judicial de aplicación la convocatoria a una consulta popular de carácter vinculante para que el pueblo decida entre el reclamo formulado y la posición del Poder Ejecutivo. Una vez analizada la

Convención Nacional Constituyente

pertinencia del reclamo desde el punto de vista formal y material, el órgano judicial resolverá si dará lugar a la consulta o no.

Obviamente, el mecanismo es similar al anterior, pero en este caso el Poder Ejecutivo tiene mayor margen de maniobra, ya que el proceso que conduce a la consulta popular está mucho más mediatizado. También representa un disuasivo para el Poder Ejecutivo, ya que se le exige ser cuidadoso con la legislación vigente y arbitrar los medios para la efectiva aplicación de la ley a fin de no exponerse al veredicto popular.

Este mecanismo se justifica plenamente en un país como el nuestro, con una larga tradición legisferante, pero que en la práctica deja de lado la ley o se distancia de tal modo que produce efectos contrarios a los buscados.

Además, esto ayudaría a que los ciudadanos discriminaran mejor respecto de las responsabilidades políticas que caben tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo, ya que muchas veces se presiona al primero para que resuelva asuntos que corresponden al Parlamento, o se presiona en sentido contrario, de modo incorrecto.

El mecanismo sirve para propiciar en amplios sectores sociales la búsqueda de respuesta y de resolución frente a políticas públicas que afectan a esos sectores, superando antagonismos entre autoridades y ciudadanía.

Asimismo, permitirá dinamizar el sistema político institucional allí donde éste se aleja de las reales necesidades de la gente. Se trata de un modo eficaz de canalizar los diversos conflictos sociales, evitando que las demandas insatisfechas generen el descreimiento y el alejamiento de la participación popular. El Estado y la sociedad civil contarían con un dispositivo institucional para activar el cambio.

Todas las áreas de la política nacional permiten, a través de los actos de gobierno del Poder Ejecutivo que son de carácter administrativo, el accionar de este tipo de iniciativa popular administrativa.

A continuación, señor presidente, voy a detallar dos propuestas más del Frente Grande que son, en realidad, modos específicos de consulta popular. En la primera de ellas se establece que, vetada una ley, la cámara de origen puede insistir en la correspondiente sanción, ordenando con la mayoría de sus miembros la convocatoria a una consulta popular de carácter vinculante, por la que la ciudadanía optará entre la opinión de la cámara y la del Poder Ejecutivo.

Esta propuesta debe ser incorporada al artículo 70. Está pensada para fortalecer al Parlamento frente al Poder Ejecutivo, sin recurrir a los improbables dos tercios requeridos para insistir en la sanción de una ley.

Su presencia constitucional será un disuasivo para el Poder Ejecutivo. Lo forzará a abstenerse de trabar al Parlamento en la formulación de la política nacional o en las leyes importantes; permitirá a los legisladores adoptar posturas diferenciales en temas específicos frente al Ejecutivo, sin cuestionar la totalidad de su gestión.

La segunda propuesta contiene una modificación del artículo 108 de la Constitución Nacional, estableciendo que en materias que competen al Congreso, un proyecto aprobado por ocho legislaturas provinciales puede ser sometido a consulta popular vinculante si es ignorado, rechazado o modificado inaceptablemente por el Parlamento, pudiendo éste presentar su propio proyecto. Así, las provincias contarían con un dispositivo institucional para canalizar iniciativas políticas ante el poder central, cuando contaren con un consenso regional suficiente.

Convención Nacional Constituyente

En forma indirecta, se obligaría al Senado a traspasar los intereses y fronteras de los partidos políticos y a operar con sentido más regional que localista. Se reforzaría la tendencia hacia un federalismo más regionalizado y cooperativo, acelerándose el tratamiento legislativo de temas que no son priorizados, dada la concentración urbana en pocas provincias. Se trata de un mecanismo que en Italia fue utilizado con frecuencia en los últimos años.

Estas propuestas apostarán a la democratización y a la gobernabilidad. Quizás la primera sea la más importante y decisiva. Cabe recordar que los ciudadanos sólo tienen hasta ahora un medio legal de participación en el sistema político: votar cada dos años, en tanto que si se unifican los mandatos, aunque más no sea en forma parcial, lo harán sólo cada cuatro años, y entendemos que ese solo punto ya estaría justificando la inclusión de las prácticas que proponemos.

Cabe aquí considerar el despacho de mayoría y nuestra propuesta de minoría sobre consulta popular. En tal sentido, con el fin de abreviar el debate lo más posible, manifiesto simplemente que nos oponemos al segundo párrafo del despacho de mayoría, que hace referencia a las facultades del Congreso y del Poder Ejecutivo.

El párrafo que proponemos expresa: "Asimismo, el Congreso podrá someter a consulta popular no vinculante todo asunto de interés general para la Nación. En este caso, el voto no será obligatorio." Evidentemente, no consideramos al Poder Ejecutivo con la facultad de convocar a consulta popular, aunque ella no sea obligatoria y su carácter, no vinculante.

Si bien solicito que sean insertados en el Diario de Sesiones los argumentos que corresponden a esta propuesta, sintéticamente quiero manifestar que para el Frente Grande esto tiene por objeto evitar la manipulación que implican las convocatorias de extrema urgencia con las que continuamente nos estamos viendo amenazados. La mejor forma de llamar a una consulta popular es a través del envío de un proyecto de ley al Congreso, lo cual no está prohibido, por supuesto, para el Poder Ejecutivo.

¿Por qué decimos que este es el mejor mecanismo? Porque en el Congreso está la representación plural del pueblo, garantizándose así un debate horizontal y los tiempos necesarios que la importancia de las propuestas que se someten a consulta popular requieren.

También deseo manifestar —y al respecto, solicito la correspondiente inserción en el Diario de Sesiones— que así está establecido en la Constitución española de 1978, en la vieja y nueva Constitución sueca, y también en la noruega. Obviamente, el objetivo es siempre el mismo, es decir, otorgar mayor transparencia, pluralismo y posibilidades de debate.

Para finalizar quiero expresar que la perspectiva del Frente Grande en cuanto a democratizar la democracia, constituye una de las tareas principales de esta etapa. Ello implica vigorizar la participación política, consolidar las instituciones republicanas y garantizar un sistema de partidos políticos y organizaciones sociales de funcionamiento pleno que cubra de lleno la representación política y social.

La democracia formal está basada en el juego liberal del consenso electoral fundado en el sufragio libre, igualitario, secreto, obligatorio y universal; y la representación, la delegación de la soberanía popular, el funcionamiento de las instituciones públicas —dividido en tres poderes—, y las demás condiciones que tienen que ver con la forma republicana de gobierno, son su garantía.

La democracia social participativa a la que aspiramos, sin desestimar la representación,

Convención Nacional Constituyente

hace hincapié en el principio de la identidad, es decir, en la continuidad entre dirigentes y dirigidos, y en el papel ineludible del protagonismo popular en las asociaciones intermedias y en el control y la gestión de los intereses públicos. La democracia formal está ligada a la noción de las instituciones demoliberales y la democracia participativa a la gestión y movilización protagónica de la sociedad.

Por ello es tan importante crear mecanismos que articulen democracia representativa con democracia participativa, que tiendan a la construcción democrática del modelo de país que la sociedad argentina necesita, porque no olvidamos tampoco que solamente con las formas de democracia que hemos vivido hasta ahora la participación está garantizada. Con mayor participación, incorporando estos institutos, estaremos promoviendo niveles de integración política en un contexto de desintegración nacional por efecto de las formas de integración transnacional hoy en boga, más heterogénea y desigual que en el pasado, con el consecuente peligro de anomia que estamos viviendo y de pérdida de nuestra propia identidad.

En síntesis, la participación es un objetivo transformador en sí mismo y significa un aprendizaje que implica ir desarticulando los mecanismos autoritarios insertos en nuestra estructura social. La transformación de tales mecanismos se logrará generando canales de comunicación continuos y eficientes, teniendo en cuenta que la recomposición de la trama social se concreta en términos participativos desde su propia base, ejerciéndola cotidianamente.

Unicamente así es posible pensar en la democracia como un estado de participación permanente que implique ser, tomar y tener parte en las decisiones. Desde la perspectiva expuesta es que solicitamos al cuerpo el apoyo al despacho de minoría que contiene y complementa al de mayoría. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. FRONTERA.— Señor presidente: la ley 24.309, en su artículo 3º, inciso C, prevé la posibilidad de incorporar al texto constitucional la iniciativa y la consulta popular como mecanismos de democracia semidirecta. En tal sentido, agrega que en ese caso se va a proceder a la modificación de los artículos 63, 67, 106 y 108 de la Constitución Nacional —no se menciona para nada artículos anteriores que nosotros vamos a citar porque lo consideramos fundamental— por incorporación de un capítulo nuevo en la Primera Parte de la Constitución Nacional.

De acuerdo con lo que dijo nuestra colega, el señor convencional Vásquez, la Primera Parte tiene un capítulo único. No sé cómo quedará redactada la Constitución. Tendría el Preámbulo, la Primera Parte, un capítulo único y luego un capítulo 2º. Me parece que tendríamos que modificar la designación de los capítulos, lo que nos está vedado por la ley, o modificar la ley 24.309.

La cuestión es que el inciso C. del artículo 3º habla de la posibilidad de incorporar los mecanismos de iniciativa y consulta popular, los cuales junto con el plebiscito, el referendun, el veto popular, la convocatoria y el recall, tuvieron auge en la primera posguerra, pero con el correr del tiempo declinaron su importancia y prestigio porque encontraron en la sociedad a la que iban dirigidos una actitud que fue usada por gobiernos autoritarios o dictatoriales para llevar a cabo sus propios designios o para frenar algo, más que para promover el progreso social.

Convención Nacional Constituyente

A mero título de ejemplo, en el diario "Clarín" del domingo último leo que el presidente venezolano pide la realización de una consulta popular para suspender las garantías constitucionales. Esto aparece en un artículo bastante extenso que dice: "Estamos seguros de recibir la confianza del pueblo venezolano y estoy dispuesto a promover, si es indispensable, una consulta nacional para que el pueblo diga si las medidas que estamos adoptando son convenientes para el beneficios de todos...", etcétera. Entonces, sin hablar de la guerrilla o del narcotráfico sino de una crisis económica y financiera, pide que por medio de una consulta popular se suspendan las garantías constitucionales.

Quiere decir que en nuestro caso, según el mecanismo constitucional, estaríamos en presencia de la concesión al presidente de facultades extraordinarias y de la suma del poder público y, en consecuencia, podríamos ser considerados como infames traidores a la patria.

Por estas razones, en la comisión nos hemos opuesto a que los mencionados institutos jurídicos —tanto la iniciativa como la consulta popular— tengan rango constitucional. Pero hemos rescatado otro medio que nos pareció positivo tener en cuenta y que fue olvidado por la ley de convocatoria, que es el de la revocatoria de los mandatos, o sea, la posibilidad de remoción de algunos funcionarios electivos para aquellos casos que no estuvieran expresamente contemplados en la Constitución Nacional. El único derecho que tiene el pueblo es el de elegir. Lo demás, según la tesis o teoría de la representación, lo delega en los representantes, pero el derecho a elegir es indelegable. Entonces, se busca que el pueblo tenga la facultad para remover a los funcionarios públicos por el mal desempeño de sus funciones.

Somos escépticos con respecto a los dos institutos mencionados, y vamos a fundamentar por qué. Siempre hemos dicho, tanto en comisión como en otros ámbitos, que la Constitución es un ethos, es decir, un querer o un deber ser, un conjunto de normas básicas y fundamentales que nos perfilan como Nación y como Patria en el concierto internacional porque tenemos que ser algo en la diversidad para tener personalidad, estilo y una unidad de destino en lo universal, frase hermosa que perteneció a un autor citado días pasados despectivamente en esta Convención. Me refiero a José Antonio Primo de Rivera, quien murió y entregó su vida por las ideas que creía y defendía, mientras que "el otro" está por verse.

Nuestra Constitución es un ethos, y en los artículos 1° y 22 define el tema que nos preocupa. En virtud del artículo 1° se adopta el sistema de gobierno representativo, republicano y federal; y el artículo 22 cierra esta institución al decir que el pueblo no gobierna ni delibera sino por medio de sus representantes. Es decir que se trata de un sistema representativo a ultranza; diría una aristocracia electiva, no de sangre sino elegida por medio del voto.

La segunda parte del artículo 22 condena o prohíbe las conductas humanas que estamos promoviendo a través de la iniciativa popular o de la consulta, porque dice: "Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición."

Sr. PRESIDENTE.— El señor convencional Brusca le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. FRONTERA.— Voy a conceder la interrupción siempre que sea breve, dado que el señor presidente es muy estricto en cuanto al tiempo de exposición.

Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE.— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. BRUSCA.— Señor presidente: como miembro informante del despacho de comisión estoy escuchando atentamente todos los discursos, y a fin de no confundirme en el análisis de los mismos, voy a pedir al señor convencional en uso de la palabra que me corrija si me equivoco.

¿El señor convencional nos hace pensar con su lógica que el sistema representativo diseñado en 1853 es lo suficientemente abarcador de la realidad existente en 1994, que no ha habido cambios políticos, ni en las comunicaciones ni en la vocación participativa de los argentinos en estos 140 años? Si él considera que es así, creo que su propuesta es coherente. Pero si piensa que ha habido cambios en la cultura y en la integración política de la argentina en los últimos 140 años, le pido por favor que repiense su despacho y mire detenidamente el de mayoría.

Sr. PRESIDENTE.— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. FRONTERA.— Señor presidente: lo que acabo de expresar coincide con lo que sostuvimos en oportunidad del debate sobre el tema de la defensa del orden constitucional, cuando señalamos que la parte dogmática de nuestra Constitución —ese *ethos*— había fijado en la Constitución formal escrita la forma representativa, y que había dejado sabiamente a la Constitución material —a las leyes, más flexibles— el cómo de la representatividad. También lo sostuvimos cuando debatimos la incorporación de los partidos políticos a la Constitución. Creemos que esos institutos jurídicos, que regulan uno de los canales de participación —que es el de los partidos políticos—, uno de los sistemas electorales, no puede tener rango constitucional porque nuestra Constitución es pétrea. A nuestro criterio, este tema tendría que ser legislado por la llamada Constitución material, es decir, por las leyes, que son más flexibles y que se pueden ir adecuando a lo que señalaba el señor convencional: el proceso de nacimiento, desarrollo y muerte que tienen todas las instituciones humanas.

Decía que el artículo 22 de la Constitución Nacional prohíbe la reunión de personas para peticionar en nombre del pueblo. Tan así es que todos los constitucionalistas, antes de esta Convención, consideraban como inconstitucionales a estos procedimientos llamados de democracia semidirecta. Y si se mantiene el artículo 22 seguirán siendo procedimientos inconstitucionales, o tendremos una Constitución con artículos contradictorios.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente de la Convención Nacional Constituyente, don Alberto R. Pierri.

Sr. FRONTERA.— No me asombraría que se consagrara esta nueva cláusula constitucional y se delegara a los intérpretes la dilucidación de si se trata de sedición o no, lo cual generará discusiones interminables.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— El señor convencional Cullén le solicita una interrupción, ¿se la

Convención Nacional Constituyente

concede?

Sr. FRONTERA.— Sí, señor presidente, siempre que sea breve.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. CULLEN.— Señor presidente: creo que merece una respuesta la afirmación del señor convencional Frontera en cuanto a que sin modificar el artículo 22 de la Constitución Nacional la incorporación de mecanismos de democracia semidirecta resultaría inconstitucional. Pienso que no es así —y no quiero dejarla pasar por alto— porque el principio del artículo 22 será la norma general, y los mecanismos de democracia semidirecta que incorporaremos serán la norma especial que no se contradicen con la primera.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. FRONTERA.— Señor presidente: el señor convencional Cullen acaba de mencionar una de las teorías. Se podrá sostener que la norma específica deroga la general, o que es la excepción de un principio; pero también se puede argumentar que habrá contradicción con el artículo 22. Evidentemente esto va a dar lugar a largas discusiones. Lo que quiero decir es que tendría que haberse modificado el artículo 22 para poder incorporar estos procedimientos denominados de democracia semidirecta.

No me asombraría que se consagrara este principio —que no me animo a calificar de sedición pero que es contradictorio—, porque ya cuando se debatió en esta Convención Constituyente el tema de la defensa del orden constitucional fue aprobado un párrafo gravísimo a mi criterio, que justifica el derecho de matar sin juicio previo. Me refiero al párrafo que consagra el derecho del pueblo de oponerse al sedicioso, invocando el derecho de resistencia. Esto no significa otra cosa que el derecho del pueblo a armarse, formar fuerzas irregulares, atacar, prender al sedicioso, ejecutarlo a su solo criterio. El pueblo decide, no si es el tirano sino el futuro tirano, porque el derecho de resistencia es contra el tirano. El pueblo estará decidiendo en ese momento quién será el futuro tirano. Pareciera que la bola de cristal no la tenemos solamente nosotros.

Tampoco me asombrarían las distintas interpretaciones que se pueden dar al artículo 22 —una de las cuales acaba de exponer el señor convencional por Santa Fe—, con lo que entraríamos a manejar términos equívocos. Ello ya sucedió en ocasión de debatir en comisión el tema de los partidos políticos y con respecto al término "competencia"; un sector consideraba que era exclusiva y otro que no. Entonces, ¿qué vamos a votar y arrojar en el futuro a nuestro jueces? ¿La equivocidad?

Quiero leer un párrafo del literato inglés Lewis Carroll, que dice: "Cuando yo uso una palabra, dice Humpty Dumpty con tono de desprecio, significa justamente que yo entiendo darle ese significado, ni más ni menos."

Convención Nacional Constituyente

"La cuestión es saber, contesta Alicia, si usted puede hacer escribir a las palabras tantos significados diversos."

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— El señor convencional Cardesa le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. FRONTERA.— No, señor presidente.

Continúa la cita: "La cuestión es, replica Humpty Dumpty, quién es el amo. Eso es todo."

Con esto quiero significar que cuando estamos formulando en esta Constitución hacia el futuro términos equívocos, va a depender de quién sea el intérprete o el poder de turno para entender si la competencia era exclusiva o no exclusiva, si era sedición o no lo era. Por eso, nos oponemos a la incorporación de estos institutos a nuestra Constitución Nacional.

Se argumenta que son procedimientos de democracia directa o semidirecta. Creemos que la democracia directa no existe; las democracias son todas indirectas. No existe una asamblea permanente de ciudadanos resolviendo los problemas de la polis. Podrá haber algunas técnicas o algunos procedimientos para ciertos temas aislados, pero la democracia directa así entendida no existe. Esto es un argumento dialéctico para justificar lógicamente la democracia indirecta, que es la única que existe.

También se ha hablado de que estos procedimientos son canales de participación popular. Pero nosotros creemos sinceramente, como se manifestó en la comisión, que estos son los guiños que hay que hacer a la sociedad, son entretenimientos, juguetes que estamos dando a la sociedad, fuegos de artificio, cortinas de humo que se van a usar oportunamente o, como dice Bidart Campos, meras técnicas electorales. O peor aún, como lo expresa y lo confiesa el propio señor convencional Cáceres, son medios para amortiguar la burocracia partidaria.

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

Pero adentrémonos en el instituto en sí. Se han citado varias constituciones provinciales, —siempre se emplea el argumento del derecho positivo—. Lo que me gustaría saber, porque he leído varios proyectos y ha quedado alguna duda flotando por ahí, es la situación actual porque son muy pocas o casi ninguna las provincias que han reglamentado este derecho. Además, también quisiera saber qué ley se ha promulgado en ese sentido en nuestras provincias. Me confieso ignorante pero me gustaría conocerlo.

¿Cómo funcionaría esta institución? Supongamos que la ley diga que diez mil, veinte mil o treinta mil ciudadanos tienen derecho a iniciar un proyecto de ley. Por ejemplo, diez mil o veinte mil jóvenes presentan un proyecto para exceptuarse del servicio militar, o veinte mil homosexuales, los gays o las lesbianas, piden el cupo, porque si lo tienen las mujeres y lo tienen los varones, ellos que son los intermedios también podrían pedir el cupo. (*Aplausos*)

Convención Nacional Constituyente

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— La señora convencional Martino de Rubeo le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. FRONTERA.— Si me quedan algunos minutos después se la concederé. Ahora no.

¿Cómo va a funcionar? Yo me imagino a los veinticinco mil homosexuales pidiendo al unísono el cupo, pero no va a ser así, porque eso es una irrealidad ya que la democracia directa no existe. ¿Qué va a pasar? Algún "puntero", algún "cacique", algún "punta de lanza" hará el escrito, lo hará pasar y firmar por todos, y después algún funcionario por ahí certificará las cien mil firmas que sean y se presentará.

Por eso, nos parece que no es serio incorporar esta iniciativa a la Constitución Nacional. Es casi como fomentar la anarquía. En realidad, creemos en las instituciones, en los habitantes, en los ciudadanos, en los hombres, mujeres y demás, unidos...

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Señor convencional: no quiero interrumpirlo porque, ya conozco su pensamiento al respecto, pero tengo que acceder al requerimiento de algunas señoras convencionales. En este momento, la señora convencional Puiggros también le solicita una interrupción.

Sr. FRONTERA.— No la voy a conceder hasta que termine mi discurso, señor presidente.

Sr. JAROSLAVSKY.— ¡Hay que aguantar nomás! (*Risas*)

Sr. FRONTERA.— Lo que sucede es que son muy estrictos con el tiempo. Al principio, cuando discutíamos el reglamento, el criterio era un poco laxo, pero ahora se ha vuelto muy estricto. Entonces, lo que se insume en las interrupciones se resta del lapso de mi exposición. Si me sobran unos minutos, con todo gusto concederé las interrupciones, porque lo que me gusta es discutir, y no estos discursos que estamos haciendo cada uno sin escucharnos.

Así es como sostenemos que esto no es serio y promueve casi la anarquía. Nosotros creemos en las instituciones, en los cuerpos, en las entidades intermedias, en la comunidad organizada —como decía el general Perón—. Por lo tanto, hemos creído conveniente introducir esta iniciativa de proponer leyes como facultad del Consejo Económico Social, no como algo que brote así espontáneamente como un manantial del pueblo, porque no creemos en esas cosas. Sí pensamos en que un grupo organizado como el Consejo Económico Social, en los temas a que se aboque espontáneamente, puede estar facultado para proponer proyectos de ley.

Ayer no más, el señor convencional Maqueda, al justificar la inserción de los partidos políticos en la Constitución Nacional, señalaba las etapas de su proceso: resistencia, ignorancia, tolerancia y legalización, y decía que en esta Convención habíamos superado incluso ese límite porque habíamos llegado al *summum*, al arco superior: habíamos logrado la constitucionalización de los partidos políticos.

Paul Valéry, en su libro *La Política del Espíritu* señalaba que las culturas, como toda

Convención Nacional Constituyente

obra humana, o las civilizaciones, tenían un proceso de nacimiento, crecimiento y desarrollo, declinación y muerte. Es decir, cumplía una parábola, como toda obra humana.

Señores convencionales: les pido que seamos prudentes. La democracia, como toda obra humana —el sistema democrático y todos sus instrumentos— mantengámosla en el campo de la ley flexible para que vaya precisamente adecuándose a esos tiempos. No la petrifiquemos en la Constitución.

Por eso, ya casi para terminar, quiero señalar, como corolario de nuestro escepticismo y como humilde advertencia, que con este ímpetu, con esta fuerza, hasta con esta histeria —diría yo— o grito democrático, al quedar impostado allá en el arco superior de nuestro orden jurídico, la Constitución Nacional, es decir, en el punto culminante de la parábola, se está marcando el inicio de su declinación apurando, aunque sea inconscientemente, el trago del final. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Para una aclaración tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. JAROSLAVSKY.— Más que aclaración, es una pregunta, señor presidente, que está encaminada a saber en qué cupo se encuentra el señor convencional del MODIN. (*Risas*)

Sr. FRONTERA.— ¡En el de los patriotas, convencional Jaroslavsky!

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Para otra aclaración tiene la palabra la señora convencional por Santa Fe.

Sra. MARTINO DE RUBEO.— Señor presidente: me parece sensata la pregunta realizada por el señor convencional Jaroslavsky. Estimo que sería importante explicar al señor convencional Frontera que seguramente en nuestro cupo no figura, porque el mismo está integrado por mujeres que hace muchísimos años vienen trabajando y esforzándose para ocupar el lugar que en este momento tienen, gracias a la decisión política del señor presidente Carlos Menem y de todas quienes lo apoyamos.

Evidentemente, al hablar con tanto desprecio sobre algo que a nosotras nos resulta tan caro y que constituye la finalización de una vieja, y antigua lucha, sólo se puede pensar en una verdadera y auténtica provocación, que no se la recibimos pero que sí le rechazamos. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Para otra aclaración tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. ORSI.— Señor presidente: con todo el respeto que me merece el señor convencional Frontera, quiero hacer otra aclaración que naturalmente podrían realizar también algunos convencionales de la Unión Cívica Radical con quienes en las últimas horas de la noche del viernes estuvimos tratando el tema relativo a los partidos políticos. El señor convencional por Santa Fe ha dicho que no hay una interpretación auténtica, por así decirlo, respecto de la competencia de los partidos políticos para la nominación de candidatos. Y voluntaria o

Convención Nacional Constituyente

involuntariamente —no quiero formular un juicio de valor— fue haciendo una mezcla semántica con relación al tema específico de su participación en este debate.

Por eso, debo decir lo siguiente. En la noche del viernes quedó establecido —y si mal no recuerdo, en ese momento no había ningún señor convencional del MODIN en su banca; no lo digo como una crítica sino para ampliar la información del caso— que si bien es cierto que en el texto de la norma se habla de "la" competencia, se está remitiendo a la ley orgánica de los partidos políticos hoy vigente, que indica expresamente que para la nominación de candidatos la competencia es exclusiva de los partidos políticos. Y como precisamente también se aprobó que la modificación futura de las leyes respecto de los partidos políticos tendrá que hacerse por una mayoría calificada, es entonces sólo por esa mayoría especial —la mayoría absoluta de cada una de las Cámaras—, que será posible la modificación de la ley.

Por lo tanto, tiene que quedar bien en claro que la interpretación auténtica realizada en este recinto es que la competencia es exclusiva de los partidos políticos.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Para otra aclaración tiene la palabra la señora convencional por la Capital Federal, a quien le solicito que sea muy breve porque se debe continuar con la lista de oradores.

Sra. PUIGGROS.— Señor presidente: con relación a las manifestaciones realizadas por el señor convencional preopinante del MODIN y a ciertas expresiones vertidas posteriormente me parece importante destacar que la lucha de las mujeres en la Argentina comenzó con las viejas socialistas y se resaltó con la figura de Eva Perón. La participación de las mujeres en los espacios políticos argentinos es el producto, justamente, de un siglo durante el cual han tenido que sortear muchos obstáculos para constituirse en un sujeto fundamental en la formación de un país moderno y democrático, como esa Argentina a la que todos aspiramos.

Precisamente, esto se vincula con lo que quiero decir respecto de lo mencionado por el señor convencional del MODIN. En ese sentido, solicito que en este recinto se respete a las mujeres y a las minorías como, por ejemplo, los homosexuales.

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sra. PUIGGROS.— Tengo casualmente delante de mí el trabajo de una historiadora, Elisa de Mendoza, seguramente conocida por los convencionales chaqueños, quien habla de las minorías y que reproduce una cita del sociólogo Alain Touraine acerca del racismo. Allí dice precisamente que la discriminación de los aborígenes, así como la discriminación de las mujeres y la de los homosexuales —palabra que parece provocar cierta dificultad de ser escuchada en esta Convención— significa una forma de racismo; que el no soportar la desigualdad y la diferencia son expresiones del racismo y además, tomando las ideas del historiador Teodoroff —uno de los más importantes de la actualidad— acerca de la forma de organización de la sociedad latinoamericana y de la relación con el racismo heredada de la Madre España, dice que este racismo ...

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Señora convencional le solicito que se ciña a la cuestión motivo de

Convención Nacional Constituyente

la aclaración.

Sra. PUIGGROS.— Ya termino, señor presidente.

Agrega que este racismo que significa discriminar a las minorías es justamente una concepción de la unidad nacional basada solamente en elementos teocráticos.

Al mismo tiempo, termino diciendo como la autora de este trabajo, que aspiramos a que de ahora en adelante la unidad nacional se haga en base a la diferencia; por lo tanto, en el respeto a las minorías. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— No es posible conceder más aclaraciones, porque si no se estaría abriendo un debate y se debe continuar con la lista de oradores.

Varios señores convencionales solicitan la palabra para formular brevísimas interrupciones pero nadie cumple. Una aclaración no es un discurso.

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. LOPEZ DE ZAVALIA.— Pido la palabra para una aclaración respecto de una manifestación que se ha formulado.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Le pido que sea breve, porque de lo contrario, no sería una aclaración.

Tiene la palabra el señor convencional por Tucumán.

Sr. LOPEZ DE ZAVALIA.— Señor presidente: no sé cómo se ha desviado el debate durante mi breve ausencia del recinto; pero en la última parte escuché una afirmación por parte de un señor convencional sobre la que necesariamente debo hacer una aclaración. Se ha hablado de una interpretación auténtica con respecto a las normas sobre partidos políticos. Y se ha dicho que la auténtica es la competencia exclusiva de los partidos políticos. No acepto que esa sea la auténtica. Precisamente, en la Comisión de Redacción eso fue discutido. El texto originario decía "su competencia", y se cambió por "la competencia" para que no se prejuzgara. Determinará la ley lo que corresponda.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Si la Presidencia sigue concediendo la palabra para efectuar aclaraciones no se podrá avanzar en la consideración de los dictámenes.

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe, a quien ruego que sea breve.

Sr. CULLEN.— Señor presidente: en cuanto a lo que ha dicho el señor convencional Orsi, con respecto a la interpretación auténtica de la norma vinculada con los partidos políticos, me remito a lo que manifestó con toda claridad el viernes 22 el señor convencional Antonio María Hernández, de la Comisión de Redacción, que es coincidente con lo que acaba de señalar el señor convencional López de Zavalía, y que no es la interpretación que brindó el señor convencional Orsi.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe, a quien la Presidencia también le solicita que sea breve.

Sr. REPETTO.— Señor presidente: me extraña profundamente lo expresado por la señora convencional Puiggrós, porque se ve que ni siquiera lee a sus antepasados. Realiza una visión histórica desde un punto de vista esencialmente publicista, porque habla de las mujeres luchadoras del socialismo y luego de Eva Perón. Precisamente esas iniciadoras de las luchas del socialismo, en una acotada parte de la historia argentina fueron las que desde la Unión Democrática denostaron a la compañera Evita.

Por otro lado, con esa visión publicista de la historia, se olvida de la coronela del Ejército Argentino Juana Azurduy de Padilla, de las beneméritas de la Patria, mujeres que defendieron los intereses nacionales y populares desde el origen de nuestra nacionalidad. Se olvida también de las damas de Ayohuma, que con su cariño de madres protegieron a nuestros soldados heridos, y de las mujeres que en el Éxodo Jujeño acompañaron a nuestros soldados para proteger nuestras fronteras ante el avance de los godos.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra...

Sr. REPETTO.— No he terminado todavía, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— La Presidencia había recomendado que fueran breves los señores convencionales al efectuar aclaraciones.

Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe, por haber sido aludido.

Sr. FRONTERA.— Señor presidente: quería efectuar algunas aclaraciones.

Al señor convencional Jaroslavsky debo decirle que voy a pasar a la historia por las dos reacciones que tuvo en oportunidad en que hice uso de la palabra: cuando hablé de "pimienta", durante la discusión del Reglamento, estornudó, y ahora sale con este exabrupto preguntando a qué cupo pertenezco.

Convención Nacional Constituyente

Sr. JAROSLAVSKY.— ¡Porque divide al país en cupos! ¡Usted es un reaccionario!

Sr. FRONTERA.— ¡Ustedes lo dividen en cupos! ¡Nosotros estamos en contra del cupo!

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. FRONTERA.— ¡Si usted quiere saber qué cupo tengo, venga a probarlo acá, porque...

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. FRONTERA.— Yo pertenezco al cupo de los varones, primero en el MODIN, por Santa Fe. Si alguien tiene alguna duda, que venga a probarlo.

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— La Presidencia advierte a los señores convencionales que nos hemos ido de tema...

Sr. FRONTERA.— No he terminado, señor presidente.

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— El señor convencional por Santa Fe se ha ido de tema, al igual que el señor convencional Jaroslavsky.

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— La Presidencia ha permitido realizar aclaraciones, pero no podemos continuar así. Por última vez le solicita al señor convencional por Santa Fe que sea breve y que concluya con su aclaración.

Sr. FRONTERA.— Señor presidente: me falta decir lo más importante, porque lo del señor convencional Jaroslavsky es anecdótico.

Deseo aclarar algo con respecto a las mujeres: pueden leer las versiones taquigráficas y verán que jamás he agraviado a una mujer. Estaba hablando de otro tipo de personas; ahora si estas mujeres se han puesto el sayo, allá ellas.

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Así no se puede continuar.

La Presidencia solicita al señor convencional por Santa Fe que respete...

Sr. FRONTERA.— ¿Y a mí quién me respeta?

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. FRONTERA.— Lo que dije es que en una reunión de homosexuales pueden pedir un cupo. ¿Cuándo ofendí a las mujeres?

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia entiende que así no se puede continuar, por lo que va a ceder la palabra al próximo orador.

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. LA PORTA.— Pido la palabra para realizar una aclaración.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Discúlpeme, señor convencional, pero, con el mayor de los respetos, le debo decir que no les puedo otorgar el uso de la palabra.

Sr. LA PORTA.— Señor presidente: con todo respeto tengo que decirle que no me obligue a plantear una cuestión de privilegio.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— No hay inconveniente en que la plantee, señor convencional. Además, la Presidencia le comunica que no puede otorgarle la palabra porque usted no fue aludido, sino que se ha hecho referencia a las mujeres socialistas.

Tiene la palabra el señor convencional por Mendoza.

Sr. BATTAGION.— Señor presidente: en nombre del bloque del Partido Demócrata de Mendoza vengo a expresar nuestra posición, contenida en el despacho de minoría que tuvo su origen en la Comisión de Participación Democrática sobre incorporación de la iniciativa popular como mecanismo de democracia semidirecta.

Los demócratas de Mendoza también proponemos a esta Convención Nacional consagrar con rango constitucional el instituto de la iniciativa popular, con la convicción de que será saludable para la vida democrática que se reconozca a los ciudadanos el derecho de ser autores de proyectos de ley, para ser presentados ante el Congreso de la Nación.

Más allá de esa coincidencia debimos optar por un proyecto propio, porque tenemos una diferencia fundamental con el despacho de mayoría. Proponemos esta cláusula con el sentido de

Convención Nacional Constituyente

sencillez, sobriedad y claridad que debe tener un principio constitucional, sin ingresar al terreno del detalle o del reglamentarismo que debe quedar reservado a su ámbito propio, el Congreso de la Nación.

Por ello optamos por un principio directriz, dejando a la ley la tarea complementaria por una cuestión de técnica constitucional, pero también porque estamos convencidos de que en un sistema representativo como el consagrado en nuestra Constitución, el instituto de la iniciativa, que trato en primer lugar, y el de la consulta, al que me referiré posteriormente, deben ser incorporados con equilibrio, ponderación y prudencia, a los efectos de no incursionar en la reforma de temas que no están habilitados para su consideración por la Convención Constituyente.

Estamos de acuerdo con la iniciativa popular pero no con reglamentarla en la Constitución. Esa es la primera diferencia que tenemos respecto del dictamen. Tampoco coincidimos con la reglamentación que se ha formulado en el dictamen en mayoría, y para dejar reflejada nuestra posición voy a referirme a cada punto en particular.

En primer término, se le impone al Congreso de la Nación un plazo para el tratamiento de las iniciativas populares. Podemos coincidir con que existan en la reglamentación aspectos que tiendan a preservar las instituciones de la República, por ejemplo, la consideración que debe dar el Congreso a este tipo de iniciativas, pero no podemos estar de acuerdo con que este poder tenga un plazo breve y determinado para el análisis de una propuesta de ley de esta naturaleza, porque ello entraña consagrar un privilegio que no tienen los legisladores, que justamente son designados por el pueblo para ejercer su representación, ni el Poder Ejecutivo de la Nación, que por ejemplo, tendría posibilidad de formular propuestas que podrían debatirse en un Parlamento en minoría y sin embargo, no estaría habilitado constitucionalmente para forzar el análisis de un proyecto de ley que puede resultar de fundamental importancia para conducir los destinos del país. No obstante, siguiendo un mecanismo similar al que se había empleado en el dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia —en el que se planteaba que si el Congreso no se pronunciaba el proyecto debía ser sometido a una consulta popular— se constriñe al Parlamento a expedirse sobre la propuesta popular.

Esto contraría una de las ideas que pretenden regir esta reforma constitucional, por lo menos, ello es lo que refleja la primera enmienda formulada por la Convención, cual es la cláusula sobre defensa del orden institucional. Para defenderlo hace falta prestigiar y consolidar las instituciones de la República. ¿En qué medida vamos a lograrlo si estamos imponiendo al Congreso de la Nación un plazo determinado para pronunciarse sobre un proyecto de ley trascendente quizá, antes de que haya madurado una decisión a tomar en el contexto de la sociedad o en el ámbito de los partidos políticos, de las instituciones intermedias, de los bloques parlamentarios?

Mediante esta cláusula estamos poniendo virtualmente al Congreso frente al riesgo de tener que tratar un proyecto de ley sin la necesaria profundidad de debate porque se vence el término, forzándolo de esa manera a tomar una decisión que puede ser apresurada. Por supuesto, ello entrañará el descrédito de la institución parlamentaria; mucho más si finalmente decidiera no considerarlo, porque estaría no sólo desairando al sector popular que impulsó la iniciativa sino violando nada menos que la Constitución que, establece un plazo aunque no fija la consecuencia de violar ese término. De todos modos hay una consecuencia inevitable. En caso de que el Congreso opte por no sancionar la ley estaría provocando como consecuencia

Convención Nacional Constituyente

inevitable un grave daño a su prestigio institucional en la consideración pública. Por ello digo que esta cláusula se contradice con la idea de fortalecer la democracia.

El segundo punto al que quiero hacer referencia se relaciona con el tope que fija la Constitución en cuanto al número de ciudadanos requeridos para impulsar una iniciativa. Se establece un techo del tres por ciento. No estamos en contra de que se establezca un límite, pero consideramos absolutamente arbitrario el porcentaje estipulado porque, además, no responde a un debate profundo que debió haberse producido en torno a este tema.

Consideramos razonable dejar que este aspecto sea abordado por la reglamentación que formulará el Congreso de la Nación porque entre otras cosas, el tres por ciento pone un techo del orden de los quinientos mil votos que nos están señalando una escala de cientos de miles de votos, que deja fuera de la posibilidad de ejercer este derecho a muchas comunidades o sectores de la República. Pero todos sabemos que ello resultaría fácil en la Capital Federal con colocar simplemente un par de mesas promocionando la iniciativa en Lavalle y Florida, el Obelisco o Callao y Santa Fe.

Esta cláusula tiene el claro sentido —aunque no sea deseado— de favorecer intereses centralistas cercanos al puerto de Buenos Aires en perjuicio de los derechos que asisten al resto de las provincias argentinas.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— El señor convencional Brusca le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. BATTAGION .— Sí, señor presidente, pero le ruego que sea muy breve.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. BRUSCA.— Señor presidente: no puedo dejar pasar por alto un criterio que considero erróneo, ya que el tres por ciento como techo no significa más que un límite máximo, que podrá ser disminuido si así lo consideran los representantes del pueblo de la Nación en la Cámara de Diputados o los representantes de las provincias en el Senado.

Además, me parece incorrecto objetar sin tener respuesta que es una cláusula centralista, porque acá se iguala a los representantes del pueblo de la Nación y el número lo fijarán los representantes de las provincias también en el Senado. Y podrán presentarse como iniciativa popular proyectos que sumen más de una provincia. Esto no tiene por qué limitarse a una provincia determinada.

El Congreso de la Nación podrá fijar no solamente el número sino, si lo considera necesario, la base territorial o federal con que deberán integrarse estas firmas. Esto fue debatido en la comisión y fue explícitamente delegado al Congreso de la Nación, o sea que no será un debate obviado sino delegado a los representantes de las provincias.

Nada más lejos de la intención de los firmantes del dictamen en mayoría que hacer de esto una élite centralista, y el señor convencional lo sabe. Todo lo contrario. Lo que hacemos es acercar una herramienta más de decisión al pueblo de la Nación en forma igualitaria y delegar en

Convención Nacional Constituyente

sus representantes legítimamente elegidos la instrumentación y el detalle de esta institución.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Mendoza.

Sr. BATTAGION.— Con todo respeto le digo al señor miembro informante de la mayoría que al no haberse limitado a la brevedad que le solicité me impide que conceda a otros convencionales que me piden interrupciones adoptar una actitud similar a la asumida con usted. Ahora voy a tener que avanzar más rápidamente.

Lo que ha manifestado el convencional preopinante es por lo menos una contradicción con lo que sostiene la comisión, por ejemplo, en el tema de la consulta popular, porque ahí se veda la iniciativa del Senado. Entonces se quiere decir que se le concede al Congreso o al pueblo un derecho en igualdad de oportunidades, pero esto no es así.

Además, si se espera que el número que establezca el Congreso sea menor, no veo la necesidad de poner un techo tan alto. Si no hay ningún propósito de que esto rija en forma reglamentaria el alcance de esta cláusula constitucional, no tiene objeto. Por eso, no estamos de acuerdo con ese techo.

Voy a citar las excepciones, en las que también se incursiona en un aspecto reglamentarista de la cláusula. Decimos que son arbitrarias. Se han establecido algunas con las que quizás estemos en desacuerdo, pero pensamos que otras serían discutibles, tal como por ejemplo, vedar la iniciativa popular en cuanto a propuestas de tipo tributario.

Se podrá decir que no podemos dejar la puerta abierta para que algún sector con criterio especulativo, oportunista o demagógico plantee una rebaja de los impuestos. Pero también es cierto que si habrá de ejercerse este derecho a la iniciativa, nada mejor que concederlo, para ejercerlo en un ámbito tan caro a los sentimientos y a los intereses de la sociedad, como es el tema de los impuestos.

Quizá deberíamos tener un debate que nos llevaría demasiado tiempo. Preferiríamos dejarlo a consideración del Congreso. Citar las excepciones incluidas en el dictamen de la mayoría sugiere, por otra parte, que no habrán de incorporarse otras por parte del Congreso. Por ejemplo, la imposibilidad de que a través de este derecho se formulen propuestas que tengan que ver con la intervención federal, ya que nuestra Constitución establece que esto acontecerá solamente a iniciativa de los gobiernos locales o del central; o la imposibilidad de vedar una propuesta legislativa que proponga declarar el estado de sitio, cuando la sola puesta en funcionamiento de una conquista de adhesión a esto generaría una suerte de estado de conmoción.

Algo más grave todavía para las provincias es que no se veda la posibilidad de presentar por iniciativa popular un proyecto de ley relacionado con competencias tributarias, de coparticipación o de servicios públicos de la relación Nación — provincias, que de pronto podrían ser propuestas con un sesgo que favorezca a alguna provincia, podría ser el caso de Buenos Aires, que ejerciendo este derecho se aseguraría que su propuesta fuera por lo menos tratada en un plazo de más de doce meses.

Para terminar con la iniciativa popular, no coincidimos con la técnica constitucional empleada, prolífica en aspectos reglamentaristas que cierran el camino al espacio propio del

Convención Nacional Constituyente

Congreso de la Nación. Además porque este rol reglamentario debe ser ejercido en este caso particularmente importante, por el propio Congreso de la Nación, ya que debemos ser prudentes y poner un límite natural que proteja el sistema representativo, tema que no está habilitado para su reforma por esta Convención Nacional Constituyente.

Me voy a referir ahora, con la rapidez que exige el acuerdo de la Convención Labor Parlamentaria, al tema de la consulta popular. Tenemos un criterio distinto al propuesto en la iniciativa. En ella sugerimos consagrarla, pero sin incluir aspectos reglamentarios. Planteamos que tenga un carácter muy explícito, es decir que la misma no se consagre con un sentido sustitutivo de los roles del Congreso sino meramente consultivo, como lo es en los Estados Unidos; un instrumento que se utiliza de manera complementaria pero no para reemplazar los roles de los poderes constituidos.

De acuerdo con el artículo 1º de la Constitución nuestra Nación tiene un régimen republicano de gobierno y en el alcance dado por el 22 se establece que el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes. Esto se encuentra perfectamente preservado en la ley 24.309, por la que se declara la necesidad de la reforma, porque no se ha habilitado la discusión del capítulo dogmático. Por lo tanto sin estos límites no podríamos aceptar que se trate ese instituto.

Por lo demás aprovechamos para hacer una declaración explícita de fe y de confianza en las instituciones y en los valores de la República, y por lo tanto seremos rigurosos custodios de los contenidos de la Constitución, como una forma de ser fieles a estas convicciones.

Entendemos que la consulta popular así consagrada no limita el presidencialismo ni fortalece el federalismo; dos banderas que se pretendieron enarbolar para justificar esta reforma constitucional. Entre otros inconvenientes encontramos el de que en una consulta o plebiscito no vinculante se le otorga al gobierno, al Poder Ejecutivo, la posibilidad de someter un asunto de su interés al conjunto de la ciudadanía. Todos sabemos que la consulta popular puede ser empleada para distorsionar una democracia pluralista como la que está consagrada en nuestro país, para distorsionar un debate que debe tener absoluta libertad y diversidad, porque el gobierno puede emplear el plebiscito como una forma de coacción hacia la sociedad y de presión a los partidos de la oposición, cuando el Congreso no está dispuesto a concederle las autorizaciones que tengan que ver con sus iniciativas en término para resolver cuestiones políticas, partidarias o de ambiciones de poder. Y si no, tengamos en cuenta que estamos en esta Convención como consecuencia de un pacto que surge básicamente del riesgo que entrañaba para los partidos políticos o para el Parlamento que el Poder Ejecutivo estableciera la convocatoria a un plebiscito para resolver la cuestión de la reforma constitucional.

Esto tendría que ser perfectamente tenido en cuenta a la hora de analizar los contenidos de esta cláusula, en particular por los partidos de la oposición. Todos sabemos que detrás de la idea de dar participación a la ciudadanía se esconde la intención de dar al gobierno un instrumento más de presión, porque es el que establece qué temas serán sometidos a la consulta popular. El pueblo es un mero espectador; no puede resolver lo que se va a tratar en ese plebiscito. El propio gobierno es el que fija el conjunto de los asuntos que contendrá un referéndum. Así estamos ante el riesgo de los paquetes, en los que la ciudadanía puede estar de acuerdo con algún tema y en contra de otros, pero no tiene oportunidad de pronunciarse, porque se le pide un todo o nada, como dicen los norteamericanos, es una cuestión de "one shoot", de un solo tiro o, como diríamos a la criolla, de matar varios pájaros de un tiro. Resolver problemas del

Convención Nacional Constituyente

gobierno, resolver problemas institucionales, resolver problemas de la relación con el Parlamento y quizá hasta llegar a obtener un espaldarazo electoral, ya sea una victoria o una derrota. Esos son los términos absolutos de una consulta o de un plebiscito, de los cuales pueden salir ganando o perdiendo los sectores políticos, pero de los que puede salir perdiendo inevitablemente el pueblo, que es ajeno a esos intereses que se discuten.

Estamos con el criterio que recomendaba Giovanni Sartori, en el sentido de usar este tema con cuidado y no con recurrencia o insistencia porque puede desbaratar o fulminar la idea del gobierno del consenso. También estamos con el pensamiento de Lijphart quien señala que las consultas, siempre controladas por el gobierno, tienen un carácter absolutamente prohegemónico, porque no son libres, pluralistas ni democráticas, sino que operan como un reduccionismo de las alternativas y provocan siempre un vuelco progubernamental.

Tengamos cuidado con este instituto que no resuelve los problemas que pueden darse en una sociedad pluralista como la nuestra y puede provocar la distorsión del debate, y en términos de una iniciativa de plebiscito, favorecer nada más que los intereses del gobierno, el dueño de los recursos económicos necesarios para esclarecer ante la sociedad por los medios de comunicación qué es lo que finalmente está en debate. ¿Quién puede luchar contra ese poder sin contar con los recursos para ganar las pantallas de televisión o las páginas de los diarios, de modo de llegar a los ciudadanos, a los individuos, con las propuestas que puedan esclarecer aquello que a lo mejor el gobierno en forma interesada y caprichosa pretende hacerle creer a la sociedad a través de una información distorsionada?

Por estas razones, señor presidente, junto con el señor convencional Caballero Martín nos hemos expresado a través de un despacho en minoría, en el cual proponemos que un plebiscito nunca pueda ser convocado sin el concurso de la ley, con lo cual otorgamos un reaseguro no solamente a la Cámara de Diputados sino también a la de Senadores. No queremos ningún tipo de privilegio. Ya sabemos cómo se ha discutido el tema de la coparticipación en términos de dar al Senado la iniciativa. Queremos dársela a la Cámara de Diputados, donde hay un claro predominio de las provincias más pobladas. Este persigue el claro propósito de establecer diferencias en perjuicio del federalismo que aquí hemos dicho venir a fortalecer.

En nuestro despacho proponemos que el plebiscito sea siempre no vinculante, de modo que sea consultivo y no sustitutivo de los roles que corresponden al Congreso de acuerdo con el sistema representativo. Lo contrario implicaría violar la ley declarativa de la necesidad de la reforma e incursionar en la discusión de la parte dogmática de nuestra Constitución, aspecto cuyo análisis no está habilitado.

A su vez proponemos que habrán de ser tomados en consideración temas de interés nacional; no cualquier cuestión de orden legislativo o constitucional que condiga más con los intereses del gobierno que con los de la Nación.

La conjunción de estos dos temas, iniciativa popular y consulta popular, determina un gigantesco paso desde la democracia representativa al sistema de la democracia participativa. A través de las reglamentaciones que aquí se establecen corremos el riesgo de incurrir en futuras inconstitucionalidades al avanzar más allá de los temas habilitados para ser discutidos en el seno de esta Convención Constituyente. Proponemos no hacerlo.

Si bien podemos solicitar que se apruebe nuestro despacho, no es dable pensar que esto ocurra; lo que cabe esperar es que el despacho en mayoría resulte aprobado. Por nosotros insistimos en que se reflexione respecto de estos dos elementos centrales del despacho en

Convención Nacional Constituyente

términos de la consulta popular. Me refiero en primer término al referéndum legislativo para reemplazar al Congreso, en cuyo caso se limita la participación del Senado, dado que la iniciativa de la Cámara de Diputados sería convalidada por el referéndum popular y, por otra parte, al conceder al Poder Ejecutivo la facultad de convocar a un plebiscito no vinculante, le estamos dando una herramienta que fortalece el presidencialismo en lugar de limitarlo, como dicen los amigos de la Unión Cívica Radical, que han venido aquí a determinar tanto desde el pacto como del trámite de la reforma.

Proponemos que siempre se exija una ley porque no puede ser convocada la ciudadanía a expedirse en un plebiscito por decreto. Este también lo queremos limitar. Entonces, queridos señores convencionales, seamos coherentes con esto. Tengamos en cuenta que un plebiscito es siempre establecido por el gobierno para ganar; se juega todas sus herramientas a matar o morir, y generalmente no pierde. Si ello sucede, eso entraña un riesgo de una gravedad institucional enorme, como ha sido el caso francés que le costó a De Gaulle el gobierno.

Dado que hemos tenido que abreviar nuestro discurso para poder hacer referencia en un solo tramo de nuestra intervención a estos dos temas relacionados con la consulta popular, solicito que se inserte en el Diario de Sesiones un texto anexo a mis palabras.

En este tema debemos resistir dos tipos de tentaciones. La primera es la de modificar el régimen republicano y representativo de gobierno, toda vez que nuestra democracia es indirecta y no podemos incursionar en aspectos que rocen la inconstitucionalidad. Además, señor presidente, debemos resistir la tentación de convertir a esta Convención Nacional Constituyente en el Congreso de la Nación. Nosotros no somos legisladores, aunque pueda prestarse a confusión que estemos presididos también acá por los señores convencionales Menem y Pierri. A pesar de que tenemos las mismas autoridades que el Congreso de la Nación, y más allá de que se encuentren aquí muchos senadores y diputados y otros que quieren serlo, nosotros tenemos una tarea enormemente más trascendente que no es la de legislar sino la de establecer cláusulas constitucionales breves, claras y precisas que permitan a la ley ir adecuando estos principios directrices a la dinámica cambiante de los tiempos. Es lo que habrá de proyectar al futuro esta reforma constitucional, a fines de siglo y comienzos del otro. Lo contrario implicaría coartar la posibilidad de adecuarla y hacer permanentes y definitivos estos principios.

Proponemos resistir la tentación de ejercer ese poder que ha sido reservado para el Congreso de la Nación y cobrar altura en la tarea que tenemos asignada. Hemos venido a formar parte de una Convención reformadora de la Constitución que tiene la responsabilidad de hacer cláusulas permanentes y no acuerdos o reglamentos de detalle que no hacen más que deslucir esta labor y nuestra querida Constitución Nacional de 1853. La invitación es, pues, a reflexionar. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Para una aclaración muy breve tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. ITURRASPE.— En esta crisis de la representación, como bien la calificara el señor convencional Brusca, se ha instalado una polémica más que centenaria que es la que trae confusión a los señores convencionales. Esta es la disputa entre Rousseau y Voltaire, por un lado, y Montesquieu, por el otro. Para Rousseau la soberanía del pueblo es indelegable, y los señores que se llaman representantes del pueblo son solamente fideicomisarios, no lo

Convención Nacional Constituyente

representan. La única democracia posible es la directa. Lo mismo señalaba Voltaire cuando se refería a los representantes del Parlamento inglés. El pueblo únicamente vota. Tiene derecho a manejar su soberanía hasta ese momento, y la pierde una vez que los ha elegido.

Por otra parte estaba Montesquieu, partidario de la democracia representativa a quien Voltaire llamaba "Ese feudal mal enmascarado".

Muchos de los constituyentes se han olvidado de que luego de transcurridos tantos años, la participación popular en la Argentina se expresó como un torrente en una plaza el 17 de octubre de 1945. Pero hoy estamos queriendo canalizar esas instituciones: el referéndum, la iniciativa, la consulta y el plebiscito. En este *aggiornamento* que queremos establecer en esta Constitución está presente pues el espíritu de Juan Domingo Perón y el de Eva Perón, cuya muerte hemos conmemorado hoy. Ellos ensancharon el panorama de la Patria, ampliaron este crisol de razas con el voto del hombre indiscriminado y también de la mujer, y echaron las bases de este mejoramiento de la representatividad.

Entonces, teniendo en cuenta que hemos rendido homenaje a Eva Perón, quisiera que seamos lógicos con los homenajes que rendimos. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Para otra aclaración tiene la palabra el señor convencional por Misiones.

Sr. BIAZZI.— Señor presidente: con todo el respeto que me merece lo manifestado por el convencional Battagión, quiero señalar que en la comisiones de Participación Democrática y en la de Redacción se ha tenido presente la opinión que ha vertido acerca de estos nuevos mecanismos que vamos a institucionalizar a través de nuestra Carta Magna. Pero quiero también señalar lo siguiente: no fue un capricho reglamentarista de ambas comisiones el haber mantenido las cláusulas tal cual están concebidas. No se ha dejado de tener en cuenta la concisión y la precisión que requiere una norma constitucional, ni tampoco se han dejado de tener presentes los tiempos y el instituto que estamos intentando incorporar a nuestra nueva constitución.

En ese sentido, la experiencia del derecho público provincial nos muestra un sinnúmero de ejemplos en materia de democracia semidirecta que nos llevan justamente a establecer estos mecanismos de resguardo para que la voluntad de esta política constitucional enderezada a generar instrumentos permanentes de participación democrática en la sociedad argentina sea respetada.

En función de esos resguardos y de esas salvaguardas es que no sólo están explicitadas estas normas vinculadas al Congreso, que jamás las he interpretado como una invasión a la esfera propia de la Cámara de Diputados o de Senadores de la Nación, sino que además lo está la propia cláusula transitoria establecida en la iniciativa popular para no perder de vista este sentido orientador que ha dado la Comisión de Participación Democrática a estos nuevos institutos.

Por lo demás, he escuchado en dos oportunidades —tanto por la consulta del convencional Battagión como por la del convencional Frontera— una alusión al artículo 22 de la Constitución y, más allá de la excelente exposición del convencional Brusca y de la aclaración del convencional Cullen, entiendo que este artículo 22 no puede ser analizado sin una conjugación armoniosa con el propio artículo 33 en relación a la parte dogmática de la Constitución en materia de ampliación de los derechos y garantías que provengan de una

Convención Nacional Constituyente

derivación del principio de la soberanía popular.

Finalmente, teniendo en cuenta que en medio del alboroto no se me ha permitido hacer uso de la palabra con relación a expresiones vertidas por el convencional Frontera, quisiera referirme a un aspecto exclusivamente formal. Tampoco estamos vedados al análisis de esta iniciativa y consulta dentro de un nuevo capítulo de la Constitución, porque si bien hay una norma expresa —el artículo 7° de la ley de convocatoria de la reforma— que veda el análisis y tratamiento de los primeros 35 artículos de la Constitución, existe otra norma también específica —el artículo 15 de la misma ley— que permite compatibilizar la denominación de nuevos títulos, secciones y capítulos. Y, en ese sentido, existe un nuevo capítulo previsto en el artículo 3° de la ley 24.309.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. CABALLERO MARTIN.— Señor presidente: el convencional ingeniero Battagión ha traído un cupo de reflexión a este recinto. Pudo enderezar el debate teniendo en cuenta los malos carriles que había tomado y trajo también un toque de seriedad ante la aparición de estas nuevas instituciones llamadas de democracia semidirecta que pretende incorporar esta Convención reformadora.

Para los demócratas progresistas no es un asunto nuevo. A principios de este siglo, Lisandro de la Torre incluía en los primeros programas partidarios estas nuevas formas de democracia semidirecta que, al tratar la idea representativa del gobierno popular, fueron tomadas como soluciones intermedias que eran principios de reservas ideológicas que mantenían el supuesto básico de que el pueblo se gobierna a sí mismo. La cosa de todos debe ser gobernada por todos.

De todas maneras, existen algunas reservas de nuestra parte en lo que se refiere al uso, pero vamos a explicar por qué firmamos dos despachos. ¿Por qué los demócratas progresistas firmamos un despacho de minoría en relación al tema de la iniciativa popular y, juntamente con el Partido Demócrata de Mendoza —precisamente con el convencional Battagión—, hemos suscripto en conjunto un dictamen de minoría sobre el tema de la consulta?

Creemos que la comisión no ha hecho una redacción feliz del dictamen de mayoría en el tema de iniciativa popular. Al pretender que esta convención fije un plazo expreso para que el Congreso de la Nación trate esta iniciativa que se ha presentado a través de los proyectos que en su seno se encuentren, estamos refiriéndonos a una norma de carácter procesal y no normativa con status constitucional.

Por lo tanto, ¿qué pasa si el Congreso no se expide? Con todo respeto, ¿quedaría disuelto el Congreso? ¿Se decapitaría a los legisladores que no cumplan con esta expresa disposición constitucional? Si la norma fuera de un tipo exclusivamente procesal —como lo ha sostenido la mayoría— necesitaría decir que su no tratamiento en dicho plazo produciría la caducidad del mismo. Pero esto ha quedado incompleto y entendemos que hay una mala redacción porque se está poniendo un plazo, y si ese plazo no se cumple, ¿qué va a pasar? En este caso, no va a pasar nada. El proyecto seguiría y entiendo que el Congreso lo podría tratar cuando lo considere oportuno.

Este mismo error se reitera en la cláusula transitoria del proyecto cuando dice que la ley

Convención Nacional Constituyente

que reglamente el ejercicio y la consulta popular deberá ser aprobada dentro de los dieciocho meses de esta sanción. ¿Y qué pasa si no se aprueba dentro de los dieciocho meses? ¿No existe la institución?

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— El señor convencional Brusca le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. CABALLERO MARTIN.— Con mucho gusto, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. BRUSCA.— Señor presidente: el tema que inteligentemente plantea el convencional preopinante reviste un carácter agudo. La pregunta a la que nos somete no es una arbitrariedad, pero frente a la jerarquización de los valores jurídicos y constitucionales preferimos dar esta norma constitucional al Congreso de la Nación en este artículo y en otros que van a ser propuestos oportunamente sabiendo que no puede haber sanción de otro poder porque estaríamos inmiscuyéndonos en las atribuciones propias de los poderes. Pero, por la misma naturaleza de esta cuestión, habrá una sanción pública y política que tendrá que someterse a la opinión pública y a la de la sociedad política.

Quienes proponemos esta reforma constitucional consideramos que esta sanción es suficientemente fuerte y real como para cumplir con el objetivo de la propuesta. Estamos en un momento de la cultura política y de la evolución participativa de nuestro pueblo en el que la sanción política y popular y la rendición de cuentas de la conducta de los representantes es suficientemente fuerte y, teniendo en cuenta que no podemos establecer otro tipo de sanciones de acuerdo a la división de poderes, entendemos que esta es suficiente.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. CABALLERO MARTIN.— Agradezco la intervención del señor convencional preopinante. Creo que su esfuerzo intelectual, que mucho valoro, aclara bastante a los efectos de interpretar la norma que en realidad tiene un efecto declarativo. Pero podría formular otra pregunta. Si el Congreso no la trata en ese período, ¿quedarían con la sanción moral todos? Si algunos quisieran tratarla, ¿quedarían algunos? O, lo que es más serio todavía, ¿perdería eficacia la norma constitucional? Porque si esto fuera así, invito a la comisión a que retire ese término a los efectos de que el instituto no corra ningún peligro de quedar permanente.

Sr. GIORDANO.— ¿Me permite una interrupción, señor convencional, con la venia de la Presidencia?

Sr. CABALLERO MARTIN.— Sí, señor convencional.

Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. GIORDANO.— Señor presidente: comparto la apreciación de mi compañero de bancada en cuanto a lo agudo y filoso de lo expresado por el convencional demócrata progresista, pero él forma parte de un cuerpo legislativo de esta provincia y de allí nosotros podemos extraer una enseñanza: que no pasa nada cuando no se dicta una ley reglamentaria de una norma constitucional.

La Constitución de esta provincia lleva 32 años disponiendo el derecho a réplica, que una ley debe reglamentar, y que jamás se sancionó. Y nunca esto le ha quitado el sueño a algún diputado o senador ni a ningún gobernador se le ocurrió mandar el proyecto al Congreso. No ha pasado nada y allí yace esa norma constitucional que existe como un pronunciamiento de los convencionales del 62. Así, pues, vivimos felices invocando de vez en cuando el artículo 11 de la Constitución de la provincia. Nadie ha disuelto el cuerpo pero, la norma está escrita, aunque absolutamente al "cohete", porque no tiene vigencia.

Con esta norma puede pasar exactamente lo mismo cuando el Congreso de la Nación no sancione la ley correspondiente. Allí estará como una expresión de deseos de esta Convención Constituyente, porque seguramente vamos a votarla y aprobarla, y Dios dirá después.

El ejemplo es particularmente valioso e importa destacarlo porque supongo que en algún momento el tema del derecho a réplica será sometido a la consideración de este cuerpo no obstante el formidable lobby que hacen los dueños de los diarios de la República Argentina.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. CABALLERO MARTIN.— Señor presidente: tengo que agradecerle al señor convencional Giordano en doble sentido. Primero, porque la Constitución de Santa Fe nunca fijó plazo para reglamentar el derecho a réplica ni ningún otro derecho, y segundo porque me da la razón.

Sr. CULLEN.— ¿Me permite una interrupción, señor convencional, con la venia de la Presidencia?

Sr. CABALLERO MARTIN.— Sí, señor convencional.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Previamente a conceder la interrupción, la Presidencia aclara al señor convencional que el tiempo de que dispone para hacer uso de la palabra no varía a pesar de las interrupciones que permita. En este sentido la Presidencia será estricta porque hay 37 señores convencionales anotados para hablar sobre este tema, habiéndose cerrado la lista.

Sr. CABALLERO MARTIN.— Entonces, esta es la última interrupción que concedo, señor

Convención Nacional Constituyente

presidente.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Para una interrupción, tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. CULLEN.— Señor Presidente: quiero aclarar, en primer término, que la Constitución de Santa Fe no necesita reglamentar el derecho a réplica porque tiene una norma directamente operativa en el artículo 11, y en segundo lugar, sobre el tema en discusión voy a proponer, cuando me corresponda el uso de la palabra, un agregado a este artículo previendo la posibilidad de que, en lugar de resolver el tratamiento dentro de los doce meses, el Congreso convoque al pueblo para que adopte la decisión definitiva al respecto.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. CABALLERO MARTIN.— Señor presidente: desde esta bancada creemos que dichas normas declarativas pueden ser de un tono pudoroso, pero también peligroso, sobre todo para el futuro del instituto.

Hemos coincidido los despachos de minoría y de mayoría en la incorporación de materias que no pueden ser objeto de iniciativa popular.

Inteligentemente el señor convencional Battagión hacía una observación en cuanto a la materia tributaria, que muchas veces quizá podría ser la más importante respecto al tema de la iniciativa, pero creo que considerar a los recursos del Estado como materia de iniciativa popular puede tener un carácter no diría peligroso, pero fuera de lo que constituye la realidad política, económica y social del país en un momento determinado.

No queremos confundir el rol de los poderes. Por eso, cuando tratamos el tema de la consulta en el despacho conjunto sostuvimos que le otorgábamos carácter no vinculante con el propósito de que ello no implique invadir la competencia de los poderes constituidos.

Entendemos —aquí se ha ratificado— que la Constitución Nacional consagra el carácter del gobierno representativo y que esas autoridades no pueden ser enervadas ni menguadas en sus atribuciones específicas por normas que puedan llegar a traer confusión.

Aprobamos estos proyectos en función de un destino que tuvieron a principios de siglo o antes quizá —si hablamos del plebiscito nos tenemos que remontar más atrás aún—, pero en nuestro país, dentro de la democracia representativa de este siglo, qué existió en la intención de quienes fueron los primeros que la proyectaron, la idea de acotar la potestad de los poderes Ejecutivos y así ejercer un verdadero control, que es el que necesita el sistema democrático.

Cuando este sistema se queda sin control, se cae, se rompe, se destruye la democracia. Históricamente lo podemos apreciar: cuando el Parlamento falló, el resultado quizá fue el no querido. Entonces, esta democracia necesita cada vez más control, necesita de elementos que no tiendan a agrandar, a hacer omnipotente la figura de los distintos poderes Ejecutivos. Y los demócratas progresistas lo incorporamos en la provincia de Santa Fe por primera vez a nivel comunal. Eran aquellos vecinos que conocían los problemas del pueblo, de sus calles, de la luz,

Convención Nacional Constituyente

de los caminos, los que sabían lo que tenían que pagar en concepto de tasa por los servicios que se prestaban. Allí incorporamos una democracia participativa para que el vecino de la comuna, del pueblito, de la ciudad chica, que conocía al intendente y que se conocían entre ellos, no quedara sujeto al arbitrio de aquellos que eran designados en ese tiempo por el Poder Ejecutivo, que ni siquiera eran elegidos a través del sufragio.

En esos tiempos también incorporamos una figura de la que aquí se habló de refilón, que es la revocatoria, por la cual un grupo de vecinos, en número por supuesto calificado, pudiera ante hechos dolosos o de tremenda importancia llegar a destituir al intendente para designar a otro en su lugar. Era en la época en que los intendentes y presidentes de comuna no contaban con la certificación de nacimiento que significa la soberanía popular.

Desde ya que esto fue cambiando, pero se puede seguir adaptando incluso a los que sean elegidos por el pueblo. Esto se traspoló a la provincia también pero es necesario tomarlo con prudencia. Creo que la prudencia se la hemos puesto al tratar de acotar su competencia en lo que respecta a las materias a tratar.

En cuanto a la consulta popular, el convencional Battagión ha sido muy concreto y profundo en su análisis, lo cual entiendo que significa una doble optimización de su discurso. Y junto con él decíamos nosotros que no podíamos incluir la vinculación a los problemas que podían darse por parte del Poder Ejecutivo. Porque entonces no acotaríamos sino que correríamos el peligro de agrandar las competencias determinadas por estas viejas instituciones para el derecho público, pero nuevas para la Constitución, por lo menos a nivel nacional ya que la mayoría de las provinciales reflejan ese aspecto.

A propósito de lo que refleja el derecho público y a nivel provincial, hay mucha declamación y poca aplicación. No se utiliza constantemente en las provincias aunque algunas constituciones lo contemplan desde hace mucho tiempo. Otras lo han incorporado después de 1983, en lo que estuvo constituido de alguna manera por el *aggiornamento* de la renovación y las reformas de las constituciones provinciales. Pero han quedado como letra declarativa, sin uso, como letra que no se necesita, salvo quizás en algunos casos en que pueda peligrar el interés del monarca y entonces deba hacer una presentación al pueblo, en la creencia de tener asegurada la mayoría, para avalar determinada posición que favorezca a sus intereses, sobre todo a los de permanencia en el poder.

Señor presidente: la bancada demócrata progresista, con las salvedades puestas de manifiesto en este debate, con los temores que también han sido expresados aquí y con la profunda pena de que no hubiera otra redacción que conformara, creo, a la mayoría del cuerpo, sostendrá su proyecto relativo a la iniciativa popular, que dio lugar a un dictamen de minoría, y el proyecto conjunto con el Partido Demócrata de Mendoza en el tema de consulta, que también ha dado lugar a un dictamen de minoría, firmado por ambos partidos.

Concluyo con una frase de Ortega y Gasset que dice así: "El liberalismo es creer que cada ser humano debe quedar franco para henchir su individual e intransferible destino."

Ojalá que estas instituciones sirvan para que los hombres puedan henchir su individual e intransferible destino. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Convención Nacional Constituyente

Sr. SALAZAR.— Señor presidente: comparto expresamente la última frase pronunciada por el convencional Caballero Martín y, en honor a la brevedad, característica en que ha incursionado este profundo debate, haré algunas apreciaciones que apuntarán fundamentalmente al conocimiento y puesta en práctica de estos institutos.

Pero no quiero dejar pasar esta oportunidad para destacar la vocación de las señoras y señores convencionales que se desempeñaron en la Comisión de Participación Democrática, en la búsqueda, con esfuerzo, de las coincidencias que permitieron, aun en el fragor del debate, obtener despachos altamente consensuados, como dos que ya fueron aprobados en este recinto. Me refiero al de los partidos políticos y al de la defensa del orden constitucional, este último aprobado por aclamación.

Tal como lo estamos haciendo, corresponde considerar el del inciso c) del artículo 3° de la ley 24.309, referido a la incorporación de la iniciativa popular y de la consulta popular como mecanismo de democracia semidirecta.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 1° de la Convención Nacional Constituyente, doctor Ramón B. Mestre.

Sr. SALAZAR.— Estas formas de democracia plantean una nueva posibilidad de ejercicio real de la soberanía popular, indispensable para la consolidación del sistema. En una sociedad como la nuestra, a punto de quedar estancada en la falta de interés y preocupación por los asuntos públicos, el hecho de sentir que está tomando parte en forma directa en la resolución de los problemas del país, contribuirá, sin lugar a dudas, a perfeccionar el funcionamiento de la democracia, incentivando además y con seguridad su dedicación y madurez política.

Creo estar convencido de que estos mecanismos son indispensables para lograr una auténtica participación porque, a no dudarlo, contribuyen a la elevación popular. Es la soberanía popular expresada a través de estos institutos la que, por un lado, reduce el poder de los grupos de interés que, debido a recursos organizativos y materiales o, como se dijo aquí, influyendo tal vez con los medios de comunicación, pueden presionar y condicionar la política pública de los funcionarios, y por el otro otorga grandes ventajas a los sistemas políticos, porque ellos aumentan el nivel de democratización y representatividad. Estos mecanismos de la llamada democracia semidirecta permiten a los ciudadanos intervenir en la discusión de problemas que, de otra manera, podrían quedar fuera de la agenda política.

Podríamos resumir este concepto diciendo que el pueblo no sólo opina sino que también decide sobre un asunto determinado. Entonces, a través de la incentivación de esta participación ciudadana y desarrollando sus virtudes cívicas, lograremos que el pueblo sea el verdadero protagonista de su destino.

La importante y necesaria movilización popular que generarán estos nuevos institutos despertará, por un lado, el interés activo de los representantes del pueblo y, por el otro, la responsabilidad ciudadana. Así evitaremos, seguramente, la alineación, la anomia, la marginación de grandes sectores con respecto al proceso político, impulsando desde ya el interés por los asuntos de gobierno.

El prestigioso constitucionalista Néstor Pedro Sagües sostiene que "una democracia parece más justa cuanto mayor participación popular asegure, la que, indudablemente, la

legítima".

Señor presidente: a lo largo del siglo XX se ha comprobado que existen casos puntuales en que los mecanismos de representación no dan respuestas o, a veces, éstas suelen ser insuficientes para determinadas cuestiones políticas, y hoy percibimos que también lo son para ciertas demandas sociales.

Los representantes del pueblo pueden tener incertidumbre acerca de los intereses de los ciudadanos, de qué quieren o de los principios que escogerían para quienes deban tomar una decisión o para elegir un curso de acción.

Hay situaciones en las que los representantes del pueblo ignoran el alcance de su mandato, ya sea porque el problema es nuevo o porque no es una cuestión que encuentre solución dentro de los principios que inspiran la actividad de dichos representantes.

En estas precisas circunstancias, el Congreso tiene un recurso directo ante el pueblo para definir estas ocasiones, que no sólo es utilizada en estas circunstancias, sino también en otros casos típicos, como la confrontación o el bloqueo que en algunas cuestiones realiza el Poder Ejecutivo. Debe quedar claro que estos mecanismos robustecen el sistema representativo y aumentan el sentido de responsabilidad de los funcionarios. No debemos confundirnos. El pueblo no compite con el Parlamento sino que se enfrenta al predominio y la presión que a veces ejercen grupos de interés sobre las instituciones representativas. Estas alternativas son, en el mejor de los casos, un complemento del Poder Legislativo en cuanto a la formulación de políticas públicas, pero nunca su sustituto.

Las formas de democracia semidirecta apuntan, pues, a corregir desviaciones de la verdadera democracia representativa. No pretenden, como dije anteriormente, reemplazar al Parlamento, órgano insustituible en la vida democrática y fuente fundamental de control sobre el Poder Ejecutivo. Los representantes deberán tener en cuenta que ante su falta de sensibilidad el pueblo tendrá los mecanismos operativos y eficientes para hacerse escuchar.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre de la Naciones Unidas, en el artículo 21, reconoce el derecho a participar en la actividad gubernativa. Textualmente estableció: "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos".

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 reformas constitucionales llevadas a cabo en los últimos diez años. Sólo cuatro constituciones provinciales —Tucumán, Santa Fe, Santa Cruz y La Pampa— no cuentan con mención alguna de mecanismos de democracia semidirecta.

De los diversos mecanismos de democracia semidirecta vamos a incorporar en nuestra Constitución los tres más probados y efectivos, es decir, la consulta popular vinculante, la consulta popular no vinculante y la iniciativa popular en materia legislativa.

La consulta popular vinculante es una facultad exclusiva del Congreso que traslada a la ciudadanía la decisión sobre la sanción y promulgación de un proyecto de ley. La Cámara de Diputados tiene la iniciativa exclusiva en esta materia, ya que en ella reposa, como se dijo en este recinto, en forma más clara y efectiva la representación de la soberanía popular. La ley que regulará la convocatoria de este instituto —lo dice expresamente el articulado— no podrá ser vetada. En esta metodología de consulta el voto deberá ser obligatorio, en contraposición al voto

Convención Nacional Constituyente

facultativo de las consultas no vinculantes convocadas por el Poder Ejecutivo.

La consulta no obligatoria y no vinculante por parte del Poder Ejecutivo no tiene en sus efectos mayor alcance que la que al momento de la reforma le reconociera la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

La reforma que proponemos permitirá a los ciudadanos, a través del mecanismo de la iniciativa popular, participar en el proceso de sanción de las leyes mediando la presentación de una propuesta vinculante para su tratamiento en el Congreso de la Nación, el que deberá expedirse en el plazo de doce meses. La ley fijará el número de firmas requeridas, las que deberán estar sujetas —contesto con mi apreciación a una opinión vertida en este recinto— a un recuento ágil, estricto e imparcial que certifique su validez.

No serán objeto de iniciativa popular los temas ya mencionados, como la reforma de la Constitución, los tratados internacionales y las materias tributaria, penal y presupuestaria.

Es importante destacar para aquellos que tienen algunos temores con la implementación de estas formas democráticas e institucionales de intervención popular que en democracias centenarias como las de Suiza y los Estados Unidos, donde mayormente se las ha practicado, sin lugar a dudas se han fortalecido sus regímenes y que el tiempo que se han utilizado no ha hecho más que consolidar los sistemas representativos.

El teórico 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 algunos de ellos. Finalmente añade: "Para ser libres debemos seguir siendo democráticos y para seguir siendo democráticos debemos tomar conciencia que votar presidentes y sustituirlos no es suficiente".

Para finalizar, en virtud del tiempo valioso de todos los convencionales, permítanme una última reflexión. Nada desmoraliza más el espíritu de una nación ni socava más la credibilidad pública que el divorcio entre gobernantes y gobernados. Por eso se hace absolutamente necesario implementar estos mecanismos de participación ciudadana porque aseguran la movilización social en la búsqueda de la igualdad de oportunidades y hacen que, sin lugar a dudas, el pueblo se sienta protagonista de su propio destino. (*Aplausos. Varios señores convencionales rodean y felicitan al orador.*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Tucumán.

Sr. IRIARTE.— Señor presidente: Fuerza Republicana es consciente de la enorme responsabilidad que le cabe a esta Convención Constituyente en el tratamiento y resolución de un tema que de algún modo —diría significativo— tiende a cambiar la fisonomía de nuestro sistema político.

Participamos de la opinión expresada por el miembro informante de la mayoría en cuanto a que en la Argentina existe indiscutiblemente una crisis de representatividad y que es necesario buscar respuestas que ayuden a mejorar el sistema en el que estamos viviendo.

Tampoco tenemos dudas de que las medidas propuestas por el dictamen de mayoría sobre iniciativa y consulta populares, más que rozar el aspecto representativo de nuestro sistema político, que surge de lo enunciado en los artículos 1° y 22 de nuestra Constitución Nacional, lo modifican profundamente. No pensamos, aun cuando respetamos, como otros convencionales en

Convención Nacional Constituyente

el sentido de que esto es una mera disquisición en torno a una generalidad y que lo que se discute apunta a un ejercicio en particular. Creemos realmente que si se decide la incorporación de ambos institutos, el sistema político de los argentinos habrá cambiado sustancialmente.

Fuerza Republicana quiere también ser muy clara en esta temática. Entendemos, sin prejuizar, sin atacar y sin ironías, que existe incoherencia y contradicción entre la forma de tratar de superar esta crisis de representatividad mediante la postulación de la iniciativa y consulta populares, y otros dos postulados de este proceso reformista impulsado por el radicalismo y el justicialismo. Desde una óptica provinciana, no entendemos cómo se compagina esta apetencia de superar la crisis de representatividad con, por ejemplo, la decisión del radicalismo y justicialismo de preservar un régimen electoral que justamente está en el centro de la discusión política y académica.

Ese sistema electoral es el que ha instalado en la práctica de la política argentina la llamada "boleta sábana", en la que el pueblo no vota sino que opta en función de las cabezas que presiden cada una de ellas, y en la mayor parte de los casos desconoce la fisonomía de las personas que se encolumnan detrás del referente de cada partido. Es notable que radicales y justicialistas hayan establecido expresamente en el Pacto de Olivos la necesidad de que el sistema electoral vigente sólo pueda ser modificado con mayorías calificadas de ambas cámaras. De acuerdo con esa cláusula, pareciera que para ambas fuerzas políticas este sistema electoral es bueno para el sistema representativo en la Argentina.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— El señor convencional Ortiz Pellegrini le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. IRIARTE.— Concederé las interrupciones que me soliciten, pero una vez que haya terminado mi exposición, porque temo perder espacio para expresar mis propias ideas. Aclaro que voy a ser muy breve, de modo que los señores convencionales tendrán oportunidad de expresarse.

Tampoco podemos entender cómo se compagina esa postulación con la decisión del radicalismo y justicialismo de promover en este proceso reformista la unificación de todos los mandatos electivos. Esa unificación es un grave atentado contra el federalismo, entendido éste como contención del poder, como símbolo de nuestra propia y particular democracia.

Cuando los norteamericanos, que fueron los que crearon la república federal representativa, se reunieron en Filadelfia con la intención de dibujar su nueva carta constitucional, se presentaron dos problemas que tenían que resolver. Uno era cómo compaginar el peligro de que el Estado pudiera absorber a la sociedad; el otro era cómo evitar que una mayoría circunstancial o no, absorbiera a la minoría.

Con respecto al primer problema, los norteamericanos idearon un régimen de división de poderes muy estricto. Con relación al segundo, inventaron el federalismo. Expresamente dijeron —y así lo enuncia *El federalista*— que había que evitar que la mayoría pudiera extender su opinión automáticamente a todos los distritos que integraban esa gran nación.

Debemos preservar ese pensamiento federalista, como contención del poder y de las mayorías que circunstancialmente puedan dominar el espectro político de una Nación. Hay que ser coherentes con la idea de salir de esta crisis de representatividad. Si nosotros aceptáramos la

Convención Nacional Constituyente

unificación de los mandatos electivos, estaríamos promoviendo la influencia electoral de las figuras carismáticas de los candidatos a presidente sobre las provincias argentinas. Estaríamos evitando que éstas pudieran tener oportunidad de debatir, antes que nada, sus propios problemas locales y regionales.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— El señor convencional Ortiz Pellegrini le solicita una interrupción.

Sr. IRIARTE.— He sido claro respecto a que no concederé interrupciones hasta finalizar mi exposición. Ruego al señor presidente que haga respetar mi decisión.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Lo que sucede es que usted está hablando de otros temas que no se encuentran en consideración.

Sr. IRIARTE.— Voy al centro del tema.

No queremos realmente oponernos a la iniciativa popular, porque en verdad simpatizamos con la idea de que esté expresada a nivel constitucional. Pero de ninguna manera nos satisface la forma en que ha sido redactada la norma en el dictamen de mayoría, porque como brillantemente lo expresara mi gran amigo Richard Battagión, del Partido Demócrata de Mendoza, en él ambos institutos apuntan a acentuar la desfederalización de nuestro sistema político.

Fíjese, señor presidente, que el despacho de mayoría establece: "Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados." Entendemos que esa mención no es adecuada porque hay temas de índole federal que hacen a la preocupación de las provincias y que, canalizados a través de una iniciativa popular, indiscutiblemente deberían ingresar por el Senado de la Nación, que representa a las autonomías provinciales.

Por otra parte, la objeción de que la Cámara de Diputados tiene un origen más democrático que la de Senadores, de convalidarse el Pacto de Olivos muy pronto dejará de tener sustento porque los senadores nacionales serán elegidos también en forma directa por el pueblo.

Nos parecen muy atinadas las reflexiones del señor convencional Richard Battagión cuando en su dictamen, en el tema de la iniciativa popular, establece que la norma tiene que ser muy escueta, que no debe ni puede ser reglamentaria, por todas las derivaciones que él ha expresado y que con mucha claridad ha convalidado el señor convencional Caballero Martín. Por eso, desde Fuerza Republicana hacemos una especial sugerencia, con todo respeto, a esta Convención, especialmente dirigida a los dos partidos mayoritarios que han propuesto esta norma. Acojan las inquietudes de los demócratas de Mendoza, acojan las inquietudes de los demócratas progresistas en el tema en debate, que nos parecen muy atinadas y tendrán el pleno respaldo de Fuerza Republicana.

Si así no fuera, nuestro bloque en su momento, a la hora de votar, consultará la decisión definitiva para fijar su conducta al respecto pero, repito, no queremos votar en contra de la iniciativa popular porque entendemos que existe en la gente el deseo de participar. Además, esta institución se establece justamente, en favor de la gente.

Convención Nacional Constituyente

El tema de la consulta popular tiene otro cariz muy diferente. La redacción que le ha impreso el dictamen de mayoría merece también, por nuestra parte y con todo respeto, serias objeciones. Se ha expresado por parte de los señores convencionales Battagión y Caballero Martín que acentúa el carácter antifederal de nuestra Constitución en la medida en que pone en cabeza de la Cámara de Diputados el inicio de esta institución. En una observación muy atinada dijeron que no es posible poner en cabeza del presidente de la República la posibilidad de una consulta popular porque no hacemos otra cosa que ensanchar los márgenes de su poder, enormemente agrandados con este proyecto de reforma, a través de la posibilidad de legislar vía decretos de necesidad y urgencia, a través de la delegación legislativa y a través de la promulgación parcial de leyes.

Quiero, en nombre de Fuerza Republicana, hacer otro tipo de observaciones. En primer lugar y refiriéndome al primer párrafo de este dictamen, quiero hacer notar que donde se refiere al voto afirmativo del proyecto, sin ninguna otra mención, debería ponerse un agregado que consideramos elemental. El voto afirmativo del proyecto de ley tiene que serlo para una iniciativa que sea de grave interés nacional. No podemos convocar al pueblo por cualquier proyecto de ley. Se trata de una movilización popular, de una concientización popular, es un gasto enorme que por lo menos debe estar sustentado en una temática que tenga esa condición de grave interés nacional.

En segundo término, entendemos que en este primer párrafo se desliza una afirmación que también es cuestionable: el voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática. Entendemos que es una redacción un poco ligera porque no aclara sobre qué base se va a computar ese voto afirmativo.

Entendemos que el mismo debe ser computado en función de todo el cuerpo electoral. Fíjense ustedes que en Mendoza, y los demócratas seguramente hablarán con mayor propiedad que quien lo está haciendo, se llevó a cabo un proceso reformista que culminó en una consulta popular, en un plebiscito, y el gobierno se disponía a reformar la Constitución mendocina teniendo en cuenta que los resultados le habían sido favorables. Cuestionada la mecánica a nivel judicial, la Suprema Corte de Mendoza dictó un fallo que para mí es ejemplar: no consideraba habilitado al gobierno para iniciar el proceso reformista porque no se habían computado los que no habían votado, y teniendo en cuenta la totalidad de los ciudadanos que no se habían expresado —porque había habido una gran abstención electoral— se verificaba en definitiva un resultado negativo a la consulta popular.

Entonces, ese voto afirmativo debe computarse en función de todo el cuerpo electoral, y —este es otro agregado que proponemos— que el voto afirmativo debe expresarse y consumarse en no menos de las dos terceras partes de las provincias argentinas para preservar, de algún modo, el sistema federal, son los requerimientos que nosotros consideramos indispensables para que podamos acompañar con nuestro voto este cambio sustancial del sistema político de los argentinos.

No convalidamos, no aceptamos bajo ningún aspecto, la redacción que se ha dado al párrafo segundo de esta norma. Pensamos, con todo respeto, que al pueblo hay que consultarlo en serio; no le podemos formular consultas no vinculantes. No podemos decir al pueblo que vaya a votar si quiere y si no quiere que se quede en la casa, y tomar ese resultado electoral como un índice del camino a seguir a nivel parlamentario.

O al pueblo lo consultamos y le indicamos que debe concurrir obligatoriamente a esa

Convención Nacional Constituyente

altísima función de participación, y su voto lo computamos en la forma que acabo de expresar, en cuyo caso vamos a tener la oportunidad de acompañar favorablemente este proyecto, o Fuerza Republicana, de no aceptarse estas modificaciones, va a rechazar con su voto este proyecto. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. CORNET.— Señor presidente: me toca fundar el voto del bloque de la Unión del Centro Democrático en dos temas que son muy importantes y muy caros para mi bloque, con son los de la iniciativa popular y de la consulta popular.

A pesar de que aparentemente resultan novedosos, por su incorporación recién a nuestra Constitución Nacional, estos temas son tan viejos en la historia política del hombre que no resultan tan novedosos. Si hacemos un racconto histórico partiendo de la antigua Grecia, de la famosa participación del pueblo griego en el manejo político de su ciudad en la elección directa de sus gobernantes y en la consulta de éstos en los temas cotidianos que hacían al crecimiento de sus comunidades, advertimos que es un tema que si bien para nosotros es novedoso desde el punto de vista institucional, es antiguo en la historia política del hombre.

Estos dos institutos registran buenos antecedentes constitucionales. Han sido ya incorporados en las constituciones europeas sancionadas a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial. Además, la participación activa del pueblo en las decisiones del gobierno también está consustanciada con nuestra historia, tanto sea en nuestros ancestros hispánicos como en la historia hispanocriolla.

Ortega dice que el pueblo es aquel conjunto de hombres y de mujeres libres protagonistas de su propio destino, como antítesis de la masa, que piensa y siente generalmente en forma extraña, a través de los impulsos del caudillo. Nosotros tenemos los famosos fueros que se juraban en España, donde se jerarquizaba al pueblo cuando los dirigentes decían al rey: "Nosotros, señor, que somos tanto como vos y juntos más que vos", revelaban la jerarquía, el protagonismo, el nivel que se otorgaba a la persona como tal. Y es más; aquí se habló de una plaza. Y me referiré a otra plaza que unió a todos los argentinos; la del 25 de mayo de 1810, cuando el pueblo de Buenos Aires, frente al Cabildo, decía que quería saber de qué se trataba. Eso es un hito histórico porque demuestra la voluntad popular enraizada en el alma de ser protagonista y de participar en los acontecimientos que marcan rumbo en nuestra sociedad.

Yendo más a lo concreto, tenemos un muy buen antecedente —lo digo como cordobés— en la Constitución de mi provincia, con lo previsto en su artículo 31. En Córdoba tenemos la iniciativa, la consulta y un instituto que no se incluye pero que funciona porque está incorporado al poder municipal, que es la revocatoria.

En mi provincia, las comunidades municipales han enseñado a los cordobeses la importancia que tiene el protagonismo del pueblo cuando el gobernante cae en la tentación de perjudicar el interés de la comunidad que dirige. Los cordobeses han aplicado en forma reiterada la revocatoria para destituir al mal gobernante, al que engañó al pueblo, al que no cumplió con el deber de llevar a cabo una función progresista y al servicio del pueblo, sino de sí mismo. Durante estos últimos años hemos tenido casos notorios de destitución de intendentes que no cumplieron con su función; y recientemente hemos visto cómo en la ciudad de Marcos Juárez su intendente

Convención Nacional Constituyente

implementó la consulta popular para saber si podía prorrogar, extender o no el ejido municipal; y el pueblo, libremente, votó en contra.

Es importante, la incorporación del instituto de la iniciativa. Porque para un liberal como yo, que cree en aquello tan remanido pero también tan consagrado por la historia política de que el hombre quiere ser artífice de su propio destino y del destino común, la iniciativa es la vía más idónea para que el pueblo pueda participar en forma directa.

Es cierto, que en nuestra Constitución Nacional, a través del artículo 22, se ha consagrado una democracia —aunque dice "República"— de representación indirecta, porque el pueblo no gobierna en forma directa sino a través de sus representantes. Pero hacían falta doce años de democracia —sin ningún tipo de interrupción, por suerte— para instalar estos institutos en la sociedad, sobre todo, en la forma más idónea: de abajo hacia arriba; porque en gran cantidad de provincias argentinas estos institutos ya están incorporados en sus respectivas constituciones, lo que ha permitido a grandes comunidades de argentinos haberlos probado y haberse demostrado, a través de la experiencia, que valen y sirven para que el pueblo sea protagonista.

En nuestro proyecto, también habíamos incorporado algo que filosóficamente, para un liberal, es muy importante: la referencia al sufragio. Nuestro proyecto decía que estos institutos se ejercerían a través del derecho del sufragio secreto, voluntario, igual, libre y universal.

Para nosotros, el voto debería ser libre porque es fruto de la voluntad. Cada vez que un hombre y una mujer concurren al cuarto oscuro para que con su voto se decida el destino común, ello es fruto de un acto voluntario; primero, porque quieren ir a votar; y si quieren ir a votar, ejercen libremente la alternativa que les brindan los distintos partidos políticos que concurren al acto comicial.

Creemos, como se establece en otras legislaciones —tal el caso de la norteamericana— que el voto debería ser libre. Pero como esto significa un *shock* cultural en nuestra vida política, en nuestro proyecto decíamos que el voto libre, fruto de la libre iniciativa de cada uno, se implementará recién en las elecciones presidenciales de 1999.

Con respecto a la consulta, sería casi un atrevimiento de mi parte agregar mucho más a la brillante exposición del señor convencional Battagión, representante del Partido Demócrata de Mendoza. Pero sí creo que es necesario subrayar el peligro que encierra en el proyecto de la mayoría el segundo párrafo en el que se otorga al presidente de la Nación, dentro de sus respectiva competencia, la posibilidad de convocar a consulta popular no vinculante.

Creo que esto, a pesar de no ser vinculante, es de alto riesgo. De acuerdo con nuestra formación cultural, con nuestra tradición, sabemos bien que el gobernante de turno siempre ha contado con grandes recursos —hoy, con los medios de publicidad masiva— para influir y dirigir la opinión pública. Y aunque no sea vinculante, considero que esto encierra un grave peligro para la oposición; un grave riesgo para la oposición.

El año pasado hemos tenido una amenaza en ciernes de reformar la Constitución, pasando por encima de las instituciones de la República, con un plebiscito o con un referéndum no vinculante. Considero que es riesgoso dejar plasmado de aquí en más —tal como está redactada la norma— un poder tan grande para los presidentes que vengan en lo que queda de este siglo y en el venidero.

Estimo, como bien lo ha dicho el convencional Battagión, que si el espíritu del pacto es

Convención Nacional Constituyente

recortar el exceso de poder que tiene la figura presidencial, otorgar al presidente la facultad de convocar a consulta popular por decreto es poner en manos del jefe de Estado una amenaza en ciernes para aquellos que creemos en la firmeza de nuestro orden republicano y de nuestra división de poderes; si bien es cierto que nuestro presidente es fruto de la elección popular, no lo es menos el hecho de que el Congreso de la Nación, de los tres poderes, constituya la representación más genuina de la soberanía popular.

Por eso, en nombre del bloque de la UCEDE adelanto que vamos a votar negativamente el proyecto sobre consulta popular porque, tal como está redactado, no queremos que pese sobre nuestros hombros la responsabilidad histórica de haber dejado una cláusula de riesgo tan grande para nuestra división de poderes y para la tradición republicana.

Votaremos favorablemente el artículo propuesto sobre la iniciativa popular, con reservas. No nos gusta el techo que figura en la norma. Hubiéramos preferido que no se cristalizara este porcentaje en nuestra Constitución. Creo que esto merecía ser campo de la futura ley que reglamente esta norma de la Constitución. Pero no es práctico ni útil que esté incorporado el porcentaje a la norma constitucional. De acuerdo con la técnica constitucional moderna hubiera sido más correcto que el porcentaje figure en la ley que reglamente la norma y no en el propio cuerpo constitucional.

Por último, en aras de la brevedad "porque lo breve y bueno dos veces bueno", queremos dejar sentado que la introducción de la iniciativa popular nos va a permitir otorgar al pueblo argentino un instrumento válido para que nuestros ciudadanos sepan —a pesar de la periodicidad con que se realizan las elecciones para el recambio de autoridades— que cuentan con un instrumento más para considerarse protagonistas, junto con sus autoridades, del destino común de la Nación; que los hombres y mujeres —al decir de Ortega— valen como tales y no sólo en el momento de producirse la renovación periódica de nuestros legisladores y autoridades ejecutivas. En cualquier momento que quieran ser protagonistas van a tener posibilidad, mediante esta nueva institución, de hacerse valer. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Corrientes.

Sr. ROMERO FERIS.— Señor presidente: hemos escuchado numerosas exposiciones en uno y otro sentido.

Se ha compartido el criterio de que la consulta popular es fundamental para que el pueblo sea protagonista. De todas maneras, en muchos casos, los oradores no coinciden en la instrumentación del despacho de mayoría.

Tampoco se puede desconocer, en una interpretación dogmática de la Constitución de 1853-1860 y de la voluntad de los constituyentes, que nuestra Carta Magna consagra una forma representativa pura de gobierno, encontrándose por lo tanto vedadas las llamadas formas semidirectas de democracia o formas semirrepresentativas, entre otras el plebiscito, el referéndum, la revocatoria y toda consulta o iniciativa popular que tienda a transferir un efecto vinculante del electorado para sus representantes. Esto es lo que interpretamos actualmente.

Por ello importantes constitucionalistas interpretan que el texto y el espíritu de los artículos 1° y 22 de la Constitución Nacional resultan una barrera infranqueable para estas instituciones que, en forma regular, cabe denominar de consulta popular, más allá de las

Convención Nacional Constituyente

diferencias conceptuales que la doctrina señala en cada caso.

Incluso, en los Estados Unidos, donde se usa el referéndum para la aprobación de las constituciones estatales, se ha hecho una objeción como que se trata de un instrumento contrario al régimen representativo y republicano, habiendo decidido la Corte Suprema que es una cuestión política no judicializable lo relativo a que el referéndum adoptado por un Estado implica una alteración de la forma republicana.

Reflexionando hemos comprendido que es imprescindible que el pueblo y sus autoridades sean protagonistas: que exista la iniciativa popular; que el pueblo pueda participar y que el pueblo pueda desarrollar ese rol que todos pretendemos, pregonamos y manifestamos. Es así que, si no fuera por la forma en que se han redactado los artículos por parte de la mayoría, estaría aprobándolos para consagrar estos institutos en la Constitución.

Para ser más breve, voy a solicitar la inserción de mi exposición en el Diario de Sesiones. Pero debo decir que, respecto de la última parte del despacho que se refiere a iniciativa popular, son acertadas las limitaciones al descartar la posibilidad de utilizar este instituto para proponer proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

En cuanto al dictamen de la comisión sobre consulta popular debo manifestar que se habla de que el Congreso a iniciativa de la Cámara de Diputados podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. Solicito concretamente que diga así: "El Congreso podrá someter a consulta popular...", testando la expresión "a iniciativa de la Cámara de Diputados". Quiero que esto figure antes de los otros fundamentos cuya inserción he solicitado en el Diario de Sesiones. *(Aplausos)*

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Corresponde que haga uso de la palabra la señora convencional Colombo, quien se halla ausente. En consecuencia, tiene la palabra el señor convencional por el Chaco.

Sr. WINTER.— Señor presidente: mi partido afrontó las últimas elecciones para convencionales constituyentes apoyando la posibilidad de incorporar la iniciativa y la consulta popular a la Constitución Nacional como mecanismos de democracia semidirecta. Por ello, no podía menos que manifestar su decidido apoyo a su consagración expresa en la Carta Manga, habida cuenta de que se trata de derechos que emanan de la soberanía del pueblo en el sistema republicano, artículo 33 de la Constitución. Son instrumentos de legitimación y eficiencia política con los cuales se fortalece la República.

He oído hablar de las prevenciones que existen respecto de estos institutos. Sin embargo, en el Chaco hace más de treinta y cinco años que convivimos con la iniciativa popular, el referéndum y la revocatoria. Utilizamos el referéndum constitucional y la consulta popular para establecer el sistema electoral. No tenemos experiencias de qué lamentarnos. Tal vez no hicimos uso adecuado de ellas en algunas oportunidades o no las hemos utilizado asiduamente.

No estamos de acuerdo con que se violenta el artículo 22 de la Constitución Nacional con la utilización de estos mecanismos. Si lo estuviéramos, renegaríamos de nuestro sistema público provincial. Además, pensamos que ello redundará en beneficio del pueblo, porque el ciudadano no sólo tendrá que preocuparse sino también ocuparse directamente de las cosas de la República.

Convención Nacional Constituyente

Por lo expuesto, el bloque Acción Chaqueña va a votar en forma afirmativa el dictamen de mayoría. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Salta.

Sr. PONTUSSI.— Señor presidente: es auspiciosa la incorporación de la consulta y de la iniciativa popular en la convocatoria a la Convención Constituyente. Por supuesto, en la campaña electoral nos expresamos en favor de estos institutos por entender —como señalaba el señor convencional preopinante— que representan una expresión más de la voluntad popular.

Sin embargo, creemos que el dictamen de mayoría necesita una mejor definición en cuanto al objetivo de la consulta popular.

Consideramos que en el texto debería incluirse la posibilidad de someter a consulta popular decisiones políticas como el mantenimiento, reforma o derogación de actos jurídicos.

De todos modos, nuestra mayor diferencia con el dictamen en consideración radica en otro aspecto, cuando se dice que el proyecto de ley sobre consulta popular no puede ser vetado. Ello se contradice con la legislación que ejerce el Poder Ejecutivo al presentar, vetar o promulgar proyectos de ley. En ese caso, cuando el Poder Ejecutivo no esté de acuerdo con una ley sobre consulta popular, como no podrá vetarla, nos encontraremos con un caso rarísimo ya que estaremos frente a una norma de la cual no habrá participado. Esta es una objeción fundamental que hacemos al dictamen en consideración, razón por la cual no podemos brindarle nuestro apoyo.

Hay otro aspecto que también debe figurar en el texto de la Constitución. En este sentido, el dictamen de minoría que presentamos hablamos de las condiciones mínimas constitucionales para que se realice una convocatoria. Es necesario que ésta sea realizada por ley y que los votos superen el 50 por ciento del padrón electoral, es decir que la decisión dependa de una mayoría absoluta. Si bien tienen distintas jerarquías, resulta insoslayable lo estipulado en el artículo 72 de la Constitución en cuanto a la necesaria participación del Poder Ejecutivo. Por ello entendemos que la Constitución no puede contemplar un artículo de estas características donde se prevé la imposibilidad del veto.

Si bien estamos de acuerdo con el espíritu de la iniciativa popular prevista en el dictamen en mayoría entendemos que el texto propuesto no guarda el estilo de la Constitución, ya que es sobreabundante y reglamentarista.

Así como en la ley 24.309 por la que se establece la necesidad de la reforma de la Constitución no se contempla la modificación de los artículos 71 y 72 tampoco es posible que se prevea la imposibilidad de vetar un proyecto de ley de consulta popular. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra la señora convencional por Santiago del Estero.

Sra. VELARDE.— Señor presidente: la consolidación del sistema democrático exige el perfeccionamiento de sus instituciones. En tal sentido y en el marco de los temas habilitados para la consideración de la Convención Constituyente, aparecen estas modalidades denominadas de democracia semidirecta, como la iniciativa y la consulta popular, que no representan más que

Convención Nacional Constituyente

formas de participación popular en las democracia semidirecta.

Por razones de tiempo, he de mencionar sólo tres razones que, a nuestro entender, fundamentan la necesidad de la inclusión de estas figuras en el texto constitucional.

Una de ellas es de índole histórica, otra de índole jurídica y, la tercera razón, de índole política. ¿Cuál es la razón histórica? Esta razón está dada por los antecedentes que existen en la materia. La Declaración de los Derechos del Hombre de las Naciones Unidas en su artículo 21 faculta la participación popular en los actos de gobierno. Expresamente señala que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o a través de sus representantes. Asimismo, diversas constituciones del mundo han incorporado este instituto, por ejemplo, las constituciones de Dinamarca, España, Italia, Francia y de la República Federal de Alemania, en Europa, y las de Venezuela, Colombia, Ecuador, Brasil, Chile y Paraguay, en América. Por otra parte, el derecho público provincial argentino, sobre todo en las reformas constitucionales producidas en la década de 1980 ha legislado sobre la materia, tal es el caso de las constituciones de Córdoba, La Rioja, San Luis, San Juan, Salta y Jujuy, que dan cuenta de la incorporación de estos institutos en el texto constitucional.

Ello significa que serias razones de índole histórica avalan la incorporación de la materia que estamos considerando en el texto constitucional.

Pero a ellas se suman cuestiones estrictamente jurídicas, porque nuestro sistema democrático es representativo, tal como está consagrado en el artículo 1º y su concordante, el artículo 22 de la Constitución Nacional.

El artículo 1º de la Constitución señala que la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana y federal, y el artículo 22 expresa que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes.

Es cierto que nuestro sistema de gobierno es una democracia representativa; sin embargo, la incorporación de la iniciativa y de la consulta popular no contradice o colisiona con este sistema democrático representativo; por el contrario, lo complementa, ya que —al decir de Linares Quintana— la iniciativa y la consulta popular no son sino formas o modos de ejercer el derecho de expresión que está consagrado en la Constitución Nacional.

A las razones expuestas, hay que agregar cuestiones estrictamente políticas que aconsejan la incorporación de estos institutos en el texto constitucional, ya que cuando el pueblo siente que está participando directamente en los actos de gobierno se compromete más con el quehacer de la vida política nacional. De allí que propiciamos la incorporación expresa en el texto constitucional de la iniciativa y de la consulta popular como modo de alcanzar en las postrimerías del siglo aquello que un politólogo francés llamara la democracia gobernante en superación de la democracia gobernada del siglo XIX. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).—Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. BARCESAT.— Voy a hacer tres observaciones referidas al dictamen sobre consulta popular.

El primer tema es si constituye una contradicción la incorporación de estas formas de participación democrática respecto de la cláusula del artículo 22 de la Constitución Nacional o no. Hemos escuchado algunas impugnaciones u observaciones de convencionales constituyentes y no nos parece que tengan asidero.

Convención Nacional Constituyente

La fórmula del artículo 33, que además es una cláusula mucho más nombrada —y cuando digo "nombrada" me refiero a los autores constitucionales y a la Corte Suprema de Justicia de la Nación— da pie a la inclusión de estas figuras y formas de participación democrática en la Constitución Nacional.

No dudo que tal vez hubiera sido más deseable que pudiéramos remozar el artículo 22 de la Constitución Nacional y decir que el pueblo gobierna y delibera a través de sus representantes con iniciativa y participación populares. Pero dada la prohibición expresa contenida en la ley hacemos una enfática afirmación de sostenimiento en cuanto a que el artículo 33 de la Constitución y la propia expresión de la ley de convocación a esta reforma constitucional, habilitan la inclusión de estas iniciativas y que las mismas no importan ni contienen contradicción alguna con la Constitución vigente.

También debemos decir que es el artículo 33 de la Constitución Nacional el que posibilitará otras formas de participación democrática que no hayamos contemplado tal vez en esta reforma constitucional, pero que podrán ser motivo de iniciativa legisferante. En ese sentido todas las iniciativas que se colectan en el Congreso de la Nación respecto a la forma de participación democrática involucran en su fundamentación precisamente al artículo 33 de la Constitución.

La segunda observación —esta sí ya puntual, pues se refiere al dictamen sobre consulta popular— es si ella se puede habilitar por decisión del presidente de la Nación o si, como sostiene el despacho de minoría firmado por los bloques del Frente Grande y de la Unidad Socialista, solamente le compete al Congreso de la Nación someter o promover dicho mecanismo de consulta popular.

Hemos examinado detenidamente los veintidós incisos de facultamiento que tiene la actual redacción del artículo 86 de la Constitución Nacional y salvo dos temas, no nos parece que haya allí ninguna forma de habilitar temas de consulta popular. Los dos supuestos que entendemos que podrían eventualmente considerarse como habilitantes de una consulta popular son el indulto y la conmutación de penas, y el otro, el de la firma o conclusión de tratados. Pero si se tratara —y voy al primero de los supuestos— de indulto o de conmutación de penas, y me refiero a la hipótesis de delitos comunes, donde la gravedad de la pena pudiera mover al presidente de la Nación a pedirlo —muchas veces han sido los propios jueces los que impulsaron la concesión del indulto—, si esto fuera motivo de consulta popular, creo que se le haría un flaco favor al imputado o conmutado, ya que la difusión pública y la notoriedad que alcanzaría el asunto no lo favorecería.

El otro supuesto dentro de las facultades de indulto y de conmutar que uno podría imaginar como hipótesis es lo que hemos conocido como los responsables del estado terrorista. Aunque pareciera que el indulto o conmutación de penas sí podría haber concitado una consulta, hubiera sido mucho más prudente que se la convocara a través del Congreso de la Nación y bajo la forma, en su caso, de una amnistía. No estoy propiciando que se hubiera dictado una amnistía respecto de los genocidas. Considero que es un delito no amnistiable, no susceptible de indulto ni de conmutación de penas. Pero en todo caso siempre es preferible que una iniciativa de esta envergadura transite por la vía del Congreso de la Nación y no por una consulta directa que se formule al pueblo de la Nación, mediante una proposición de su presidente.

Igual orden de consideraciones nos llevaría a descartar la hipótesis del inciso que se refiere a la conclusión de tratados internacionales, donde siempre sería aconsejable la

Convención Nacional Constituyente

participación del Congreso de la Nación y no que haya una vinculación entre el presidente y la ciudadanía a propósito de iniciativas de esta envergadura.

No podemos dejar de mencionar el tema de la convocación a plebiscito.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— El señor convencional por Rosatti le solicita una interrupción. ¿La concede?

Sr. BARCESAT.— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.(Mestre).— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. ROSATTI.— Voy a ser muy breve para no quitar tiempo al señor convencional que está exponiendo. Le voy a formular una pregunta, porque no sé si he entendido bien, y eventualmente durante mi intervención procuraré darle una respuesta.

Si no interpreté mal, el señor convencional plantea que la iniciativa del Poder Ejecutivo en este tema solamente podría darse en el caso de los dos incisos a los que estaba haciendo mención, es decir, previo a la celebración de los tratados y en el tema del indulto.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. BARCESAT.— Dije que entendía, después de un examen de los incisos del artículo 86, que sólo veía como susceptible de una consulta popular a esos supuestos que mencioné; pero no porque lo diga la cláusula propuesta. Se trata de una interpretación que estoy haciendo de en qué casos se podría entender que el Poder Ejecutivo podría convocar a una consulta popular.

Prosgo examinando el tema del plebiscito que se pensaba realizar respecto de la declaración de la necesidad de la reforma constitucional. Entiendo que este fue un sincero despropósito constitucional, que debe merecer y concitar una ardua y dura crítica por parte de esta Convención. Primero, por pretender arrogarse una prerrogativa que es del Congreso de la Nación, y segundo, por haberle dado una forma virtualmente fantasmagórica a ese decreto de consulta. Recordemos que decía "Llamar al pueblo de la Nación argentina a una consulta no vinculante sobre..." —y pido que se preste atención a esto— "...la necesidad y oportunidad de una eventual reforma constitucional." No hay que ser un gran exégeta para entender que si es necesaria no es ni eventual ni mucho menos oportuna. Si es necesaria, involucra los otros dos conceptos. Inversamente, para quien considere que no lo es, dejará de ser oportuna y eventual. Pero más dramático todavía que este juego o esta deflagración semántica es investigar y hacer saber respecto de qué reforma constitucional, si no hay siquiera un texto propuesto. Ya de por sí el plebiscito no parece bueno para votar por sí o por no, cien o doscientas cláusulas. Es muy difícil que alguien pueda estar de acuerdo con cien o doscientas cláusulas en conjunto. Pero mucho más difícil, hasta —diría— es de ciencia ficción: que se llame a votar un texto que no se conoce. Sinceramente me parece que esto es un agravio al principio de la soberanía del pueblo

Convención Nacional Constituyente

ínsito en el artículo 33 de la Constitución Nacional.

La tercera puntualización que quiero hacer es una cuestión de procedimiento Me parece que involuntariamente hemos cometido errores en las sesiones de este cuerpo. Me refiero a cómo se interpreta o aplica —porque no parece dar lugar a muchas interpretaciones— el artículo 127 de nuestro Reglamento, que es precisamente el de la forma de votación y que en su párrafo final dice que la votación se circunscribirá a un solo y determinado artículo, proposición o período.

En los dictámenes de mayoría y de minoría hay dos proposiciones o tramos del artículo que son coincidentes, mientras que el del medio, en este caso el párrafo segundo, es el que tiene una diferencia de texto. Al Frente Grande y a la Unidad Socialista se nos va a colocar en una situación de predicamento si seguimos esta práctica de votar el dictamen de mayoría en conjunto y solamente si fuera rechazado, entonces considerar el texto del despacho de minoría. Por ello pido, y lo voy a fundamentar posteriormente, que cuando llegue el momento de votar, lo hagamos por párrafos o por proposición respecto del primero y el tercero, no así con relación al segundo, de modo que podamos expresarnos afirmativamente respecto de aquellos temas con los que estemos de acuerdo o llegar a una confrontación con el texto diferenciado en caso de que no exista posibilidad de unificar los criterios.

Por una cuestión de premura —de la que me hago cargo ya que no quiero instalar un sistema de votación que la transforme en más lenta o demorada— hemos ido votando los despachos en conjunto, pero ello no debe llevarnos a que no expresemos consenso en el caso de que exista o disenso respecto de aquella redacción o proposición en las que haya diferencias.

Invoco como fundamento una formulación que es muy querida por los lógicos jurídicos. Me refiero a la situación llamada de predicamento, que se da técnicamente cuando se quebranta un deber, cualquiera sea el curso de acción que uno tome. Von Wright, quien encabeza la escuela de la lógica jurídica o deóntica, ejemplificaba esta situación de predicamento con el relato del tramo bíblico de Jeftha, que promete a su pueblo salir a enfrentar al enemigo y señala que si gana sacrificará al primero que venga a saludarlo después de la batalla. Y resulta que quien viene a saludarlo después de la batalla es su hijo, ante lo cual Jeftha se ve en la alternativa de tener que quebrar su juramento o privar de la vida a su hijo. No comparto la decisión, pero Jeftha mató a su hijo.

En este caso no estamos enredados en el tema del predicamento, pero por la forma en que se han llevado a cabo las votaciones sí estaremos en situación de predicamento respecto de esta cláusula porque nos gustaría participar del voto afirmativo respecto de la consulta popular, pero con relación al tema de si es el presidente de la Nación o el Congreso el que la convoca, nos gustaría que fuera votado por separado luego de hacer las aclaraciones correspondientes de por qué consideramos que no es el presidente de la Nación el que debe tener la iniciativa esta materia.

Por estas razones, luego de haber agitado a la lógica jurídica y de haber convocado a George Henrik von Wright, pedimos que cuando llegue el momento de la votación estas circunstancias sean tenidas en cuenta y seamos habilitados para votar en conjunto lo que es común y en forma diferenciada aquello que reviste tal carácter. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra la señora convencional por Santa Fe.

Convención Nacional Constituyente

Sra. MARTINO DE RUBEO.— Me gustaría comenzar mi exposición haciendo referencia a las palabras finales del señor convencional Barcesat, del bloque del Frente Grande, quien nos habló acerca del predicamento y del quebrantamiento de un deber. El citó como ejemplo un pasaje de la historia bíblica que en realidad nos da la razón a quienes sustentamos que no es posible modificar aquello que ha sido establecido por el Reglamento.

De la historia que él nos contó resulta que el padre, por no quebrantar un deber, mató a su hijo. Si tenemos en cuenta que el artículo 127 del Reglamento establece que la votación "...se hará en forma conjunta, y se circunscribirá a todos los temas allí incluidos, no pudiendo separarse los artículos, temas, proposiciones o períodos contenidos", y consideramos la historia que el señor convencional nos ha contado, que nos conmueve, tengo que decir al señor convencional que él también va a tener que matar a su hijo y votar en conjunto.

Sr. PRESIDENTE. (Mestre).— Señora convencional: el señor convencional Barcesat le solicita una interrupción. ¿Se la concede?

Sra. MARTINO DE RUBEO.— Sí, cómo no.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. BARCESAT.— Si mi vista no falla, estamos en el último párrafo del artículo 127, que hace referencia a los temas del artículo 3° que estamos considerando, toda vez que la señora convencional constituyente ha leído la forma de votación con relación al artículo 2° de la ley 24.309, con lo cual nos salvamos de sacrificar a algún hijo. Simplemente le pido que lea el último párrafo del artículo 127 que dice: "...la votación se circunscribirá a un solo y determinado artículo, proposición o período", lo que habilita a que sea fragmentado en el momento de la votación.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúa en el uso de la palabra la señora convencional por Santa Fe.

Sra. MARTINO DE RUBEO.— El señor convencional Barcesat no hace otra cosa que repetir lo que he manifestado. Cuando el Reglamento hace referencia a un artículo determinado, no está hablando de una parte o un trozo del mismo sino de él en su totalidad. Sostengo lo mismo que acabo de afirmar en el sentido de que con lo que el señor convencional ha expresado no ha hecho otra cosa que ratificar mis expresiones.

Señor presidente: en esta ocasión estamos tratando de introducir en la Constitución Nacional uno de los dieciséis puntos habilitados por la ley 24.309 para debate libre, relacionado con la iniciativa popular. Este tema que prevé una participación activa de la ciudadanía es a su vez uno de los tantos medios para consolidar el sistema democrático. La iniciativa popular es un paso intermedio entre lo que sería la democracia directa de la polis griega y esta democracia representativa en la que estamos inmersos en este momento.

Convención Nacional Constituyente

Esta alternativa intermedia, es decir, esta democracia semidirecta como se ha dado en llamar, es la que permite canalizar de una manera orgánica institucionales planteos, necesidades e inquietudes de la ciudadanía. Por ello, resulta de trascendental importancia que esta Convención Constituyente apruebe e incluya en nuestra Constitución Nacional la figura de la iniciativa popular.

Si bien la ciencia política nos da otras variantes de iniciativa y consulta populares tales como el referéndum, el plebiscito, la revocación o el recall y la apelación de la sentencia, entendimos que estas figuras no se encuentran entre los temas habilitados, por lo cual más allá de que la ciencia política los prevea, es atinado que no se los haya incluido en esta reforma. De haber sido así, nos habríamos excedido de los alcances del mandato de la ley 24.309.

Aunque me parece muy interesante lo manifestado por el señor convencional Barcesat, debo decir que a mi modesto entender no fue bien entendido por parte del señor convencional Frontera lo relativo a los artículos 1° y 22 de la Constitución Nacional. Esto es así porque hizo referencia a la segunda parte del artículo 22 que no se refiere tanto a la forma representativa sino a una actitud reñida con la paz, dado que habla de "Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo...". El aludía a esta situación y decía que dado que el artículo 22 no está habilitado, no podíamos de ninguna manera incluir a la iniciativa popular en esta reforma.

Entendemos que sí estamos habilitados porque en el punto correspondiente se habla de la creación de un nuevo artículo en el segundo capítulo. No pasaría lo mismo si se tratara del primer capítulo dado que, como todos sabemos en él se incluyen las declaraciones, derechos, y garantías que conforman la parte dogmática, que no se encuentra habilitada para su reforma. Pero al incorporarse un capítulo segundo, que sería una ampliación de la parte dogmática, puede incluirse lo relativo a la iniciativa popular en la reforma.

Sería interesante mencionar algunas ideas relacionadas con este tema. Por ejemplo, el doctor Fayt, en su Tratado de Derecho Político, sostiene que la iniciativa popular "combina la idea de democracia directa con la idea de la democracia representativa, y sin llegar a sustituir por entero a ésta, satisface el requerimiento de participación directa que caracteriza a la vida política contemporánea." Sin duda, nosotros estamos marchando de una democracia representativa a una democracia participativa.

Con respecto a la interpretación que hacía el señor convencional Barcesat, con la que coincido absolutamente, puedo citar al doctor Ekmekdjian, quien dice que "los artículos 1° y 22 afirman categóricamente que la única forma legítima y verificable de la expresión soberana del pueblo es el sufragio. En virtud de éste, aquél acepta o rechaza las alternativas que se le proponen. Por ende, mientras la voluntad popular se exprese por medio del sufragio, ella es lícita cualquiera que sea el objetivo de éste. A mayor abundamiento, tales medios son instrumentales del derecho a la participación y se hallan incluidos, al igual que éste, en el artículo 33 de la Constitución Nacional."

En lo que se refiere específicamente a la iniciativa popular se han dicho cosas realmente importantes. El señor miembro informante de la mayoría sustentó sobradamente las razones como para que votemos afirmativamente este artículo y lo incluyamos como propuesta en la Constitución.

Quisiera hacer una referencia a un tema que se debatió en este recinto en el día de hoy y que está íntimamente relacionado con la iniciativa popular. Esta cuestión surgió al calor de la

Convención Nacional Constituyente

discusión y de las expresiones del señor convencional Frontera, del MODIN, quien hizo una referencia marcadamente despectiva en la que habló de los derechos de algunas minorías, a las que puedo respetar muchísimo, pero una cosa es respetarlas como minorías y otra es establecer sistemas comparativos.

El señor convencional Frontera se refirió concretamente al establecimiento de un cupo para las lesbianas y, al mismo tiempo, habló del cupo para las mujeres. Creo que en el orden del disparate podríamos seguir hablando, y establecer un cupo para los mudos, un cupo para los ignorantes, un cupo para los retrasados, un cupo para los provocadores y un cupo para los groseros. De esa manera podríamos alcanzar realmente a cubrir una enorme cantidad de cupos.

No sería sincera conmigo ni con mis compañeras —esas antiguas y viejas militantes— si en el día de hoy no realizara un comentario porque es doblemente triste para las mujeres que justamente en esta jornada en que se conmemora un nuevo aniversario del fallecimiento de Eva Perón se nos haya ofendido de una manera tan lamentable. En este recinto se escucharon palabras elogiosas desde todos los bloques para esa mujer que marcó un hito en la historia política de este país y, sin duda, en la historia política del mundo.

Creo que sería injusta con mis compañeras si no aprovechara esta oportunidad de estar sentada en esta banca desde la que estoy haciendo uso de la palabra, para reivindicar una situación que seguramente se va a debatir dentro de pocos días en este recinto y que está incluida dentro del despacho sobre el régimen electoral. Me voy a referir a ello porque ha sido mencionado —aunque haya sido a través de una grosería— en esta asamblea. Y esto se relaciona con esas acciones positivas que de alguna manera van a garantizar la participación de las mujeres en las listas de los partidos políticos, tal cual lo está actualmente.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Lamento informar a la señora convencional que ha vencido su tiempo para hacer uso de la palabra.

Sra. MARTINO DE RUBEO.— Quiero pedir a la Asamblea que me otorgue una prórroga de unos minutos en mérito a que me siento absolutamente ofendida.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Si hay asentimiento, así se hará.

—*Asentimiento.*

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúa en el uso de la palabra la señora convencional por Santa Fe.

Sra. MARTINO DE RUBEO.— Quiero agradecer esta posibilidad que me han dado mis compañeros convencionales.

Quisiera hacer una referencia porque después de que se produjo el incidente...

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Le solicitan una interrupción; ¿la concede señora convencional?

Convención Nacional Constituyente

Sra. MARTINO DE RUBEO — No, señor presidente. Quisiera terminar mi exposición, porque si me interrumpen quizá no llegue a cubrir el cupo.

Sin ninguna duda coincido con la señora convencional Puiggros con relación a los objetivos de lucha de las mujeres, pero creo que en su intervención no fue justa —aunque históricamente acertada— cuando dijo que la lucha por la reivindicación de las mujeres arranca con el socialismo. Esto es cierto; pero sostiene que luego se incrementa con la presencia de Eva Perón. Pienso que con esa presencia no se incrementa sino que se concreta, como se concreta también el cupo femenino por la decisión política del presidente Menem.

Debemos ser generosos, porque aquellas medidas que son aciertos y que todos compartimos, debemos tomarlas como actos positivos. Esto, sin duda, fue un acto positivo y una gran decisión política porque no alcanza con tener iniciativas. Es necesario que esas iniciativas se concreten a través de decisiones políticas.

Quiero preguntar a los señores convencionales si cuando se discuta el sistema electoral van a tener finalmente la misma valentía que ha tenido el representante del MODIN, cuando señaló que estaba absolutamente en contra del cupo. Quiero saber si con la misma valentía, en esa oportunidad, aquellos que aparentemente dicen que están de acuerdo van a ser capaces de levantar la mano para votar a favor o en contra .

En este día no puedo terminar mi intervención sin recordar una frase que a algunos podrá pesarles, pero que a las mujeres nos da una enorme fuerza de conducción. Eva Perón nos dijo: "Volveré y seré millones", y nosotras estamos en ese camino. (*Aplausos*)

Sr. BORINI.— Pido la palabra por haber sido aludido el bloque del MODIN.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— No ha sido aludido el bloque del MODIN, sino un convencional que en estos momentos no se encuentra presente en el recinto. Oportunamente, si así lo solicitare el convencional aludido, la Presidencia le otorgará la palabra para que pueda hacer todos los descargos que crea conveniente.

Tiene la palabra el señor convencional por Corrientes.

Sr. HARVEY.— Señor presidente...

Sr. SARAVIA TOLEDO.— Pido la palabra para formular una indicación.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Si el señor convencional por Corrientes no tiene objeción, la Presidencia le otorgará la palabra.

Sr. HARVEY.— Tratándose del amigo Saravia Toledo, señor presidente, no tengo inconvenientes.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Salta.

Convención Nacional Constituyente

Sr. SARAVIA TOLEDO.— Adhiero a lo ya expuesto sobre el particular por el representante de nuestro bloque, el señor convencional Pontussi, y hago más las expresiones del señor convencional Battagión en ese sentido.

Quiero aprovechar la buena disposición del señor convencional Harvey para solicitar la inserción de sendas fundamentaciones respecto de cada uno de los temas que se van a someter a votación, y reitero la idea de que por las objeciones que nos merece el tema de la consulta popular, en la votación vamos a apoyar el despacho de minoría; y en cuanto al tema de la iniciativa popular. no obstante tener observaciones que expresamos en estos fundamentos y las que expresara el ingeniero Pontussi, vamos a apoyar el despacho de mayoría, señalando las discrepancias que han sido planteadas.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Corrientes.

Sr. HARVEY.— Señor presidente: seré breve porque ya se ha hablado mucho y con profundidad sobre el tema que nos ocupa.

Sin embargo, antes de entrar en materia, debo señalar que lamentablemente hemos incurrido en una violación reglamentaria, ya que la Comisión de Redacción estuvo trabajando esta mañana hasta minutos antes de comenzar esta sesión, y agregó, como parte integrante del Orden del Día N° 5 relativo a la iniciativa popular, este dictamen vinculado con la consulta popular. Ello ha llevado a que más de un señor convencional que hubiera deseado hacer uso de la palabra no contara con el tiempo necesario para analizar en profundidad las reformas introducidas en esta oportunidad.

Entiendo que en materia de ejercicio de la democracia no hay sino dos formas: una directa y otra indirecta. Cuando se habla de democracias semidirectas se están pergeñando en realidad ciertas formas que se pretenden introducir a veces por motivaciones políticas y en ocasiones para solucionar problemas que la ciudadanía viene señalando y que lamentablemente nos ponen en la situación de tener que considerarlas muy en serio. Me refiero concretamente a la crítica que habitualmente la ciudadanía viene haciendo al accionar legislativo imputándole la existencia de una crisis en el Parlamento argentino.

Desde ya dejó muy en claro que no coincido en absoluto con esa postura. Sin embargo, muchos de los que no llegan por el voto popular a ocupar funciones legislativas, políticos que buscan a través de cualquier medio llevar agua para su molino, se encargan también de dar pie a este tipo de imputaciones expresando que el Congreso no cumple con su labor.

Una consecuencia de esta actitud es la búsqueda de nuevas formas a las que se llama democracias semidirectas, que a mi juicio no existen, y que llevan a propiciar este tipo de institutos que se pretende introducir en la Constitución Nacional.

La cláusula del artículo 1°, en tanto establece el régimen representativo en primer término o democracia representativa republicana dentro de un Estado federal, si así lo prefieren los señores convencionales, significa lisa y llanamente lo que sus términos indican, convalidado a su vez por la clara disposición del artículo 22.

No voy traer esto nuevamente a debate. He escuchado argumentos a favor y en contra.

Convención Nacional Constituyente

Ya hemos visto que aquí nadie convence a nadie. Cada uno de nosotros ha venido aquí simplemente a fijar su posición y a dejar a salvo para la historia, por si tiene algún significado, cuál ha sido el pensamiento de cada constituyente.

Precisamene, advertíamos hace poco que los bloques mayoritarios se han autolimitado en sus exposiciones —no importa que puedan tener otra manera de pensar— para acelerar el tratamiento de este tema.

Como eso no nos alcanza, dentro de los limitados quince minutos no prorrogables para el suscrito —como ocurrió en varias oportunidades—, vamos a señalar brevemente lo que pensamos.

Creo que el proyecto de la iniciativa popular que se trae a conocimiento de este cuerpo no es sino el ejercicio de la facultad de peticionar a las autoridades, asegurado por el artículo 14 de la Constitución. ¿Qué otra cosa encontramos en este proyecto que no sea que el pueblo pueda peticionar al Congreso de la Nación la sanción de una determinada ley? No veo otra cosa; pero sí la exigencia de una determinada mayoría de firmas de apoyo, que no podrá exceder del tres por ciento.

Sobre esto se ha dicho y bien que está referido y pensado en función de las concentraciones poblacionales urbanas de la Capital Federal, provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba; prácticamente la pampa húmeda.

En definitiva, con relación a este derecho de iniciativa que se pretende incluir en la carta fundamental, la única modificación que se establece es que el Congreso deberá darle expreso tratamiento por sí o por no dentro de los doce meses.

Recuerdo que existe una ley vigente por la cual los proyectos que no son considerados por el Congreso de la Nación en el plazo de doce meses dejan de tener vigencia parlamentaria.

Además, quiero señalar algo que creo que es un error de redacción, para que la comisión respectiva lo tome en cuenta. Me refiero a la parte en que se habla de "ambas Cámaras". No puede haber ley si no es por ambas Cámaras. Por eso pienso que la redacción debería ser la siguiente: "El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras..." Sería una redacción más apropiada. Dejo la inquietud a la comisión por si se decide a escuchar la opinión de un representante de la minoría.

En orden al tema de la consulta popular debo decir que en rigor de verdad no hay tal consulta popular. Aquí lo que se hace es someter a la opinión del pueblo la posibilidad de votar por sí o por no un proyecto de ley. Fíjense lo peligroso que es esto. De aprobarse, este sistema nos va a llevar a la situación de que mañana una ley que tenga aspectos contradictorios pueda ser votada y aprobada por una mayoría en un momento dado, y que no tengan los representantes del pueblo de la Nación Argentina la oportunidad de discutir en detalle cada uno de los aspectos conflictivos que ella contenga; porque no se me dirá que la ley va a estar compuesta de un solo artículo y otro de forma. Se supone que una ley puede tener distintos artículos, aunque pueda tratarse de una tema de carácter especial.

Por eso entiendo que la mayor precisión se encuentra en el segundo párrafo, cuando se habla de que el Congreso podrá someter a la consulta popular un determinado proyecto que no será vinculante. A este respecto adhiero totalmente a lo expresado por el presidente de mi bancada en el sentido de que debe quedar bien claro que es el Congreso el que formule la propuesta. Pero de ninguna manera, ejercitando una prerrogativa, la Cámara de Diputados de la

Convención Nacional Constituyente

Nación. No encuentro ninguna razón, ningún asidero lógico ni jurídico para cohonestar este proyecto en la forma en que ha sido concebido.

Es más, me atrevo a afirmar, señor presidente, que de esta manera se está afectando gravemente el derecho de las provincias, me refiero a todas ellas en igualdad de condiciones. Aquí las provincias dejarán de estar en igualdad de condiciones, ya que un grupo poblacional mayoritario que comprende tres o cuatro podrá imponerse en la Cámara de Diputados, por el principio de la iniciativa, y prevalecer sobre la de Senadores que, en definitiva, es la representación igualitaria de la totalidad de las provincias argentinas. Así lo entendieron quienes elaboraron la carta fundamental que gracias a Dios nos rige hasta hoy y que lamentablemente está comenzando a desvirtuarse con estos proyectos que no tienen asidero ni razón de ser para ser incluidos. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Misiones.

Sr. DEI CASTELLI.— Señor presidente: de la misma manera en que lo han hecho muchos convencionales al iniciar sus respectivas alocuciones, también digo que mi discurso será breve. Será así en virtud de que los convencionales hemos venido a cumplir un mandato de nuestros representados, y cada uno de nosotros espera volver a la provincia a la que representa con los deberes cumplidos. Pero no estaríamos cumpliendo con nuestros deberes si no reformáramos en su totalidad los temas referidos a la ley 24.309.

De todas maneras, la brevedad también es en virtud de que el miembro informante del despacho de mayoría ha sido suficientemente claro respecto de los fundamentos técnicos y políticos que inspiraron estos artículos que hoy consideramos, relacionados con la iniciativa y la consulta populares.

Por otra parte, el convencional Salazar, de la Unión Cívica Radical, ha brindado los justificativos políticos necesarios como para que una prolongada alocución en este momento resulte sobreabundante.

De todas maneras, solicito que sea insertado el texto correspondiente a mis fundamentos, luego de unas breves consideraciones que pasaré a exponer.

Los artículos referidos a la defensa del orden constitucional, al defensor del pueblo, al medio ambiente y a los partidos políticos nos fueron enseñando tanto en las comisiones como en este recinto, que los temas que aparentemente carecían de importancia, en realidad implicaban profundas reformas, cuyos resultados serán indudablemente beneficiosos y permanentes. Y por la lectura de la reforma que se propone, tomada aisladamente, daría la impresión de que el tema de la iniciativa y consulta populares fuera de menor importancia.

La ley 24.309 propone la reforma de algunos artículos que no constituyen instrumentos de participación democrática, pero sí se trata de mejorar esa participación ya establecida. Tales son los casos del sufragio cuando se trata de la elección directa del Presidente de la Nación, eliminando el colegio electoral, así como de la elección directa de los senadores y no como hasta el presente se hacía, a través de las legislaturas. Se trata de propuestas y reformas que van a llevarse a cabo y que mejoran sustancialmente el tema de la participación de la ciudadanía.

Pero hay un grupo de temas que fueron tratados en la Comisión de Participación Democrática y que se refieren a la iniciativa y a la consulta populares, a los partidos políticos, al

Convención Nacional Constituyente

régimen electoral y al Consejo Económico y Social, que implican la consideración de una efectiva participación de la ciudadanía, siendo instrumentos necesarios para una mejor democracia.

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— La Presidencia ruega a los señores convencionales que hagan silencio para que el orador que está en uso de la palabra pueda seguir haciéndolo.

Sr. DEI CASTELLI.— La inclusión del tema referido a iniciativa y consulta populares debe ser entendida dentro de un marco amplio y concatenada con la de los partidos políticos, del Consejo Económico y Social y del sistema electoral, así como a aquellas otras reformas a las que hacía alusión.

Con la reforma de los artículos que se ha propuesto, a la que hizo referencia el informante de la mayoría, quedarán superadas las discusiones sobre la constitucionalidad de estos mecanismos de democracia semidirecta que, en el tema de la iniciativa y consulta populares, contaban con autores que se aferraban, para oponerse, a lo establecido en el artículo 22 de la Constitución Nacional. Y para prestar el consentimiento, se basaban en el artículo 33.

Nuestro país va a incorporarse al grupo de naciones que viene empleando este sistema de democracia semidirecta. Asimismo, hay provincias que lo incorporaron en sus constituciones, y en las leyes orgánicas de las municipalidades. Seguramente quedarán atrás las frustraciones de un pueblo que desde sus albores ha luchado por tener mayor participación. Participación que le fue negada antes de la presencia del sufragio en nuestro país y por los fraudes electorales y golpes militares que impidieron esa participación activa que hoy estamos tratando de incorporar.

No bastaba entonces con la incorporación del sufragio universal, como vamos a proponer en los próximos días de acuerdo con el despacho de la mayoría, estableciendo que el sufragio constituye un derecho y un deber inherente a la condición de ciudadano. Tampoco bastaba con la incorporación de los partidos políticos, otorgándoles rango constitucional.

Al decir de Bidart Campos, se trata de formas de intervención en la formación del poder. Entonces, era necesario incorporar mecanismos que intervinieran directamente en el proceso del poder. De allí que se torna indispensable la incorporación de estos institutos que, como los de la iniciativa y consulta populares, los partidos políticos y el Consejo Económico y Social, traerán aparejada, sin duda, una mayor participación en la formación misma de las decisiones del gobierno.

Es de esperar entonces que las leyes que se dicten como consecuencia de esta reforma sean lo suficientemente prudentes pero, fundamentalmente, que faciliten las posibilidades de participación ciudadana, ya que ese fue el espíritu que inspiró a los convencionales de la comisión, y entiendo que también es el espíritu que inspira a la gran mayoría de los convencionales aquí presentes.

Para terminar, cumpliendo con el compromiso de la brevedad, me permito transcribir una frase del doctor Bidart Campos referida a la participación y a la representatividad. Dice que lo imperioso y vital, lo que parece exigible para dar movilidad, holgura y realismo al derecho de participar, es recordar que los partidos, las entidades sindicales, las organizaciones sociales de

Convención Nacional Constituyente

todo tipo, los sistemas electorales y el propio gobierno de turno, tienen un deber político y moral: comprender que si no facilitan y acrecen las cuotas de representatividad, una sociedad quejosa y disconforme sentirá que en su seno hombres y grupos con derecho a participar quedan excluidos, paralizados o rezagados. Y entonces, la democracia acusará una falencia. La sociedad y los hombres, por su parte, no deben retraerse ni adormecerse en la apatía, la abstención, la indiferencia o el desinterés, porque de ser así, las energías se paralizan, los poderes sociales enflaquecen, los grupos se vuelven inactivos. Y no se puede demandar democracia en una sociedad mal dispuesta para la democracia. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. LEIVA.— (*Lee*) Señor presidente: no podía dejar de tomar parte en este debate sobre un tema que considero fundamental y que, además, ha sido motivo de la presentación de un proyecto del cual soy autora a esta Convención Constituyente.

En el artículo 3° de la ley 24.309 se establecen los temas habilitados por el Congreso de la Nación para su debate en esta Asamblea, entre ellos la posibilidad de incorporación al texto constitucional de la iniciativa y la consulta populares.

En su oportunidad otros compañeros como el señor convencional Gustavo Cardesa, han presentado proyectos referidos al mismo tema. Personalmente —ya lo manifesté durante el debate del Reglamento— apelaba a la incorporación al texto constitucional de la iniciativa, la consulta, el referéndum y la revocatoria. Al respecto, quiero señalar una confusión sobre la terminología utilizada en esta materia. Así, como la vía representativa es inequívocamente indirecta, la modalidad participativa es típicamente directa porque el pueblo, sin intermediación, introduce sus decisiones en el mecanismo constitucional. Me refiero a las normas que menciono en el párrafo anterior.

Tal vez el origen de la confusión se encuentre en haber leído sin mayor detenimiento algo referido a la existencia de una democracia semidirecta sin reparar que ésta es la consecuencia o el resultado de la convergencia de ambos caminos.

La nueva vía que estamos proponiendo debe ser calificada como directa.

Quiero agregar a lo manifestado por el señor convencional Gustavo Cardes en su despacho de minoría que comparto, mi insistencia en que esta Convención Constituyente debería incluir como institución el derecho y deber de la revocatoria.

Seríamos ciegos si no admitiéramos como políticos que en el mundo hay una crisis de representatividad y que muchos de los electos —antes y ahora— pueden llegar a traicionar o a desvirtuar la voluntad de quienes los eligieron.

La práctica de la democracia representativa no garantiza que la sociedad pueda llegar a sentirse siempre bien representada por quienes ha elegido. Es sumamente conveniente, entonces, que la democracia indirecta sea vigilada más de cerca por modalidades de democracia directa.

El remedio no es nuevo; no estamos trayendo "marcianidades" ni "saturidades" a esta Convención. Desde hace más de un siglo en la provincia de Córdoba, donde la población tiene esa potestad, cesan o se confirman en su mandato intendentes en forma pacífica sin puebladas violentas, cuya necesidad de freno dio origen al artículo 22 de la Constitución Nacional.

Convención Nacional Constituyente

Considero que el artículo 67, como lo proponía en mi proyecto, debería aceptar este desafío que, como dije antes en esta Asamblea, nos obligaría felizmente a todos los electos para cualquier cargo a plebiscitarnos diariamente ante nuestros electores en cada acto, gesto o palabra. Esto podría hacernos reflexionar en forma permanente, pacífica y profunda sobre la conducta de todos los electos frente a quienes nos han elegido. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por La Rioja.

Sr. FONZALIDA.— Señor presidente: muy brevemente quiero referirme a las dos formas de participación directa que estamos considerando en razón de que los señores convencionales preopinantes han sido claros, explícitos y extensos en los fundamentos que se han vertido en este recinto para avalar el despacho de mayoría, al que adhiero. Solamente quiero ratificar que estos mecanismos semidirectos de expresión popular son una forma legítima que usan comunidades democráticas y representativas de otras partes del mundo contemporáneo, ya que países como Francia, España o Italia, en Europa, y Brasil, Uruguay y Chile, en América, han incorporado la iniciativa y la consulta populares en sus textos constitucionales. En nuestro país las constituciones provinciales sancionadas en la década pasada y muchas cartas orgánicas municipales —como bien se ha dicho en este recinto— han incluido tanto la iniciativa como la consulta popular y, a su vez —es bueno destacarlo—, otra forma de democracia semidirecta o de participación democrática como es la revocatoria popular de los mandatos.

Esas dos formas de participación —la iniciativa y la consulta populares— han sido conocidas, hemos podido analizar su trascendencia e importancia y la necesidad de su incorporación a la Constitución toda vez que desde hace años vienen desarrollándose entre los poderes públicos de nuestro país y en el espíritu y sensibilidad de casi todo el pueblo argentino, que reclama mayor participación.

En épocas pasadas quizás no hubiera sido oportuno incorporar estos textos aunque sí sabemos que los grandes constitucionalistas de la historia del derecho constitucional argentino ya han mencionado y destacado la importancia de esas dos formas de participación y también del plebiscito y el referéndum. De modo que no es nada nuevo para nosotros esta incorporación.

Entiendo que hoy ya no es inoportuno incorporar a la Constitución estas formas de participación habida cuenta de que prevalece el mejor conocimiento que se tiene en la vida política moderna y también el gran progreso realizado en la cultura pública.

La democracia semidirecta, que otorga al cuerpo electoral de la Nación la facultad de intervenir en los asuntos trascendentes del país, quiere expresarse mediante estas dos instituciones que, como decía recién, ya están presentes en el derecho público provincial como consecuencia de las reformas de la década pasada.

Podemos expresar, sin temor a equivocarnos, que anteriormente, hasta el advenimiento de la democracia, el pueblo expresaba su voluntad mediante la emisión del voto puro y simple. Hoy aquello ha sido superado ya que es preciso que la opinión pública y la participación popular —esto es lo más importante que podemos decir en este momento— adquiera virtualidad jurídica, es decir que se legalice la participación de los ciudadanos en la formulación de una norma jurídica o con respecto a un tema trascendente.

Así las cosas, no son sólo el Congreso y el Poder Ejecutivo quienes están facultados por

Convención Nacional Constituyente

la Constitución Nacional para que de su seno nazcan leyes y normas jurídicas. Merced a la iniciativa popular, un porcentaje de electores puede proyectar una ley, y es la ciudadanía toda la que se expresará en forma definitiva sobre la admisión como ley del proyecto propuesto, o sobre la derogación de una norma vigente, con las exclusiones que se expresan en el despacho de mayoría. Hacemos nuestras las palabras vertidas por el señor miembro informante, quien ha sido claro, preciso y conciso en los argumentos que sostienen ese despacho.

La consulta popular —al contrario de lo que ocurre en la iniciativa popular— nace de la esfera administrativa. La ciudadanía puede expresarse de un modo vinculante o no sobre temas de importancia o de actualidad. A este efecto, debe quedar perfectamente aclarado que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo pueden efectuar la consulta sobre temas de su exclusiva incumbencia.

En síntesis, creo que no nos equivocamos cuando decimos que estas instituciones constituyen una forma de control más que se agrega a nuestra Constitución Nacional y que tiende a perfeccionar y hacer más transparentes no sólo los actos del Poder Ejecutivo sino también del Legislativo. Ratifican también que estamos haciendo una Constitución en la que el pueblo va a participar en la construcción de la Argentina grande, justa, libre y soberana que todos queremos. *(Aplausos)*

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. CULLEN.— Señor presidente, señores convencionales: "Las iniciativas y el referéndum son las herramientas para construir la nueva democracia." No son palabras mías sino del conocido autor norteamericano John Naisbitt, quien en su libro *Megatendencias* nos relata la importancia que tienen en el mundo moderno estos mecanismos de democracia semidirecta, que nos llevan desde una democracia representativa a una democracia participativa.

¿Cuáles son los mecanismos de la democracia participativa?: la iniciativa —que es la que estamos tratando—, el veto popular —que es un mecanismo especial de iniciativa—, el referéndum, el plebiscito, la revocatoria y la consulta. Dentro de estos mecanismos de democracia semidirecta conocidos, debemos observar en primer lugar qué es lo que nos prohíbe incorporar la ley declarativa de la necesidad de la reforma y, en segundo lugar, qué es lo que ella nos habilita a incorporar.

En el primer punto debo decir que el hecho de que no estén sujetos a reforma los artículos 1° y 22 de la Constitución Nacional, que hablan de la forma representativa de gobierno, no significa que no estemos habilitados para incluir estos mecanismos de democracia directa, que podrían surgir de la soberanía del pueblo y que están dentro de los derechos implícitos que marca el artículo 33. Además, están expresamente previstos tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos como en el Pacto de San José de Costa Rica.

También debemos recordar que gran parte de las provincias argentinas en sus constituciones establecen estos mecanismos de democracia directa, y a nadie se le ha ocurrido que por ello incumplieran las condiciones del artículo 5° de la Constitución Nacional, que exige el respeto del sistema representativo republicano, y que se hicieran pasibles de las consecuencias previstas en el artículo 6° de nuestra Carta Magna, que establece el remedio de la intervención federal. No tengo entonces duda alguna que podemos incluir mecanismos de democracia directa

Convención Nacional Constituyente

en la Constitución, porque estamos habilitados para ello.

Pero la ley de convocatoria nos autoriza a incorporar dos de los seis mecanismos que referí: uno es la iniciativa, con todas sus variables —entre las que se incluye el veto popular, al que me habré de referir—, y el otro es la consulta, con su única explicación lógica y posible, que no pasa del carácter no vinculante y consultivo.

En este análisis tenemos que agregar que estamos hablando de las etapas de formación de la ley que, como los señores convencionales saben, comienzan con la iniciativa, siguen con la discusión, llegan a la sanción, prosiguen con la promulgación y culminan con la publicación. ¿Cómo inciden estos mecanismos de democracia directa en las distintas etapas de formación de la ley y cómo está prevista esta temática en el despacho de mayoría? Evidentemente, tenemos que analizar la iniciativa y la consulta popular en forma conjunta.

Excluyendo las etapas integrativas de la eficacia —léase promulgación y publicación—, el despacho prevé que la participación del pueblo a través de la iniciativa sólo será posible en la primera de las etapas, precisamente la de la iniciativa. En cuanto a la consulta popular, el dictamen sólo prevé la participación del pueblo en la tercera etapa, es decir la de la sanción. Ninguna de las dos figuras son suficientes para dar respuesta al requerimiento generalizado de mayores mecanismos de democracia semidirecta.

Como lo acaba de decir el señor convencional Harvey, la iniciativa que se propone consiste simplemente en establecer un mecanismo que recoge el principio del artículo 22 en cuanto a que se puede peticionar a las autoridades. Se establece la posibilidad de una iniciativa, pero no se determina ninguna consecuencia, como no sea la obligación de que hay que tratar este proyecto de ley. Y para ello hay limitaciones, porque hay temas que no podrían ser objeto de iniciativa y porque ese tratamiento no implica bajo ningún punto de vista su aprobación, ni siquiera la obligación de ser sometido a la decisión del pueblo.

En este mecanismo de iniciativa se obvia el aspecto más importante que modernamente tiene la democracia semidirecta. Volvamos a John Naisbitt y observemos el desarrollo espectacular que tienen en los Estados Unidos las posibilidades del pueblo de requerir ser consultado con carácter decisorio sobre la vigencia de una norma a los efectos de su abrogación total o parcial. Expresamente esto está en la Constitución italiana en su artículo 75 y también en la Constitución uruguaya, y es lo que se llama el veto popular. Y esta forma de democracia, que es la que más desarrollo y expectativas genera, y la que tiene por razones prácticas mayores posibilidades, no está incluida en este proyecto.

¿Por qué es la que tiene más posibilidades? Porque debe contemplarse, como lo hace la Constitución de Tierra del Fuego, que luego de la iniciativa el proyecto es preferencial en la Cámara, remitiéndonos seguramente al trámite de urgente tratamiento donde se establece la sanción ficta, porque también en esta fórmula, cuando se establece la iniciativa y no se busca un mecanismo para asegurar la sanción en el Congreso, debe sin ninguna duda establecerse la posibilidad al menos de convocar al pueblo para que se expida sobre ese tema respecto del cual el pueblo juntó las firmas necesarias para iniciar el proyecto legislativo.

Las proposiciones en los Estados Unidos, cientos, miles de proposiciones a nivel local en cada elección, se presentan sobre los temas más variados, fundamentalmente en los que nosotros hemos consagrado en la Constitución Nacional: ecología, medio ambiente, energía nuclear. El pueblo quiere participar directamente, y ¿cómo lo hace cuando sus gobernantes no lo interpretan? Reúne las firmas necesarias, presenta una iniciativa pero no se queda esperando que

Convención Nacional Constituyente

el Congreso o la Legislatura resuelva el tema sino que exige ser convocado para decidir, en definitiva, sobre esta temática.

Por esta razón he propuesto un agregado, además de un proyecto concreto sobre el tema, que no tengo muchas esperanzas de que sea acogido, y de observaciones que hice al dictamen para incluir con una fórmula similar a la de la Constitución italiana el llamado veto popular. Al menos propongo, y lo he hecho llegar al miembro informante, un agregado al primer párrafo del dictamen de la mayoría, que dice: "El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de 12 meses o convocar al pueblo para que decida al respecto."

Efectivamente, tenemos que buscar un mecanismo para que el pueblo sea convocado. El convencional preopinante lo dijo, sin advertir tal vez que en el proyecto que vamos a sancionar el pueblo no va a ser convocado.

Y si observamos esto con relación a la consulta popular encontramos una incongruencia, más allá de los aspectos referidos a la falta de habilitación, que a mi entender podría tener este tema. Resulta que cuando el Congreso toma la iniciativa a través de la Cámara de Diputados puede ese mismo Congreso convocar al pueblo, en una iniciativa que no es del pueblo sino del Congreso. Y cuando la iniciativa la toma el pueblo, cuando el pueblo se toma el trabajo de juntar las 600 mil firmas, no hay más que doce meses para que el Congreso lo trate, sin ninguna consecuencia frente a su silencio o frente a no haber tomado ninguna decisión.

Fíjense la incongruencia entre los dos sistemas. Por un lado, cuando la iniciativa proviene de un legislador el tema puede ser llevado a que el pueblo lo decida, y cuando la iniciativa proviene de la movilización de todo el pueblo, que juntó 600 mil firmas, no puede ser convocado. Y debiera ser convocado tanto para sancionar una ley en sentido afirmativo como para provocar la derogación de una norma en sentido abrogativo.

También hago otra reflexión. En el proyecto de consulta popular se altera todo el mecanismo de la sanción de las leyes, porque cuando la Cámara de Diputados decide que este tema sea llevado a la decisión del pueblo no se puede vetar, y el Poder Ejecutivo deja de ser poder colegislador perdiendo esta atribución que la Constitución le otorga. Y además, la Cámara de Diputados podría perfectamente tomar este proyecto de ley en un estado de tratamiento en el que iniciado en la Cámara de Senadores, ya este cuerpo lo hubiera aprobado.

A mi entender estas incongruencias se pueden salvar; y este es el aporte que quiero hacer porque tengo una firme convicción de lo que estoy hablando y de la necesidad de estos mecanismos de democracia participativa.

Se puede salvar con este agregado que propongo, que permitiría que el Congreso —ni siquiera lo pongo como obligatorio— pueda en el caso de las iniciativas populares disponer que sea el pueblo el que en definitiva decida sobre la suerte de esa iniciativa acerca de la que el mismo pueblo pretendió ser convocado.

Quiero decirles que es fenomenal el desarrollo de la democracia participativa. Quiero comentar que se da principalmente a nivel local; que este es un proceso que no podemos parar. La gente quiere participar pero no quiere participar sólo para promover una iniciativa. El pueblo quiere decidir, el pueblo quiere ser convocado, el pueblo quiere tomar sus propias decisiones y observo que en este proyecto que se ha presentado se ha omitido la esencia del problema, que es que en los casos de iniciativas, si el pueblo se moviliza es porque quiere dar sanción a ese proyecto. No está contemplado que el pueblo, en esos supuestos, sea convocado para tomar una decisión definitiva.

Convención Nacional Constituyente

Y termino con el mismo autor que vine citando, John Naisbitt, antes de que el señor presidente me diga que se está por terminar el escaso y mísero tiempo que se me otorga. *(Risas)*

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— No se está por terminar sino que se ha terminado. *(Risas)*

El señor convencional Cafiero le solicita una interrupción. ¿Se la concede?

Sr. CULLEN.— Con todo gusto porque sólo me queda por leer un párrafo que es muy breve.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Para una interrupción, tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. CAFIERO (A.F.).— Rogaría al señor convencional preopinante que haga llegar a la Presidencia de la comisión el texto de la propuesta que está formulando.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Señor convencional Cullen: el señor presidente de la Comisión Redactora, convencional Corach, le pide una interrupción. ¿Se la concede?

Sr. CULLEN.— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Para una interrupción, tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. CORACH.— Hay algo que no entiendo en la propuesta del señor convencional, y me gustaría aclararlo. Dice que se convocará al pueblo para que decida al respecto. ¿Para que decida qué?, ¿si lo convierte en ley?

Sr. CULLEN.— Claro.

Sr. CORACH.— ¿Con qué mayoría habría que declararlo convertido en ley? Porque estamos exigiendo para la iniciativa popular un mínimo del tres por ciento del padrón electoral, y quiero saber con qué mayoría, en una convocatoria popular, tendríamos derecho a sustituir al Congreso. Porque es fácil formular una expresión de respeto a la voluntad popular, pero debemos instrumentarla de acuerdo con la Constitución.

Concretamente le pregunto al convencional Cullen con qué mayoría el voto popular tendría que decidir sustituir al Congreso en una decisión de este tipo. Porque nosotros, en este momento, para la iniciativa popular, exigimos el tres por ciento. Entonces, quisiera saber con qué porcentaje se sustituiría la voluntad del Congreso.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional Cullen.

Convención Nacional Constituyente

Sr. CULLEN.— Señor presidente: voy a contestar las dos observaciones.

En cuanto a la primera, realizada por el señor convencional Caffero, aclaro que hice llegar por escrito al miembro informante la propuesta que hice, tal cual la he mencionado.

En cuanto a la inquietud del señor presidente de la Comisión Redactora, la respuesta es muy simple: como ocurre en todos los casos en los que este instituto está regulado, con la mayoría absoluta del padrón electoral, porque lo que se está decidiendo es, nada menos, que la sanción de una norma jurídica que va a resolver un tema que ha provocado la iniciativa del cuerpo electoral.

Además, debo decir al señor convencional presidente de la Comisión de Redacción ...

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Señor convencional: sírvase dirigirse a la Presidencia.

Sr. CULLEN.— ... que en el proyecto sobre consulta popular tampoco se establece con qué mayoría va a aprobarse la ley. Tanto en un caso como en el otro es el Congreso el que deberá determinar la mayoría. Pero lo común en estos supuestos es que sea la mayoría del cuerpo electoral.

Sr. CORACH.— ¿Me permite una aclaración, señor convencional, con la venia de la Presidencia?

Sr. CULLEN.— Le concedo una interrupción con todo gusto.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Para una interrupción, tiene la palabra el señor convencional Corach.

Sr. CORACH.— Señor presidente: es bueno que vayamos a la práctica concreta y no a la declamación. Necesitaríamos nueve millones un voto para sancionar este tipo de iniciativas; porque somos dieciocho millones de electores.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Concluya su exposición, convencional Cullen.

Sr. CULLEN.— Necesitaríamos una mayoría muy importante de electores como fue la que se requirió en Italia en el proceso de financiación de los partidos políticos, en la cadena perpetua y con el divorcio; en España con el aborto; en Uruguay con la convocatoria para las privatizaciones. Esto es lo normal en este tipo de procesos. Pero es el Congreso el que decidirá si sanciona la ley o si convoca al pueblo, de acuerdo con la importancia del tema.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Señor convencional: se ha excedido ocho minutos en su exposición.

Convención Nacional Constituyente

Sr. CULLEN.— No me he excedido; fueron todas interrupciones.

Para concluir, señor presidente, insisto en que la comisión tome en cuenta esta propuesta que da verdadero sentido al proyecto de mayoría porque en este momento está previsto nada más que el proceso de la primera etapa, es decir, la iniciativa.

Sin hacer declamaciones, termino mis palabras citando un párrafo que considero importante del autor norteamericano John Naisbitt: "En última instancia la iniciativa, el referéndum y la posibilidad de revocación de medidas representan una enorme garantía y salvaguarda para la democracia, puesto que habilitan a cualquier ciudadano o grupo agraviado para sortear la acción del sistema representativo establecido y someter su caso al resto de la opinión ciudadana."

Reitero el pedido a la comisión de que agregue el párrafo que he sugerido; si así lo hiciera votaremos afirmativamente el despacho de mayoría y habremos consagrado en el texto constitucional una norma efectiva de preservación de los derechos de las personas y de efectivización de la democracia participativa que todos anhelamos. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).—Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. MARTINEZ SAMECK.— Señor presidente: en el contexto de la comprometida autorregulación de nuestro bloque, y reafirmando las intervenciones realizadas en nombre del Frente Grande por el compañero Enrique Cardesa, las consideraciones de orden técnico de Eduardo Barcesat y las expresiones de Rina Leiva respecto de la interpretación de las nuevas formas de participación como instancia directa, me veo en la obligación de desarrollar algún tipo de observaciones frente al cariz que ha tomado el debate, para reafirmar nuestra posición, por un lado, de acompañar el despacho de mayoría respecto de la iniciativa popular con las observaciones de ampliación que realizamos y, por el otro, para profundizar en el debate político, en particular sobre el tema de la consulta popular.

Pero hay una cantidad de lineamientos de naturaleza política que estimo se están obviando, fruto de no poder valorar el salto cualitativo que implica incorporar a este tipo de institutos, que están señalando con mucha claridad el tránsito de la democracia representativa hacia una nueva manera de organización política y social, esto es, la democracia participativa, dejando de lado cualquier lectura simplificada que las quiera hacer aparecer como excluyentes.

El aferramiento por parte de algunos de los señores convencionales que han intervenido —sobre todo de ciertos partidos de la derecha— en cuanto a reservar a la lectura de la Constitución lineamientos que se saturan alrededor de la interpretación del artículo 22, nos está dando cuenta de algunos elementos realmente relevantes que quiero señalar.

El mundo que observamos vive en crisis estructural, en donde aparece con una fuerte dosis de duda acerca del lugar y el rol de la política. Estos institutos no son nuevos pero sí plantean el desafío de nuevas instancias de integración social respecto de la conformación del poder. La crisis de disociación que existe entre el Estado —esto es, entre la sociedad política— y la sociedad civil, forma parte de la evolución que ha tenido la etapa actual del capitalismo mundial.

Estamos viviendo una etapa de post industrialismo, de globalización, de economías programadas, en donde el grueso de la producción de bienes y servicios está concentrado en el

Convención Nacional Constituyente

ochenta por ciento de las economías oligopolizadas. Podemos decir sin ningún temor que desde mediados de la década del 70, con la potenciación de la producción industrial, con la integración de la cibernética y la tecnoinformática, el mercado cada vez ha sido más abarcativo y se ha constituido en una nueva forma de modelaje social, es el espacio de lo privado que ha avanzado en detrimento del espacio de lo público, del Estado, de la democracia, también sobre instancias de la sociedad civil.

Frente a esta nueva realidad, los partidos políticos, por rutina, a instancias a veces de cadenas corporativas, se han visto impotentes para registrar la dimensión de todas estas nuevas y profundas transformaciones mundiales.

Tan sólo señalamos la lectura tourainiana alrededor de cómo los movimientos sociales, que son instancia de lo social, se organizan por reivindicaciones de cuestiones particulares, aun en detrimento del poder político y renunciando a gravitar en ese plano. Si a ello le agregamos organizaciones no gubernamentales, asociaciones intermedias, estructuras corporativas, entidades de base de la sociedad, vamos viendo que en el seno de la sociedad se está produciendo un conjunto de movilizaciones que prácticamente están al margen de lo político en el sentido político—partidario, tal como conciben la política los partidos políticos.

El concepto de que la democracia formalmente está avanzando y casi absorbe los regímenes políticos de la casi mitad del orbe, va acompañado también de una gruesa crisis de representación que lleva a un profundo descreimiento respecto de lo político. Y nos alejamos de una idea de participación medio sospechada, cual era la idea inicial de la democracia participativa, que llevaba una fuerte impronta liberal u oligárquica, con el optimismo respecto de que el hombre como átomo individual podría ser como un hombre autosuficiente, omnipotente y omnipresente, en condiciones de diseñar con infinito dominio y de manera positiva y progresiva su futuro.

Quiere decir que —como diría Jürgen Habermas— esta problemática de legitimación del capitalismo tardío nos encuentra con absolutos ámbitos restrictivos, con una visión absolutamente recortada, en donde el hombre tan sólo puede optar entre las distintas instancias que le presentan los poderosos respecto de lo social, como consumir, plebiscitar candidatos, y no en una articulación orgánica y autorresponsable al uso del viejo ideal democrático y los atributos liberales del ciudadano político.

La incorporación de estos institutos (la iniciativa y la consulta) implica un paso muy importante, ya que genera nuevas instancias de expectativa popular dentro de una visión de lo político percibida como cada vez más empobrecida. Por otro lado, su incorporación da origen a un nuevo tipo de ciudadanía, generando condiciones de integración y de menor cuestionamiento al régimen político.

Voy a tomar cuatro dimensiones, con las cuales pretendo dar respuesta a las observaciones de orden estructurado y conservador que se han hecho. Por un lado, está la crisis de representación. Cada vez más, en el mundo contemporáneo, existe un mayor distanciamiento entre el representante y el representado. Los partidos políticos no han logrado lubricar una adecuada articulación respecto de las reivindicaciones en lo social para elevarlas al plano de lo político.

La evolución de la política, fruto de este proceso de globalización de la economía y de la mercantilización de los vínculos sociales, lleva a la realidad del doble discurso y la doble moral. Así los percibe el pueblo. Ejercer hoy el poder, bajo las actuales limitaciones para la

Convención Nacional Constituyente

gobernabilidad, significa aproximaciones sucesivas y precarias respecto de brindar satisfacción y respuesta a las demandas sociales.

También este proceso de globalización genera una instancia de preeminencia de la economía que recorta las facultades del Estado y restringe sus posibilidades de gobierno. Además, cambia y limita la expectativa que se tiene y espera de la política. Por lo tanto, toda iniciativa que partiendo de lo social se dirija a lo político, debe ser un vehículo positivo que potencie la actividad política y abra instancias para crear canales de comunicación en su relación con la sociedad..

Por otra parte, la agenda pública se presenta cada vez más heterogénea porque las sociedades se han abierto en una diversificación polifacética y a las cuales se hace cada vez más difícil brindar satisfacción.

Está la segunda dimensión, cual es la que señala el desgranamiento de la sociedad civil. El proceso de creciente complicación y complejidad de las sociedades civiles que han planteado un mayor crecimiento del papel de los factores socioculturales. Hasta cierto punto ha sido frívolo como se ha planteado el tema de las minorías, como recién el de la problemática homosexual, porque el conjunto de demandas es creciente y la sociedad política responde a la comunidad de manera cada vez más precaria y están crecientemente saliendo a la luz las voces de las minorías y de las disconformidades. Pero esa minoría, sumada a otras minorías, van conformando un conjunto potencial de disconformidades sociales que atentan también con su riesgo de conflicto contra el sistema democrático.

Debemos tener en cuenta el problema de la convivencia; cada vez hay más grupos de autogestión que están preocupados por la problemática del empleo, la salud, la vivienda, la mujer. Constituyen ideas cuya base social tiene una distancia creciente respecto de la política y el Estado.

Por otro lado, están los nuevos pobres; el ajuste estructural ha llegado a los viejos sectores medios —y que en el pasado lo constituían, por ejemplo, los funcionarios públicos y los docentes—, el ajuste económico ha construido una nueva realidad, es la de los afectados que arrinconados asumen nuevos niveles de participación. O sea que se deben encontrar instancias de integración para evitar el aislamiento de los gobiernos y del Estado respecto de la sociedad civil.

Además, la percepción del desarrollo territorial —la ampliación del espacio de lo político territorial— ha generado un sistema de grandes diferencias en el interior propio de una misma unidad nacional.

Una tercera cuestión la constituye la problemática de la descentralización del Estado. Si vemos lo que ha sido tradicionalmente el Estado, el Estado oligárquico, el Estado benefactor o el populista, advertiremos que en América latina ha existido un desgranamiento de su potencial de centralización y de su capacidad de brindar políticas coherentes y sistemáticas con un sentido unívoco. Cada vez más se observa que en el rubro de los servicios, la salud, la educación y el empleo, la municipalización de la política ha ido vaciando las expectativas respecto de las grandes políticas nacionales. Esto lo vemos con claridad con un ejemplo simbólico: el lugar que ha ocupado y hoy ocupa la Plaza de Mayo. La que otrora fuera el lugar coadyuvante donde confluían el conjunto de las demandas sociales, hoy se ha transferido al Congreso o al ámbito local, que puede estar constituido por los municipios.

El último elemento, clave para esta nueva agenda pública, está constituido por los medios masivos de comunicación. La teoría de Mc Luhan, acerca de "la aldea global" nos plantea

Convención Nacional Constituyente

nuevos desafíos que tienen incidencia directa sobre el poder político en la nueva instancia de la democracia que se avizora. Por un lado, existe un sistema que indica, como una ecuación suma cero, que, ante el aumento de la crisis de la representación, crece de manera directa la credibilidad de los medios masivos de comunicación. La política hoy es mediática, la influencia de los medios masivos de comunicación es inequívoca, ellos instituyen o bajan representantes con relación a como se manejan las imágenes y los temas de carácter público. Por otro lado, el ciudadano ve al micrófono como una instancia de poder, no lo percibe como suyo a su representante. Se produce así un deterioro de las relaciones institucionales. Por otra parte, los medios masivos de comunicación provocan otro efecto indirecto no previsto: la resignación y el escepticismo. Ven a través de este efecto a los funcionarios de los órganos ejecutivo y/o deliberativos cada vez más distantes.

Quería señalar estas observaciones, sobre la creciente complicación de la cuestión política y de la relación entre Estado y sociedad, porque con estos institutos lo que estamos reformulando es un debate de base mucho más extenso: entre lo público y lo privado, en un mundo donde —por lo menos hasta fines de la década del 80— el mercado ha avanzado sensiblemente sobre el Estado y la democracia, recortando funciones y solidaridades que entendíamos solidamente instituidas con el Estado social.

Debemos generar y alimentar estos institutos, a pesar de que existen otros tantos tan importantes, como la revocatoria, el referéndum y la audiencia pública, que han sido omitidos por el hecho de que no fueron habilitados en la ley que declaró la necesidad de la reforma constitucional.

Tenemos que ser conscientes de que en un mundo donde se mercantiliza lo político y lo social, donde la política se ve vaciada del sentido de lo público, del interés social y de la moral republicana, estos institutos constituyen canales vívidos que debemos proteger, porque son instancias que nos permiten —vía movimientos sociales mediante, o la intervención de las sociedades intermedias y otras instituciones y organizaciones no gubernamentales— que la democracia pueda continuar sobreviviendo, ganar nuevas figuras y reequilibrar esta dominación absoluta de la mercantilización propia de esta triste época. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra la señora convencional por Corrientes.

Sra. PANDO.— Señor presidente: escuchamos los aportes que se han realizado a esta nueva figura de participación ciudadana, que podemos clasificar como iniciativa popular y consulta popular, porque así figuran en los dictámenes, lo que nos habilita a su tratamiento.

He escuchado algunos cuestionamientos sobre la posibilidad o no de la competencia de estos temas en función de lo que prescriben los artículos 1° y 22 de nuestra Constitución Nacional.

La forma de participación no enerva nuestro sistema representativo. La representatividad no se pierde ni se diezma; no se oculta, porque el mandante, el titular del bien, el que otorga el mandato lo repone para tener una participación más directa. Esto lo digo luego de un profundo análisis, porque nuestra expresión política ha analizado con mucho detenimiento el tema de la competencia de cada uno de los puntos. Hemos llegado a la conclusión de que participación no es sinónimo de choque con lo que establecen los artículos 1° y 22 en cuanto a la

Convención Nacional Constituyente

representatividad. No podemos olvidar que el mandante, el soberano es el que la retoma, pero lo hace sin revocar el mandato, única y exclusivamente para hacer uso de un estadio más moderno de la sociedad, cual es —justamente— el de la participación.

Seguramente en 1853 no era tan necesaria la participación o, por lo menos, no tanto como ahora. Por ello nuestros antepasados no debieron enfrentarse a la situación en la que hoy nos encontramos los ciudadanos contribuyentes. Y cuando hablo de ciudadanos contribuyentes lo hago con el respeto que significa esa calidad de cada uno de los habitantes de este suelo, porque ser ciudadano contribuyente significa que me debe asistir la otra porción del derecho: el de la participación.

En esta sociedad tan complicada, porque es tan abierta a las demandas, a los requerimientos y al trasvasamiento de las responsabilidades, no es menos cierto que resulta imprescindible la participación directa del soberano, es decir, del pueblo.

En una conferencia dada ante la OEA, Juan Pablo II decía que para que la democracia sea transparente y plena debe ser participativa.

Cuando hablamos de participación pretendemos que quienes somos representantes tengamos el título más inmaculado y transparente, porque si ello no ocurre la representatividad que ostentamos día a día se verá ahogada por imperio de esta sociedad que es conflictiva debido al avance y a la revolución que existe entre los derechos nuevos y las demandas insatisfechas.

En este momento estamos dando a la sociedad la posibilidad de oxigenación. ¿Cómo lo hacemos? Reinvidicando a la clase política, otorgando confianza a la gente para que retome el mandato del poder soberano: a su vez, los políticos debemos ponernos a consideración del pueblo para que nuestro accionar día a día —o cuando la sociedad lo disponga— sea plebiscitado; ello es propio de las democracias modernas.

El mandato no puede ser de cuatro ni de dos años. Hoy la gente únicamente participa a través del sufragio para elegir a sus candidatos. En este momento estamos en condiciones de cumplir con lo que la sociedad está demandando. ¿Qué es? Control directo y participación.

No sólo Juan Pablo II hablaba de este tema. También la Declaración de los Derechos del Hombre hace mención a esta cuestión al igual que todas las asociaciones que piensan en la gente en términos cotidianos y con relación a las demandas insatisfechas.

Hoy contamos con la posibilidad de incorporar dos institutos. Uno es el de la iniciativa popular, surgido como consecuencia de que los políticos no dimos suficiente respuesta a la gente. El otro se refiere a la consulta popular, para convocar a la sociedad a que exprese su opinión frente a temas que pueden ser conflictivos o cuando aquella no esté lo suficientemente pacífica.

Lo que expreso significa que estoy de acuerdo con ambos institutos. Pero resta analizar cuáles son los dictámenes que se están considerando.

Observamos que existen diferencias sustanciales entre el dictamen de mayoría y el formulado por los señores convencionales Caballero Martín y Battagión. Digo esto porque el proyecto que voy a apoyar es el que da mayor libertad a la gente ya que incorpora en plenitud el instituto que estamos considerando, porque el dictamen de mayoría es demasiado reglamentarista y va en contra de los principios de la técnica constitucional.

Si nos estamos planteando este instituto para la gente, para la democracia y para que se consolide la actividad política en lo relativo a su transparencia, debemos otorgar la suficiente libertad para que ese instituto se instale de acuerdo con cada una de las circunstancias.

Convención Nacional Constituyente

He leído casi todos los proyectos presentados sobre la materia en estudio. Cuando analicé el perteneciente a los señores convencionales Berhongaray y Paixao pensé que el despacho de mayoría seguramente iba a contribuir en igual medida que lo haría nuestra propuesta. ¿Por qué? Porque incorpora el instituto de la consulta popular como realmente lo entendemos, es decir, con la filosofía de la participación amplia y en la convicción de que el Congreso es el instrumento necesario e imprescindible para que fije y regule lo que pretendemos incorporar. Pero al ver el dictamen en mayoría no podía salir de mi asombro porque, justamente, está en contra de lo que estipulaban la totalidad de los proyectos presentados por el radicalismo, ya que considera a la consulta como un elemento no vinculante y considera su reglamentación como una prerrogativa del Congreso.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Convención Nacional Constituyente, doctor Eduardo Menem.

Sra. PANDO.— Señor presidente: hace instantes el señor convencional Cullen manifestaba que estas dos herramientas son valiosísimas para la democracia —concepto que comparto— y decía que estamos cumpliendo con un solo período, por lo que no será eficaz. A ello agrego que el proyecto que estoy apoyando resultará eficaz porque le otorga al Congreso de la Nación la herramienta válida y la autorización para que utilice los procedimientos que permitan que esta figura cuya incorporación se propone sea lo suficientemente ágil y sirva no sólo para la participación sino también para que la obligatoriedad de la expresión de la voluntad popular sea incorporada a través de la consulta o de la iniciativa.

Coincidimos con la propuesta de incorporar este instituto en la Constitución. Creemos que es el mayor aporte que podemos hacer a la comunidad, ya que con ello estamos destruyendo el corporativismo y las instituciones que no dejan bien conceptuada a la clase política representativa.

Digo esto porque tenemos que hacer el mea culpa y asumir las responsabilidades, porque cuando llegamos a un estado de descreimiento como el que tiene la sociedad en este momento es por culpa exclusiva de cada uno de los actores.

Entonces, felicito por la herramienta y por la participación, pero no puedo coincidir en cómo está instrumentado el dictamen de mayoría. Propongo que, tanto para el instituto de la iniciativa popular como para el de la consulta se pongan en consideración los despachos de minoría que han sido presentados por los señores convencionales Battagión y Caballero Martín, que son más auténticos y más fieles a la incorporación de estos dos institutos.

Lo único que vamos a hacer con ello es dar satisfacción a la comunidad y estaremos pagando una vieja deuda con una sociedad que se está armonizando con estos tiempos.
(Aplausos)

Sr. PRESIDENTE.—Tiene la palabra el señor convencional por Corrientes.

Antes de que comience a hacer uso de la palabra quiero invitar a los señores convencionales a que, teniendo en cuenta que el próximo tema a tratar es el Orden del Día N° 6, sobre Núcleo de Coincidencias Básicas, se anoten en la lista de oradores, que ya está abierta, a fin de ir ganando tiempo. Si es posible, sería mucho más práctico que los presidentes de bloque

Convención Nacional Constituyente

acercaran la lista de oradores.

Sr. MARTINEZ LLANO.— Señor presidente, señores convencionales: solicité el uso de la palabra para referirme al derecho a la iniciativa popular, conforme al proyecto en consideración. Pero antes de hacerlo no puedo obviar las palabras del señor convencional nacional por mi provincia, doctor Harvey, quien cuando hizo uso de la palabra hace unos minutos dijo que iba a solicitar que se agregara su discurso a la versión taquigráfica, porque nadie convence a nadie en este recinto y consideraba inocuo extenderse en los fundamentos de su posición.

Lamento que piense así y creo que nadie mejor que el doctor Antonio Cafiero, presidente de la Comisión de Participación Democrática, ha demostrado, no sólo en el tratamiento de este tema sino también en el de los partidos políticos —en esa oportunidad estuvo presente durante la jornada, volviendo de Buenos Aires para estar presente— que se podía dar cabida a todas las opiniones. Justamente como corolario de ello, al terminar la jornada se llegó a consensuar un dictamen que recogía las modificaciones formales y sustanciales planteadas durante el día.

De manera que es importante que esto quede en claro porque es en el ámbito de este recinto donde se da el verdadero y legítimo debate. Aquí llegan los dictámenes de comisión, que es un trabajo que debe ser perfeccionado con el aporte de todos y cada uno de los convencionales. Por ello me satisface la prolongación del debate, ya que justamente es en él y en el conocimiento de las posiciones de los representantes de las distintas expresiones políticas donde uno tiene la oportunidad de analizar cada uno de los temas y de decantarlos hasta conseguir una mejor redacción final que sintetice la opinión de un cuerpo colegiado como es la Convención y que evidentemente debe ser producto de esa amplia participación de todos los convencionales.

Por ello muchas veces no entiendo y no comparto la posición de los amigos de la Unión Cívica Radical, que repetidamente hablan de la urgencia y de la brevedad. Aquí debemos tener en cuenta que tenemos una alta y elevada responsabilidad, que es la de dar a la República una Constitución quizá para los próximos cien años —esperamos ciento cuarenta y uno para llegar a esta reforma profunda— y nos hemos puesto de acuerdo sobre su importancia. Entonces, no podemos hablar de la brevedad y buscar mecanismos que limiten el tiempo de exposición de los distintos oradores y otras alternativas que en definitiva, van en desmedro de la calidad de la reforma que pretendemos para la República.

Por ello, contestando las expresiones del convencional por el Chubut en ejercicio de la Presidencia en el sentido de que debíamos considerar la proximidad del vencimiento del término fijado por la ley 24.309, esta Convención debe tener en cuenta que dada la amplitud de los temas pendientes de tratamiento, que demandarán un análisis serio, ponderado y razonable para cumplir acabadamente con su cometido, es esta misma Convención la que debe promover por vía legislativa la extensión y la prórroga de su mandato. De esa manera, podremos cumplir con la responsabilidad que tenemos de dar la mejor constitución a la República.

Volviendo al tema específico, que es el derecho de iniciativa, quiero señalar que se han pronunciado varios constituyentes a favor y otros en contra. Quiero recordar algo muy importante, y es que a través de ella se da una mejor participación y se cubre un vacío, porque nuestra Constitución estaba desactualizada en lo que es el marco de las constituciones más modernas. Entiendo que a través de este instituto los ciudadanos pueden complementar la acción de nuestros legisladores y otorgar, en el marco del ejercicio democrático, el reaseguro y el

Convención Nacional Constituyente

equilibrio necesarios para que ningún tema quede al margen del tratamiento legislativo.

Al haberse fijado un límite de doce meses se da la posibilidad cierta de que en ese plazo y en ese ámbito el Congreso pueda adoptar una decisión definitiva. A su vez, la exclusión de algunos puntos dentro de lo que puede ser objeto de iniciativa popular, como los referidos a la reforma, los tratados internacionales, los tributos, el presupuesto y la materia penal, determinan que los temas que van a ser considerados verdaderamente constituyan un aporte significativo en la búsqueda de una democracia más perfecta.

Por ello coincido y adhiero en todo al proyecto puesto en consideración y pido a esta Convención que de la misma forma en que el presidente de la Comisión de Participación Democrática ha estado presente durante toda la consideración de los temas relacionados con esa comisión, en lo sucesivo los respectivos presidentes de las comisiones de los temas que se traten y el presidente de la Comisión de Redacción estén presentes porque su presencia es de invaluable importancia para perfeccionar sobre la marcha los asuntos que se vayan considerando. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Antes de que comience a hablar pido a los señores convencionales que guarden mayor silencio para escuchar a quienes hacen uso de la palabra, ya que hay demasiado murmullo en la sala y creo que todos merecen el respeto de ser escuchados como corresponde.

El próximo orador es el señor convencional por Buenos Aires, Alberto Albamonte.

Sr. MARTINEZ LLANO.— Señor presidente: quiero formular una aclaración. Cuando me referí a un hombre de la Unión Cívica Radical debí decir señor convencional por Córdoba y no por el Chubut.

Sr. PRESIDENTE.— Se dejará constancia, señor convencional.

Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. LA PORTA.— Señor presidente: a esta altura del debate es muy poco lo que podemos agregar con relación a este tema salvo reflejar claramente la opinión de mi bloque y manifestar nuestra adhesión a algunas propuestas que se han vertido en su transcurso. Nos alegra compartir con el resto de los representantes este despacho casi unánime referido a la iniciativa popular. Se trata de una larga demanda de muchos sectores del pueblo argentino que de esta manera será incorporada en el texto constitucional como una garantía más respecto del derecho que contemporáneamente debe reconocerse a los pueblos de participar en estas formas semidirectas de democracia.

Sabemos perfectamente que las formas semidirectas significan una democracia con canales de participación amplios y de fácil activación. Esta es la razón por la cual en el proyecto que oportunamente presentáramos con relación a este tema hacíamos hincapié en solicitar de manera muy especial que se facilitara y se hiciera accesible el trámite para la instrumentación de este recurso popular. No basta con incluir esta disposición en el texto constitucional; es necesario incorporar la voluntad expresa y manifiesta para que este instituto sea viable, factible, y no se

Convención Nacional Constituyente

convierta a través de una reglamentación que signifique un obstáculo, en una especie de enunciación de aplicabilidad poco menos que imposible.

Las formas semidirectas de democracia son importantes y trascendentes, pero no son suficientes; cobran real relevancia si son complementadas por otras formas de participación, no sólo políticas sino también sociales.

Estas formas de participación deben tener un objetivo a nuestro entender fundamental: la democratización de las decisiones, lo que implica hacer cada vez más horizontal en nuestra sociedad la toma de decisiones. En ese sentido, la democracia semidirecta se convierte en un aporte valioso para el presente y el futuro de nuestro país.

Todos sabemos la importancia que el doctor Sánchez Viamonte, uno de los padres del constitucionalismo moderno en la Argentina, le adjudicaba a algunas de estas formas de democracia semidirecta, como en el caso del referéndum. Decía que esta era la respuesta que da el cuerpo electoral a una consulta que se le formula respecto de ciertas medidas de carácter trascendental para la Nación y para las cuales se cree necesario hacer intervenir directamente la voluntad del pueblo.

A pesar de que aquí ya lo han hecho otros señores convencionales, nos parece que es importante recordar la enorme cantidad de antecedentes internacionales que existen al respecto. La figura del referendun fue incorporada en muchas constituciones europeas en el período de la posguerra, en las décadas del 10 y del 20 de este siglo. Está incorporada en la Constitución de Alemania que la prevé en su artículo 2° cuando haya que decidir en cuestiones de límites entre los Länder. La Constitución de Austria también lo prevé en materia de regulación federal. Lo mismo sucede en el caso de España, donde la ley orgánica del referendun prevé esta figura para cuatro tipos de situaciones consultivas en discusiones políticas de trascendental importancia.

Siguiendo el temperamento expuesto en el proyecto que también presentara mi compañero, el señor convencional Estévez Boero, evaluamos la postura doctrinaria que considera que el artículo 22 no permite la utilización de los institutos de la democracia semidirecta. Teniendo en cuenta el artículo 33 de la Constitución, así como lo ocurrido contemporáneamente respecto de las transformaciones que nuestra propia sociedad ha sufrido, y el hecho incontrastable de que en ningún momento el texto constitucional puede oponerse a las transformaciones que se operan dentro de la misma, señala mi compañero que aquella vieja postura pretendía conservar a la democracia dentro del marco de las instituciones sin una efectiva y protagónica participación popular, siendo que hoy es necesaria la participación de todos los sectores y grupos a todo nivel, a fin de construir entre todos un consenso político y social básico. La reforma institucional hacia nuevas formas participativas es insoslayable en la problemática del afianzamiento del orden constitucional y de la profundización democrática.

No menos importantes han sido las conclusiones expresadas en el dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia que podemos volver a leer dado que son siempre actuales.

Quiero también señalar la opinión del doctor Linares Quintana. Nos parece realmente importante cómo él recoge la experiencia de lo ocurrido en los Estados Unidos de Norteamérica con relación a este tema. Dice que el empleo de algunas instituciones de la democracia directa o semidirecta en los Estados Unidos en el nivel estadual y municipal ha sido considerada más que como una vuelta a un sistema de democracia antiguo, impracticable en su plenitud en el Estado contemporáneo, como un complemento del gobierno representativo que permite agregar al

Convención Nacional Constituyente

complejo mecanismo del control de gobierno la fiscalización directa por el pueblo.

Respecto del tema que nos ocupa —concretamente, el de la iniciativa popular— podemos señalar también otros antecedentes internacionales que es conveniente recordar. Esta figura se encuentra incorporada en las constituciones de Alemania, de Austria, de Italia y de Uruguay.

En el orden nacional se han adelantado a nosotros los señores constituyentes provinciales que han incorporado dicha figura en la provincia de Córdoba en el artículo 31, en la provincia de Salta en el mismo artículo, en la provincia de La Rioja en el artículo 81, en la provincia de Tierra del Fuego en el artículo 207 y en la provincia de Catamarca en el artículo 114.

En nuestro modesto proyecto planteamos un porcentaje menor al que establece el proyecto de la mayoría. Hablamos del 2 por ciento del padrón electoral, en lugar del 3 por ciento como máximo que recoge el proyecto de mayoría. Pero fundamentalmente solicitamos a la Comisión de Redacción que tome en cuenta una exhortación que hacemos con la mejor disposición de ánimo. Me estoy refiriendo a un aspecto que señalé al comienzo de mi exposición por el que se trata de incluir al final de la redacción la expresión "procurando facilitar y hacer accesible el trámite".

Respecto a la consulta popular, con la que también estamos de acuerdo, deseo expresar nuestra discrepancia con el párrafo que se refiere a la posibilidad de que sea el presidente de la República quien pueda efectuar la convocatoria a esta consulta. Nos parece peligroso y contradictorio que, en un momento en que estamos hablando de reducir las atribuciones del presidente —en la medida que lo permita el propio texto constitucional—, se trate de incorporar esta figura de la consulta. Dicha figura también tiene antecedentes internacionales, y vale citar simplemente el caso de Francia.

Todos recordamos el ejercicio bonapartista que hizo el general De Gaulle, de la figura del referéndum; justamente como consecuencia de ese ejercicio bonapartista —del cual se sirvió en forma totalmente equívoca—, se llegó a la crisis que derivó en su ocaso político cuando el pueblo de Francia le dio la espalda en alguno de esos referéndum a los que él convocó.

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia informa al señor convencional en uso de la palabra que está por vencer su término.

Sr. LA PORTA.— Reconozco que desconozco el reglamento en ese sentido y, por lo tanto, solicito que se me asesore. Aclaro que estoy hablando como presidente de bloque.

Sr. PRESIDENTE.— El señor convencional no está registrado como presidente de bloque, pero si asume dicho carácter desde luego le voy a conceder quince minutos más.

Sr. LA PORTA.— En todo caso, creo que se trata de un error absolutamente impensado de parte de la Secretaría Parlamentaria, pero yo soy el presidente de bloque desde que se constituyó la Convención.

Sr. PRESIDENTE.— Pero al anotarse en la lista de oradores tiene que manifestar que hará uso

Convención Nacional Constituyente

de la palabra asumiendo dicho carácter pues hay presidentes de bloque que designan a otros representantes del bloque para que dispongan de un tiempo de exposición más prolongado. En este caso, al no haber hecho el comentario pertinente, se lo ha tomado como un expositor común, pero con la aclaración que ha formulado se le prorrogará su tiempo por quince minutos más.

Por otra parte, el señor convencional Llano le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. LA PORTA.— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por Mendoza.

Sr. LLANO.— Señor presidente: el convencional que está en uso de la palabra está considerando el tema referente a las facultades del presidente para llamar a consulta popular no vinculante, y con respecto a esta cuestión se han abierto distintas interpretaciones en este debate.

El señor convencional Barcesat le asigna un alcance restrictivo y restringido únicamente a uno o dos incisos del artículo 86 de la Constitución Nacional, que se refieren al indulto y a la conmutación.

Hay otras interpretaciones que dan una mayor amplitud. El sábado pasado un importante constitucionalista, que es uno de los especialistas más notorios del país, envió una carta a la sección Correo de Lectores de un matutino de la Capital Federal. Allí, al asignar una mayor amplitud a esta cuestión, alertaba sobre el peligro que podría acarrear esta facultad, porque podía instaurarse un gobierno bonapartista consultivo. También sostenía que esta era una de las reformas más peligrosas que se podían introducir en nuestra Constitución.

Por lo tanto, no habiendo quedado en claro cuál es el verdadero alcance que la comisión asigna a las facultades del presidente para convocar a una consulta popular, sería muy útil que se esclarezca este tema durante el debate.

Sr. PRESIDENTE.— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. LA PORTA.— Nosotros coincidimos con su postura ya que al no especificarse claramente en el texto propuesto cuáles serán las materias sobre las que el presidente puede convocar a una consulta, su aprobación por parte de quienes integramos este cuerpo se hace realmente riesgosa.

Sr. PRESIDENTE.— El señor convencional Barcesat le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. LA PORTA .— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Convención Nacional Constituyente

Sr. BARCESAT.— Señor presidente: aclaro que de ninguna manera he sostenido que corresponda conferir esa atribución al presidente de la Nación. Lo que dije es que, al examinar el artículo 86, encontré solamente dos hipótesis, y ambas fueron descartadas al ser analizadas. Por lo tanto, el sentido de nuestra intervención apuntaba a no hacer lugar a la inclusión del presidente de la Nación como órgano facultado a propiciar la consulta popular. Además, teniendo en cuenta que se trata de un poder colegisferante podría girar a través del Congreso de la Nación los temas que pueden ser motivo de consulta popular.

De modo que nuestra intervención se ciñe al despacho del bloque de la Unidad Socialista y del Frente Grande en el sentido de no conferir dicha facultad al presidente de la Nación.

Sr. PRESIDENTE.—Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. LA PORTA.— Señor presidente: en ese sentido he entendido la explicación que oportunamente diera el doctor Barcesat. Creo que es muy peligroso agregar esta posibilidad en un país en el que hace años los socialistas acuñamos el término del "unicato" para la figura presidencial.

Las formas semidirectas de democracia, las posibilidades crecientes de participación y, por supuesto, la descentralización del poder, nos van a permitir encarar otro de los graves problemas que tiene la sociedad argentina contemporánea: la corrupción.

Estamos absolutamente convencidos de que en la medida en que se favorezcan estos institutos de democracia semidirecta y en la medida en que ocurra lo propio con la descentralización, que es la forma con la que se va a permitir la canalización de la participación ciudadana, se hará cada vez más difícil la posibilidad individual o colectiva de ejercitarse la corrupción que ha asolado a la sociedad argentina en los últimos tiempos. Estamos absolutamente seguros del paso que vamos a dar. No soñamos con la posibilidad de encontrarnos en Suiza, en donde desde tiempos inmemoriales se practican estas instituciones sin que el Estado suizo sufra ninguna contingencia. A tal punto se practican que incluso las decisiones populares no admiten la revisión judicial y cuando esto último se pretendió introducir la propia democracia reinante en ese país se ocupó vía voluntad popular de impedir que eso ocurriera.

Así como exhortamos a la Comisión de Redacción a que recoja esa pequeña inclusión que proponemos, solicitamos que haga lo propio con relación al proyecto presentado por el doctor Cullen.

Con innegable formación jurídica y académica el doctor Cullen ha hecho innecesario que nos extendamos sobre este proyecto; en este sentido queremos manifestar nuestro apoyo a su iniciativa. Nos parece absolutamente racional, lógico, conveniente, moderno y vale la pena incluir en el texto constitucional el principio del veto popular.

Por último, señalo que no está en mi espíritu reabrir un debate que el señor convencional Pierri había dado por concluido cuando ejercía la Presidencia, pero como todos sabemos, en ciertas ocasiones cuando uno calla las cosas quiere decir que las consiente.

Un miembro del bloque del MODIN tuvo una referencia despectiva hacia las mujeres socialistas que tanto hicieron en este país no sólo por el "adecentamiento" de las prácticas políticas y por el reconocimiento de los derechos de la mujer, sino por la introducción de algunos

Convención Nacional Constituyente

conceptos y prácticas educativas desconocidas como el caso de los jardines de infantes, creados por quien fuera esposa del doctor Nicolás Repetto, la señora Fenia Cherkoff.

En este sentido, lamento que en ocasiones la historia se lea por pedazos y no en su totalidad. Ese señor convencional no debe haber leído el periódico "Nuevas Bases" que reemplazaba a "La Vanguardia", que estaba clausurado, y que precisamente con la firma del doctor Nicolás Repetto en su momento manifestó su opinión respecto de la señora Eva Perón haciendo consideraciones que muchos justicialistas han tenido en cuenta en homenajes recientes realizados en la Capital Federal. Lamento que a la historia se la quiera estrangular de a pedazos para que cada uno lleve agua para su molino. Hago justicia a las mujeres socialistas que tanto hicieron por la democracia argentina. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. ALBAMONTE.— Señor presidente: seré breve porque creo que las manifestaciones que se han vertido han sido amplias y en general favorables a la creación de estos dos institutos, tanto el de la iniciativa popular como el de la consulta popular.

Por lo tanto, sólo me voy a limitar a proponer dos modificaciones en el texto de los despachos.

Con relación al de consulta popular, sugiero la eliminación del último renglón del segundo párrafo, donde dice: "En este caso el voto no será obligatorio." Formulo esta propuesta porque se está incluyendo en la Constitución el voto obligatorio, que no está reglado de ninguna manera en la Carta Magna, y no lo está más allá de las situaciones históricas, porque cuando se sancionó la ley Sáenz Peña y se debatió en profundidad en el Congreso de la Nación la obligatoriedad del voto o no, se dijo que ésta sería transitoria hasta tanto la ciudadanía hiciera del voto un hábito y a partir de allí un derecho, en cuyo caso no debería ser obligatorio. Cabe recordar que no existe prácticamente ninguna democracia estable y fuerte en el mundo que consagre el voto como obligatorio.

Más allá de que esto forme parte de una necesidad vigente en la sociedad que no quiero juzgar en forma personal, señalo como altamente inconveniente que en la norma constitucional se establezca que el voto es obligatorio, ya que en realidad ello fue consagrado por la ley electoral que oportunamente aprobó el Congreso y que éste mismo es probable que modifique cuando las condiciones estén dadas. Incluir esta cláusula en la Constitución implica colocar un elemento difícilmente modificable o imposible de modificar después por medio de una ley.

Sr. PRESIDENTE.— El señor convencional Llano le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. ALBAMONTE .— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por Mendoza.

Sr. LLANO.— Señor presidente: nuestro bloque comparte las apreciaciones del señor convencional preopinante respecto a la obligatoriedad del voto, pero recuerda que en otro

Convención Nacional Constituyente

despacho de mayoría de la Comisión de Participación Democrática referido al régimen electoral se ha previsto que el voto sea obligatorio y que así figure en el texto constitucional.

Sr. PRESIDENTE.— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. ALBAMONTE.— Señor presidente: cuando hablamos de una consulta popular que el Congreso de la Nación somete a la ciudadanía a iniciativa de la Cámara de Diputados, creo que la misma palabra que define la acción nos indica hacia dónde debe estar orientada y a mi modo de ver el objetivo es conocer la opinión de la ciudadanía.

Aquellos que hemos tenido alguna experiencia parlamentaria sabemos que cuando necesitamos preparar un debate normalmente debemos efectuar consultas a gente idónea para informarnos. Pero no podemos consultar a quien no desea ser consultado o a quien simplemente no se interesa por el tema.

Por tanto, para darle aún mayor valor a esta institución de la consulta popular, creo que sería conveniente que no fuera obligatoria. Pero ya estoy entrando dentro de las atribuciones que sí corresponden al Congreso de la Nación y que claramente establece el despacho cuando dice que el Parlamento, con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular.

Ello significa que en ese momento el Congreso decidirá si la consulta es con voto obligatorio o no, pero reitero que entiendo que es inconveniente colocarlo en el dictamen.

En cuanto al de iniciativa popular simplemente voy a dar mi opinión con respecto al segundo párrafo, donde dice: "Ambas Cámaras con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros sancionará una ley reglamentaria." A mi modo de ver, este párrafo debería integrar la cláusula transitoria y no ser letra permanente de la Constitución, ya que se agota en el momento en que el Congreso dicta la ley reglamentaria.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. AUYERO.— Señor presidente: haré uso de los diez minutos que aún restan a nuestra bancada, como último orador del bloque del Frente Grande y en su nombre, de acuerdo con la distribución de autolimitación que habíamos formulado.

Los informes de los señores convencionales Cardesa, Leiva, Barcesat y Martínez Sameck abarcan la parte teórica de nuestro apoyo a la iniciativa y consulta populares. Por lo tanto, mi exposición sobre el particular será extremadamente escueta.

El tema que consideramos es de los nuevos, de aquellos que podríamos denominar como modernos —aunque esta palabra está un poco devaluada— y que conforman la agenda de temas que se tratan en el mundo. De tal manera, nos sentimos cómodos tratando ese asunto, aunque creemos que los proyectos no han satisfecho todas nuestras expectativas.

Hay dos argumentos para agregar a los fundamentos que se han vertido. En primer lugar, la posibilidad de la participación directa de la gente desmonopoliza la agenda pública. Y esto es muy importante para permitir una participación activa y efectiva del ciudadano.

En segundo lugar, nos guste la dirigencia política o no, hoy tenemos un Estado

Convención Nacional Constituyente

desbordado. Gran parte de los conflictos sociales no transitan por el Estado, ni solamente, como afirmó algún representante del MODIN, por el desprestigio de la clase política. En general, cada vez que habla alguno de sus miembros, el MODIN acentúa este tema sin intentar corregirlo sino, a veces, poco menos que pretendiendo suprimir las instituciones.

También hice una profunda autocrítica y exhorté a que la hiciéramos. Pero insistimos, señor presidente, en que este Estado desbordado, en donde los conflictos sociales transitan por fuera del Parlamento y de las instituciones, tiene dos soluciones. Se los reprime o se los incorpora al sistema a través de un mecanismo de participación.

Desde hace mucho tiempo venimos formulando en actuaciones parlamentarias la necesidad de incorporar al Estado desbordado, la participación popular y la consulta. Este mecanismo del Estado desbordado y de la consulta y participación popular hace que el conflicto social encuentre su canalización dentro del Estado.

Una manifestación que expresa queja, una expresión política que expresa un reclamo encuentra la única forma de expresarse en la calle y a los gritos, en demostraciones naturalmente pacíficas. Por nuestra parte, estamos brindando un ámbito para promover una ley o dar cabida a una consulta. Hay estudiosos modernos de las ciencias políticas que precisamente señalan esto. La reformulación del Estado de bienestar, ese Estado de bienestar que tanto hizo por la gente en la posguerra, se materializa hoy en día a través de la represión de los derechos o de la renegociación de ellos. Al respecto, pretendemos que la gente renegocie sus derechos, pudiendo participar o tener iniciativa parlamentaria.

Hasta allí, los dos agregados a las muy sólidas argumentaciones vertidas por los compañeros de mi bloque y por otros señores convencionales.

Ahora viene la democrática queja. Empecemos por el tema de la iniciativa popular. Dado que en la Orden del Día N° 5 no se han impreso los despachos de minoría o en disidencia, y no está aquí presente el miembro informante de la Comisión de Redacción, solicito a otro miembro de dicha Comisión que preste particular atención a la propuesta que formularemos.

El despacho de mayoría lo conocemos. La primera parte, que es la conceptual, concluye diciendo que el Congreso deberá dar a las iniciativas expreso tratamiento dentro del término de doce meses. Pero, ¿qué pasa si no las trata o las rechaza? Frente a una iniciativa popular determinada, el Congreso puede no tratarla o sancionar una ley en sentido contrario. La norma no dice nada, sino que remite esa cuestión a una futura reglamentación. Creo que alguna vez, en Italia, la reglamentación de una iniciativa popular, demoró veinte años. Acá se fija un plazo, y eso es un avance.

Nuestro dictamen dice textualmente —y me permito leerlo; son cinco renglones— lo siguiente: "Si trascurrido ese plazo no lo tratare..." —se refiere al Congreso— "... lo rechazare, o lo modificare en términos inaceptables para sus promotores, será sometido a una consulta popular de carácter vinculante. El Congreso podrá contraponer un proyecto de ley alternativo que será puesto a votación, juntamente con el primero."

Entiendo que se trata de una innovación quizás demasiado audaz, pero vamos a insistir oportunamente, porque aquí está el requisito clave del tema. Pretendemos que si el Congreso no lo trata o lo rechaza, sea la gente la que decida a través del voto popular.

El señor convencional Cullen ha planteado una iniciativa que, si no fuera por su absoluta honestidad, en la cual creo, podría constituir un caso de plagio a nuestro proyecto.

Convención Nacional Constituyente

Varios señores convencionales se refirieron a la iniciativa del señor convencional por Santa Fe, porque tuvo la posibilidad de hablar antes y de leer su proyecto. Por su parte, el bloque del Frente Grande lo ha presentado como una disidencia parcial.

Concurrí a la Comisión de Participación Democrática, donde pudimos debatir ampliamente este tema.

No hay ninguna queja hacia la Comisión, sino todo lo contrario; he sido muy bien recibido. Sólo que respecto de este punto no hubo acuerdo.

Sr. BRUSCA.— ¿Me permite una interrupción, con el permiso de la Presidencia, señor convencional?

Sr. AUYERO.— Sí, señor convencional.

Sr. PRESIDENTE.— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. BRUSCA.— Reitera aquí el señor convencional por Buenos Aires —que ha trabajado con nosotros en forma absolutamente constructiva, de la misma manera que el señor convencional Cullen—, lo relativo a las consecuencias del no tratamiento por parte del Congreso de la Nación.

Pienso que no se puede establecer una sanción al cuerpo legislativo. Insisto en que existe una sanción política para aquellos cuerpos que no cumplen con sus funciones. Pero también puede haber una autorregulación por parte del Congreso de la Nación en cuanto a las consecuencias de una iniciativa no tratada o rechazada, y puede darse a través de la reglamentación, una salida distinta o quizás igual que la planteada por esos señores convencionales.

Entiendo que debido al armónico juego de la interpretación de las nuevas instituciones de la iniciativa y la consulta populares, ningún camino está vedado Nada impique que sea el propio Parlamento quien las articule, las enriquezca y haga de ellas una norma viva.

Desde la Comisión especializada hemos volcado en el dictamen el acuerdo al que llegaron las fuerzas mayoritarias, que da vida a este dictamen. Se trata de un acuerdo básico. Las demás consideraciones que se han vertido en este recinto deben ser debidamente leídas por los legisladores para lograr un enriquecimiento que, bajo ningún punto de vista, aquí se cierra. Así, estas instituciones cobrarán vida, interpretando claramente la voluntad popular.

Sr. PRESIDENTE.— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. AUYERO.— En función de lo mencionado por el señor convencional Brusca, insistiremos en la disidencia, con la esperanza que él ha abierto en cuanto a que en un tratamiento parlamentario posterior sea reconsiderado el tema.

Creo que —y ésta ha sido una constante en los cuatro proyectos que se han tratado hasta ahora sobre modificaciones a la Constitución—, por un lado, vivimos la expectativa y la alegría

Convención Nacional Constituyente

de avanzar en algunos aspectos y, por el otro, sufrimos la parcial frustración de que ninguna de nuestras iniciativas ha tenido éxito. Pero esto forma parte del juego de la democracia y somos conscientes de que en este momento tenemos un lugar importante, aunque por ahora no es mayoritario.

Espero que en el Parlamento —el actual o el futuro— podamos introducir esta forma operativa de iniciativa popular.

El segundo aspecto es el de la consulta popular, sobre el cual también hemos señalado una disidencia. Se ha hablado en general de despacho de minoría pero no es tal sino solamente una disidencia, aunque muy importante por cierto, porque se refiere a si el Poder Ejecutivo tiene facultades para convocar a una consulta popular o no. La facultad del Poder Ejecutivo en este punto podría llevarnos rápidamente a una democracia con ciertas dosis de plebiscitarismo que queremos limitar, máxime cuando hemos cuestionado —lo volveremos a hacer mucho más severamente en la reunión del día de mañana— su crecimiento en el marco de una reforma que le vuelve a dar facultades que aún hoy, según la Constitución actual, no tiene.

Vamos a insistir y a pedir especialmente a la Comisión de Redacción que contemple que si votáramos el artículo en su conjunto estaríamos obligados a hacerlo en contra de una norma que compartimos y a favor de un punto con el que disentimos.

El artículo 127 del Reglamento, en su última parte, al referirse a la votación de los puntos del artículo 3° o sea los habilitados para la reforma, dice: "...la votación se circunscribirá a un solo y determinado artículo, proposición o período."

El punto de la consulta popular tiene tres proposiciones o períodos. Para que podamos votar los períodos 1 y 3 junto con la mayoría, vamos a pedir —ya se lo anticipé al miembro informante de la Comisión de Redacción, el señor convencional Corach— que se vote en general y después período por período, o bien directamente período por período. Se trata de tres aspectos relacionados con el mismo tema pero perfectamente separables. De accederse a nuestra solicitud aprobaríamos la iniciativa popular y las facultades del Congreso en lo que a ello se refiere y no aprobaríamos las facultades del presidente para tener la capacidad de incitar esa iniciativa

Es obvio, señor presidente, que sería el primer proyecto que se votaría en estas condiciones pero se trata de una alternativa establecida por el Reglamento al hablar de artículo, proposición o período. Considero que es razonable que se le facilite al bloque del Frente Grande y a todos los demás la posibilidad de votar de esta manera.

Concluyo diciendo que avanzamos aunque no todo lo necesario y que no ha habido la audacia que reclamamos pero en definitiva, quienes hemos presentado proyectos en este sentido y bregamos durante mucho tiempo por la iniciativa y la participación populares, podemos llevarnos de la reforma sobre este punto un saldo que tiene aspectos favorables. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.— Señor presidente: voy a obviar el análisis de los aspectos teóricos porque han tenido suficiente desarrollo. Simplemente, dado que me parece que históricamente hubo algunos errores, quiero expresar que la iniciativa tal cual la entendemos solamente se entiende en el marco jurídico político del Estado — Nación, es decir, después de constituidos los Estados actuales. Por ello, todas las referencias anteriores, como la de los fueros españoles que

Convención Nacional Constituyente

hizo mi comprovinciano, el señor convencional Cornet, por ejemplo, son equivocadas porque en ese tiempo no existía el poder del Estado suficientemente concentrado. Se hacían fueros porque se pactaba a nivel contractual. El poder del Estado no tenía la suficiente potencia como para imponerse sobre la totalidad. Tanto es así que en ese tiempo ni siquiera la ley era fuente del derecho. Los antecedentes mencionados no sirven para interpretar estos institutos en la actualidad.

Según el texto que proponemos, iniciativa es el derecho que le asiste a un número determinado de ciudadanos determinado por la ley a proponer al Congreso la consideración de proyectos de ley cumpliendo con las formalidades que ella reclame o especifique. La Constitución actual prevé que el Poder Ejecutivo y los legisladores son quienes tienen el derecho de iniciativa. Nosotros proponemos que se agregue a los ciudadanos, en algunas condiciones particulares que analizaremos.

A efectos de no repetir la rica discusión que se ha producido diré que de esta norma hay que rescatar la frase que dice: "El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses", punto que preocupara a algunos señores convencionales, incluso a quien me precedió en el uso de la palabra.

"Expreso tratamiento" significa que el legislador constituyente ha establecido ex profeso, a propósito, la obligación del tratamiento por parte del Congreso de la iniciativa que proponen los ciudadanos.

Se podrá decir, como se lo hizo recién, que se trata de una norma poco audaz y que si no se la trata hay que consultar al pueblo. Al respecto, quiero hacer la siguiente reflexión. En un pueblo como el nuestro y en una situación institucional como la que tenemos en el presente, donde existe jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que dice que la voluntad del Congreso se presume en algunos casos, lo que corresponde en primer lugar es afirmar la voluntad del Congreso como centro de expresión de la voluntad popular. Eso sí me parece audaz. En este marco y realidad que vivimos, con el tema todavía no consolidado y donde hay que desvirtuar este tipo de jurisprudencia de la Corte, a mi criterio transformadora del funcionamiento republicano de la Argentina, me parece que tiene que señalarse que "el Congreso deberá darles expreso tratamiento", como lo dice el despacho. De esa manera se fortifica precisamente un requisito imprescindible, es decir, que sin sanción del Congreso no hay ley y que sin voluntad expresa del Congreso, que expresamente dice lo que legalmente debe interpretarse como voluntad del pueblo, no hay voluntad del pueblo, no hay voluntad ficta ni de ningún tipo.

Sr. AUYERO.— ¿Me permite una interrupción, señor convencional?

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.— Sí, cómo no.

Sr. PRESIDENTE.— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. AUYERO.— Lo que queremos, precisamente, es darles poder a los partidos políticos y al Congreso, a quien no estamos debilitando sino otorgándole la posibilidad de que confronte su

Convención Nacional Constituyente

iniciativa con la de carácter popular.

Advierto, por la euforia con que se expresaba el señor convencional de la Unión Cívica Radical, una gran defensa del Congreso, a la cual me asocio. Querría —estoy seguro de que lo va a hacer— que pusiera la misma euforia en la defensa de la voluntad popular, que es la de la gente. No estamos confrontando poder contra poder.

En la comisión alguien dijo —esto me preocupó— que es más importante el representado que el representante. En consecuencia, entendemos que la soberanía popular reside en el pueblo, que la delega o transfiere transitoriamente en vicariato a los representantes, pero en definitiva es del pueblo. La democracia representativa ordena, naturalmente, esa forma de democracia.

Entonces, no estamos contraponiendo o pretendiendo llegar a una democracia que prescindiera de los órganos que queremos volver a prestigiar.

En definitiva, agradeciendo la interrupción que se me ha permitido, comparto la euforia del señor convencional Ortiz Pellegrini pero le pido que se asocie a nuestro deseo de fortalecer la participación popular y nuestra creencia de que en esta confrontación de proyectos del Poder Legislativo con proyectos de la voluntad popular quien sale fortalecido es el sistema democrático y, en última instancia, la participación.

Además, comprendo que todo instituto tiene que hacer su aprendizaje y entrenamiento pero no olvidemos que en lo que se refiere a este instituto estamos atrasados por lo menos tres décadas.

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.— No tengo una interpretación contraria a la que expresa el señor convencional. Digo que no se puede saltar al Congreso en la actual organización institucional de la Argentina. En una situación más avanzada, esta institución puede tener cabida, y la comparto porque tiene las mejores intenciones. Pero está vigente en el país una jurisprudencia de la Corte Suprema que dice que se presume la voluntad del pueblo si el Congreso no se expide. Tenemos que decir que la voluntad del pueblo no se presume ni se inventa; se expresa a través del Congreso.

Con respecto a la cláusula transitoria —que son aquellas que están destinadas a agotarse en el tiempo—, cuando dispone que la ley que reglamente el ejercicio de la iniciativa popular no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional para suscribir la iniciativa, existe un error ya que no se trata de una condición transitoria sino de una cualidad que debe tener la ley y que la Constitución obliga al Congreso a respetar. Cualquier ley que se dicte en el futuro sobre este tema deberá cumplir con este requisito.

Por lo tanto, la frase que dice "no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional para suscribir la iniciativa" debería figurar en el primer párrafo de la propuesta, a continuación de: "El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses", o a continuación del segundo párrafo que dice: "Ambas Cámara con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros sancionará una ley reglamentaria."

Sr. PRESIDENTE.— El señor convencional Cardesa le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.— Sí, señor presidente.

Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE.— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. CARDESA.— Señor presidente: avalamos la propuesta del señor convencional, recordando que la disposición a la que alude estaba incluida en el texto del artículo contenido en el despacho de la Comisión de Participación Democrática, y la Comisión de Redacción la pasó a la cláusula transitoria.

Sr. PRESIDENTE.— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.— Señor presidente: he escuchado muchas críticas acerca de que se aumenta el poder del Ejecutivo cuando el despacho propuesto le da la posibilidad de convocar a consulta popular no vinculante. Esto me parece equivocado porque ignora que actualmente está vigente, como derecho implícito de la forma republicana, la posibilidad de consultar, sin ningún tipo de limitación, sobre la base de los artículos 14 y 33 de la Constitución Nacional.

El artículo bajo estudio contempla dos situaciones distintas. La primera se refiere al ámbito del Congreso, donde estamos recortando las facultades que tiene hasta el momento el Poder Ejecutivo. El primer párrafo dice que el Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta un proyecto de ley, en cuyo caso no podrá ser vetado y será de promulgación automática. Es decir que estamos quitándole atribuciones al Ejecutivo, porque tenemos un proceso de consulta donde él no forma parte: existe promulgación automática, imposibilidad de veto, iniciativa de la Cámara de Diputados y se trata de una ley sancionada con el concurso del Senado de la Nación. No comprendo entonces cómo se puede sostener que se aumentan las facultades del Poder Ejecutivo. Inclusive he escuchado a un señor convencional oponerse a este despacho porque el Poder Ejecutivo no puede vetar este tipo de leyes. Justamente lo que estamos buscando es que no se puedan vetar y que sean de promulgación automática. Con ello estamos atenuando el sistema presidencialista, cercenando facultades que tiene actualmente el Poder Ejecutivo —y también por cierto el Poder Legislativo— en virtud de la Constitución histórica.

La segunda parte del artículo está referida a la atribución del Congreso o del presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, para llamar a consulta popular. Al decir "dentro de sus respectivas competencias" se hace alusión a las facultades privativas de cada uno de esos poderes del Estado; en un caso serán las establecidas en el actual artículo 86, y en el otro las del artículo 67 vigente. Tenemos entonces otra limitación más.

Cuando se discutió la cláusula transitoria de este artículo sobre consulta popular, y se estableció que la ley reglamentará las materias, procedimiento y oportunidad, se determinó qué debe entenderse por oportunidad...

Sr. PRESIDENTE.— El señor convencional Brusca le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.— Sí, señor presidente.

Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE.— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. BRUSCA.— Señor presidente: estos discursos tienen trascendental importancia a los efectos de la posterior reglamentación, y como miembro informante de la comisión debo aclarar que en oportunidad de debatirse en ésta la consulta no vinculante, se dejó deliberadamente establecido que tanto el Congreso Nacional como el presidente de la Nación podrán someter a consulta popular un tema de interés general dentro de sus atribuciones, sin agregar el término "exclusivas". No es un olvido ni se ha dejado librado a la interpretación sino que se quiere aludir a las competencias constitucionales que tiene cada uno de estos poderes del Estado.

En cuanto a la materia, procedimiento y oportunidad de la consulta popular, queda a consideración del Congreso de la Nación la determinación de las mismas.

Sr. PRESIDENTE.— El señor convencional Barcesat le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. BARCESAT.— Señor presidente: creo que enfrentamos un debate que será sempiterno. Ante las atribuciones del presidente con relación a los decretos de necesidad y urgencia y convocatoria a consulta hay dos criterios. Uno parece ser reglamentar el ejercicio de esas atribuciones, con lo cual se las constitucionaliza; y el otro es prohibir o no autorizar el ejercicio de ellas. La bancada del Frente Grande ha optado por el segundo criterio, de forma tal de no constitucionalizar esas facultades. No vemos que esta concesión y constitucionalización contenida en el despacho de mayoría sea una reducción de facultades o una atenuación del presidencialismo. Esto es lo que hemos puntualizado en nuestra intervención y que, por supuesto, ampliaremos con mayor incidencia en el tema de los decretos de necesidad y urgencia. Nosotros lo seguimos viendo como una forma más de acentuar el hiperpresidencialismo.

Sr. PRESIDENTE.— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.— Señor presidente: creo que no hay peor ciego que el que no quiere ver. Respeto totalmente la posición del señor convencional Barcesat, pero me parece que está absolutamente claro que hemos innovado en este asunto.

Como dijo el señor convencional Brusca, cuando en el despacho de mayoría se establece que el Congreso determinará mediante una ley la materia, procedimiento y oportunidad de la consulta popular, queremos recalcar que la palabra "oportunidad" tiene el propósito de servir de orientación al legislador para que la consulta no coincida con un llamado a elecciones o esté cerca de éstas; no tiene por objeto reemplazar lo que surja de la voluntad popular.

Convención Nacional Constituyente

Estas son las ideas que quería manifestar y que ratifican lo expresado por mi correligionario, el señor convencional Salazar. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra la señora convencional por Chubut.

Sra. ROCHA DE FELDMAN.— Señor presidente: voy a ser muy breve. Ambos institutos, iniciativa y consulta popular, garantizan la participación. Los convencionales del Partido Justicialista del Chubut, provincia que tiene estos institutos como mencionara el miembro informante de la comisión al comenzar hoy el tratamiento del tema, hemos presentado un proyecto sobre el medio ambiente en el que estaba contemplado el tema de la consulta popular. Tratado en la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías, se estimó que ese asunto iba a pasar a la Comisión de Participación Democrática.

Mi participación es, en realidad, a los efectos de que como esto va a ser materia de reglamentación por el Congreso se tome en cuenta que uno de los temas para la consulta popular sería el del medio ambiente, específicamente aquellos casos en que podría generarse un impacto ambiental negativo. Nuestra propuesta fundamentaba esto en la posible puesta en funcionamiento de un repositorio nuclear en Gastre.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. ROSATTI.— Señor presidente: para contribuir a agilizar el debate y avanzar hacia la votación, voy a solicitar la inserción de la intervención que me hubiera correspondido efectuar ahora, constriñéndome en los próximos minutos a formular algunas breves consideraciones.

Quisiera vincular el tema que estamos a punto de votar con otros que ya han sido aprobados por esta Convención y que tienen entonces su lugar dentro de la reforma, y aun con algunos otros temas que hemos de votar en las próximas horas. Es decir, voy a alegar acerca de la coherencia que la integración de los institutos de la iniciativa y consulta popular guardan con otras cuestiones ya abordadas y a abordar, que reconocen como objetivo central paliar la crisis de representatividad política, cuya solución, digámoslo ahora mismo, no es sencilla.

Esta crisis de representatividad se visualiza en todas partes del mundo, no es solamente argentina, y haríamos mal en creer que podemos remediarla con la sola integración de dos institutos que —aunque con cierta historia y antigüedad en el derecho público provincial y municipal argentinos— no han sido suficientemente utilizados en esos ámbitos hasta el presente, entre otros motivos por la interrupción de los ciclos democráticos constitucionales y por la falta de su difusión y el consecuente conocimiento del hombre común.

La crisis de representatividad política tiene distintas facetas. En primer lugar, existe una crisis de dirigencia, subjetiva, personal, que se liga indisolublemente con la conducta individual del funcionario público y que a su vez se vincula con la crisis de un sistema de valores en una sociedad cambiante, difícil, que no puede ser asumida con las estrategias clásicas de abordaje, sin el necesario agiornamento. Esta debacle moral encuentra caldo de cultivo en un Estado también en transformación, que ha cambiado desde su función de gendarme o policía a un intervencionismo maximalista o discreto.

Pero sobre este ángulo del problema, señor presidente, esta Convención ha hecho su

Convención Nacional Constituyente

contribución. Así, al votar el Orden del Día N° 1 hemos aprobado la llamada cláusula ética que establece la inhabilitación de los funcionarios corruptos y también la atribución del Congreso de la Nación para que se sancione una ley de ética en el ejercicio de la función pública. Al votar el Orden del Día N° 4, sobre partidos políticos, previmos también el necesario apoyo estatal para la formación dirigencial —en términos de idoneidad técnica pero también moral— de los partidos. Cuando votemos el Orden del Día N° 6 tenderemos nuevos institutos de control y la supervisión de uno de ellos (la Auditoría General) por parte de la oposición política.

Señor presidente: la crisis de representatividad desnuda también —y éste es el segundo abordaje de la cuestión— problemas en los órganos de representación, órganos que en nuestra Constitución están previstos para el siglo pasado y no para la actualidad. Es una crisis por disfuncionalidad, que se advierte con mayor nitidez en el órgano de representación política del pueblo por antonomasia que es el Congreso de la Nación.

Esta Convención ha asumido el problema funcional del Congreso; y así, por ejemplo, se plantea a través de la modificación del artículo 55 de la Constitución la ampliación del período ordinario de sesiones, tema que votaremos en el Orden del Día N° 6 del Núcleo de Coincidencias Básicas. De igual modo, contempla esta iniciativa la agilización del proceso legislativo por la supresión del mecanismo que habilita hasta cinco pases de los proyectos entre las Cámaras y la posibilidad de que las leyes sean votadas en particular por las comisiones.

Estos mecanismos de simplificación funcional tienden a mejorar el trabajo del órgano representativo del pueblo por excelencia que es el Congreso, y con ello a paliar uno de los ángulos del problema de la representatividad política. A su turno, con la incorporación del Defensor del Pueblo también tenemos un nuevo cauce de atención de los problemas cotidianos de la gente para intentar suturar la brecha que normalmente se abre entre el representado y el representante.

Finalmente, el tercer ángulo de abordaje que podríamos intentar en el tema de la crisis de representatividad es la crisis de contacto y participación entre representante y representado. En esta perspectiva se inscriben los dos proyectos que vamos a votar —la iniciativa legislativa y la consulta popular—; pero quisiera decir también que, por ejemplo, la reducción de los mandatos de los funcionarios públicos y la acentuación de la participación del electorado en su designación —presidente y vice, senadores y aun jueces inferiores—, temas también incluidos en el Núcleo de Coincidencias Básicas que seguramente habremos de votar, se orientan en el mismo sentido.

De modo entonces que, sin analizar el contenido del despacho de la mayoría —que nuestro bloque va a votar— sino vinculándolo con los otros temas y estrategias votados y/o previstos por esta Asamblea, creo que vamos a contribuir a remediar la crisis de representatividad que —como ya se ha dicho— no es solamente argentina, que no es de ahora, pero que tiene en esta Convención distintos acometimientos, distintos puntos de acercamiento. Seguramente nos espera una labor proficua para mejorar este estado de cosas que a todos, dirigentes, representantes y representados, nos aflige por igual. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra la señora convencional por Jujuy.

Sra. GUZMAN.— Señor presidente: con entusiasmo y absoluta convicción adelanto en general el voto afirmativo para la introducción de estos dos institutos nuevos en nuestro derecho

Convención Nacional Constituyente

constitucional, cual es el de la consulta y el de la iniciativa particular.

Si bien no estoy de acuerdo con todo lo que se expresa en el dictamen de mayoría, sí celebro la incorporación de estas formas ya que son más representativas, más auténticas, para la participación popular.

Se trata de formas nuevas en nuestro país —con excepción de la que practicamos en la década del 80 con una consulta popular no vinculante ni obligatoria relativa al Beagle— pero que en las democracias más consolidadas son de uso permanente para las cuestiones trascendentes. Así hemos visto cómo en Europa, para la aprobación del Tratado de Maastrich para la integración, fue necesario el referéndum. Fue realmente trascendente y decisiva la opinión del pueblo. Hubo distintos sus avatares, idas y vueltas, como en el caso de Dinamarca, donde no lo lograron la primera vez.

También fue importante en el pasado cercano, cuando en España Felipe González convoca a referéndum para determinar si ese país debía ingresar a la OTAN o no. Esto está demostrando cómo el mundo, frente a situaciones trascendentes, no puede esperar los nuevos mandatos sino que necesitan recurrir al pueblo para que sea partícipe de esas decisiones de tanta importancia.

Advierto que la reforma de la Constitución lleva hacia una democracia más directa. Y si bien en el Núcleo no encuentro lo sistémico, sí podría apreciarse entre algunas de sus partes y en estas cuestiones: la elección presidencial directa, la elección directa de los senadores, y aquí, en esto que, reitero, se encuentra fuera del Núcleo pero hace a una democracia más directa.

En el caso del proyecto de la mayoría sobre iniciativa popular quiero manifestar una preocupación. En la parte final de la cláusula transitoria —pareciera que esto no va a ir allí sino al final de la permanente, conforme lo ha expresado el señor convencional Ortiz Pellegrini— se dice que la ley no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional para suscribir la iniciativa.

Quiero traer esta preocupación. Una iniciativa popular puede ser llevada a cabo con el ímpetu, con el movimiento de organizaciones que se muevan simplemente en la Capital Federal, o en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires; esto sería suficiente para conseguir el tres por ciento del padrón electoral nacional. Sobre un padrón de 21.600.000 electores, el tres por ciento significa 650.000 firmas para pedir la iniciativa popular.

En los grandes distritos no es difícil conseguir esta cantidad. Por lo tanto, seguramente se va a buscar sólo allí. Lo que me preocupa es que esta pueda ser una iniciativa no representativa del plano geográfico nacional; que no sea representativa del país. Porque en las cámaras los diputados somos representantes del pueblo y, los senadores, de las provincias; pero representamos al país en sus distintas geografías. Se me ocurre eventualmente que podría prosperar una iniciativa en la que el resto del país esté ausente, en la que sea un verdadero convidado de piedra.

Por eso quisiera traer a la reflexión de este cuerpo, como se está poniendo esta condición en la cláusula constitucional y no para la ley que reglamente, si no sería el caso de abrir esta exigencia y decir, por ejemplo: el tres por ciento del padrón electoral, pero siempre que esté representada la mitad de los distritos del país. O el tres por ciento de cada distrito electoral ...

Sr. AUYERO.— ¿Me permite una interrupción?

Convención Nacional Constituyente

Sra. GUZMAN.— Cómo no, si la Presidencia lo permite.

Sr. PRESIDENTE.— Para una interrupción, tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. AUYERO.— Señor presidente: es muy interesante la iniciativa de la señora convencional.

En el proyecto en disidencia presentado por el bloque del Frente Grande que seguramente va a contar con el apoyo de la señora convencional si lo llegamos a votar, se habla de un proyecto de ley sobre las materias que son competencias del Congreso de la Nación y que cuenten con el aval de la mayoría legislativa de ocho provincias, deberá ser sometido a consulta popular con carácter vinculante, si lo solicitan las mismas. Es decir que también, además de la consulta popular por el requisito del tres por ciento se incluye la iniciativa por parte de ocho —es un número que hemos considerado razonable— legislaturas provinciales.

Sr. PRESIDENTE.— Señora convencional: le solicita una interrupción el señor convencional Brusca. ¿Se la concede?

Sra. GUZMAN.— Con mucho gusto, señor presidente..

Sr. PRESIDENTE.— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. BRUSCA.— Señor presidente: repito un argumento al solo efecto de que no quede en el aire una intención no deseada.

Cuando en la Comisión de Participación Democrática se analizó la base federal o territorial de la junta de firmas, hubo varias propuestas, varias formas de interpretar esta base territorial o esta distribución geográfica de las firmas.

Entonces, como redacción que nos contuviera a todos, primero llegamos a determinar un número fijo o definitivo para la cantidad de firmas a recolectar. Incluso establecimos un techo que puede ser modificado pero no superado por la ley reglamentaria, aunque sí puede fijar el Congreso de la Nación —con la representación del pueblo de las provincias y de las provincias mismas— un número menor que permita a los distritos menos habitados participar más activamente en la discusión de la iniciativa.

Pero también está habilitado el Congreso, cuando reglamente este instituto, a condicionar que estas firmas tengan una base territorial o federal determinada. Esto de ninguna manera está negado ni tiene espíritu centralista ni de coartar a las provincias menos habitadas en su capacidad de ejercer su derecho. Esto ha sido reiterado hasta el cansancio, y es oportuno que lo volvamos a decir para aventar toda idea sectaria, sobre todo tratándose de un instituto del pueblo y de la participación.

Sr. PRESIDENTE.— Continúa en el uso de la palabra la señora convencional por Jujuy.

Convención Nacional Constituyente

Sra. GUZMÁN.— Señor presidente: quisiera que busquemos una fórmula más explícita para el Congreso, porque simplemente con tomar el conurbano nos vamos a encontrar con que hay 4.770.000 electores hábiles. Conseguir 650.000 no constituye una tarea imposible. Pero fíjense que si consideramos qué cantidad de personas representa el tres por ciento en la mitad de las provincias veremos que la cifra asciende a 2.600 en Santa Cruz; 15.300 en Salta; 10.200 en San Juan; 8.100 en Río Negro; 6.600 en el Neuquén; 13.600 en Misiones; 4.200 en La Rioja; 5.400 en La Pampa; 21.000 en Entre Ríos; 16.000 en el Chaco; 8.000 en Jujuy y 6.300 en Chubut. Tendríamos que el tres por ciento de los electores hábiles de los doce distritos —la mitad del país— asciende a 117.300. Quizás podamos aclarar más esta cuestión, teniendo en cuenta la ley que luego deberá dictar el Congreso de la Nación. De la forma en que esto ha sido concebido, de ninguna manera está evidenciando el espíritu que se dice tener, de que sea representativo del plano geográfico del país.

Si desea algún señor convencional solicitarme una interrupción para poder avanzar en el esclarecimiento de esta cuestión, no tengo inconveniente alguno en cederla. ¿La comisión va a aceptar esto?

Sr. PRESIDENTE.— Cuando llegemos a la consideración en particular, la señora convencional podrá proponer las modificaciones que estime corresponder. Ahora estamos en la consideración en general.

Sra. GUZMAN.— Mi propuesta tiende a que no se diluya la representación de los pueblos de las provincias frente a los grandes distritos electorales.

Carlos Fayt, ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en un voto en disidencia dictado por ese tribunal en autos "Baeza c/ Gobierno Nacional" (La Ley, 1984, tomo D, página 107) decía lo siguiente: "Las más recientes constituciones consagran en sus textos la función de participación del cuerpo electoral en la elaboración de las decisiones gubernamentales". Continúa más adelante: "El advenimiento de la democracia contemporánea ofrece una perspectiva no prevista por el constitucionalismo clásico y obligará a reconocer a cada persona, legalmente capacitada, el derecho a tomar parte directamente en el gobierno de su país, mediante referéndum o cualquier otro medio de consulta o participación popular." El aval del pensamiento de este gran jurista es muy importante.

También el doctor Néstor Sagües en un artículo publicado en "El Derecho" (103:105), titulado Democracia y participación política en el pensamiento cristiano, recogiendo textos de la encíclica *Pacem in Terris*, de Juan XXIII, y el discurso de Juan Pablo II ante la OEA, concluye en lo siguiente: "Se debe promover una participación cada vez más afectiva de los ciudadanos... a través de formas que tengan particularmente en cuenta las tradiciones, dificultades y experiencias históricas. De lo dicho se desprende, al menos como principio, que una democracia será más legítima cuanto más participativa sea y viceversa."

Así dejo expresada nuestra posición en general, solicitando que la votación se realice conforme lo que prescribe el artículo 127 del Reglamento, ya que en el dictamen sobre consulta popular tengo diferencias con respecto al párrafo segundo, y no con relación a los párrafos primero y tercero que aprobará esta bancada que integro.

Convención Nacional Constituyente

Una vez más pido a la comisión, ya que estamos realizando estos esfuerzos de democracia participativa, que fijemos claramente que ella también es para los pueblos del interior. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. NUÑEZ.— Señor presidente: en estos institutos que estamos analizando el MODIN, mediante la intervención del señor miembro informante de los dictámenes de minoría, ha anticipado que votará negativamente ambos despachos de mayoría. Me cabe la responsabilidad de agregar algunos fundamentos a esta resolución que ha tomado nuestro bloque.

El dictado de la legislación, en un sistema como el establecido en la cláusula pétrea del artículo 1° de la Constitución Nacional, corresponde esencialmente al Poder Legislativo. Se trata de una responsabilidad que debe ser cumplida a carta cabal. Si por alguna razón quienes ejercen circunstancialmente esa función no quieren, no pueden o no saben hacerlo, lo que tienen que hacer es irse, sin buscar muletillas que vengan a llenar vacíos que ellos no son capaces de cubrir.

Nos oponemos a que se desvirtúe la característica de representativa que la Constitución establece como forma de gobierno de la Nación Argentina. No nos oponemos a ningún sistema participativo, siempre y cuando esa participación sea seria y no una "tapadera" hipócrita para alejar más al hombre de sus intereses concretos.

Como anticipara el señor convencional Frontera habíamos propuesto que se vertebrara el derecho de iniciativa popular como una de las funciones que podía cumplir —además de la expresamente consultiva— el Consejo Económico y Social, que es uno de los puntos habilitados por la ley que declaró la necesidad de la reforma constitucional. En ese sentido estaba dirigido nuestro proyecto.

De todos modos, es importante señalar que la ley 24.309 cuando habla de la discusión de este tema en el inciso c) del artículo 3°, se ha cuidado muy bien de incluir aquella forma de participación democrática que realmente pudiera servir para algo de acuerdo con nuestra experiencia y con lo que establecen las constituciones provinciales y las leyes provinciales en cuanto a la revocatoria del mandato. ¿Por qué? Porque se establece que van a ser tratados dos temas que, eventualmente, habilitan a la población para opinar sobre cuestiones complejas, respecto de las que puede sufrir un grado mayor o menor de desinformación. Pero sin duda van a sufrir un importantísimo grado de influencia de parte de aquellos sectores que sí saben lo que quieren y cuentan con los medios para influir sobre la opinión pública. Y se le ha impedido prolijamente expedirse sobre lo que el hombre común conoce y, por lo tanto, está habilitado para opinar. Ello es cuando quiere que algún funcionario electo se vaya porque lo considera inepto, inútil, deshonesto o corrupto. Esto se ha impedido, porque no está habilitado para la discusión el tema referido a la revocatoria, cuestión que consideramos más importante que los institutos que ahora estamos considerando.

Sr. PRESIDENTE.— El señor convencional Navarro le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. NUÑEZ.— Señor presidente: he de conceder interrupciones recién cuando concluya con la

Convención Nacional Constituyente

parte global de mi exposición.

Por lo expuesto, sostengo que se trata de una reforma que tiene sus dimes y diretes, que llama a expedirse sobre temas que, en la práctica, difícilmente puedan ser utilizados —digo esto basándome en la experiencia nacional— y que ha impedido ab initio que se tratara un tema sobre el cual la experiencia de nuestro país nos dice que hay concretas aplicaciones positivas en cuanto a la posibilidad que tiene el pueblo de sacarse de encima algún parásito que fue incluido en alguna boleta.

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia solicita a los señores convencionales que respeten al orador.

Sr. NUÑEZ.— Señor presidente: solicito que, además de aplicar el Reglamento con la fineza con que usted lo hace, pudiéramos entre todos —ya que somos representantes populares— poner en práctica la sabiduría popular apoyándonos en aquel refrán que dice que cuando un burro rebuzna los otros se callan. Según el reglamento, ahora soy yo quien está rebuznando.

He de retomar un argumento que ya ha sido expuesto para dejar perfectamente aclarada nuestra posición. La consulta en el proyecto en discusión somete a los pueblos de las provincias a la voluntad de los grandes centros urbanos, avasallando de esa manera al Senado y a los Estados provinciales por él representado. El Senado de por sí va a verse debilitado por la presunta aprobación —si las cosas siguen por los carriles previstos— de este engendro del tercer senador que deja de representar a la provincia para actuar en nombre del partido político que detente una eventual minoría. Este Senado debilitado va a ser avasallado por la manipulación de la opinión pública, de la masa, de la población de los centros urbanos, que difícilmente contará con capacidad como para expedirse con un criterio nacional, ya que seguramente lo hará en atención a sus problemas inmediatos —incluso egoístas— sin contemplar lo que corresponde a un gobernante, que es el bien común de toda la República.

Esa masa urbana va a imponer, a través de este sistema, su voluntad a todos los pueblos de las provincias que de por sí vienen pagando un tributo demasiado caro al centralismo porteño que ha regido los destinos de la Argentina desde Roca en adelante, o inclusive desde un tanto más atrás.

Pero lo que más preocupa al MODIN con respecto a estas instituciones que se pretenden incorporar, es si realmente esta Convención está dando rango constitucional a un canal de participación o de manipulación del ciudadano, porque estamos contestes en describir a la sociedad de la que formamos parte como una sociedad invertebrada, una sociedad de masa, de anónimos, de gente desconectada entre sí, la que, a través de estos sistemas, puede ser clara y profundamente influenciada por las modernas corporaciones, que son la conjunción de los medios de comunicación, verdaderos detentadores del poder y socios obligados de aquellos que quieren —de una manera ilegítima— imponer su modo de pensar a la sociedad.

Todos asistimos a pautas publicitarias —y también a otras— por las cuales se han creado necesidades donde no existían, simplemente con el afán de vender un producto ya que ello produce lucro. Esa misma técnica se puede aplicar a través de este sistema para manipular a la

Convención Nacional Constituyente

opinión pública cuando no exista un organismo político o social que la vertebre.

Los medios de comunicación más el dinero se pueden convertir en los grandes rectores de la legislación nacional de ahora en adelante.

Recientemente asistimos en nuestro país a un proceso de concentración en el dominio de los medios, cosa que estaba vedada años atrás. Ahora un mismo grupo económico dispone de canales abiertos y de cable, radios tradicionales y de frecuencia modulada, diarios, revistas, absolutamente de todos los sistemas de comunicación. Sin embargo, no se aquilata el poder que importa otorgar la posibilidad para que se desenvuelvan impulsando determinada forma de legislación, creando artificialmente necesidades al igual que se procede cuando se inventa la necesidad de consumir, por ejemplo, un desodorante o una determinada marca de ropa.

Estas formas de trabajar pueden llegar a presionar y condicionar la voluntad y el ánimo de quienes, en definitiva —como lo señalaba el señor convencional preopinante— tienen la responsabilidad legislativa, es decir, los integrantes del Congreso de la Nación.

Por supuesto que este hecho no es nuevo, pero tenemos experiencias recientes. Recuerdo un proceso del que todos fuimos testigos, que significó en nuestro país la utilización de las más denostables técnicas goebbelianas en la aplicación de la propaganda política, esto es, cuando la administración del doctor Alfonsín colocó al país ante un dilema de hierro entre una falsa hipótesis de paz o guerra para condicionar la voluntad del electorado nacional ante un plebiscito que iba a definir y a condicionar la voluntad de los legisladores de la República en un tema que terminó siendo —en la etapa previa a la denominada de las relaciones carnales— una de las peores derrotas diplomáticas —si no la peor— de la República Argentina. Todo ello con el ingrediente del condicionamiento que se hizo de la opinión pública a través de técnicas que estaríamos habilitando a través del sistema que ahora se propone.

A esas técnicas *goebbelianas* —que se utilizan tanto para vender un pan de jabón como para imponer un precepto constitucional— les estamos dando un canal apto para que se vehiculicen.

Por todo lo expuesto, el MODIN entiende que se está habilitando un peligroso cauce por el que, más que discurrir la voluntad participativa del ciudadano —que la entrega como mandato a aquellos que elige para que lo represente—, van a transitar para cometer tropelía tras tropelía, para que los intereses económicos manipulen la opinión pública de los grandes centros urbanos como si fuera una mercadería y una clientela más, para imponer su antojo a la legislación nacional, completamente olvidados de los verdaderos intereses, que son los que tienen a los legisladores como representantes auténticos.

Quiero citar un episodio histórico de manipulación de la opinión pública, porque Goebbels no inventó nada; lo sistematizó. Y desde entonces, si bien todo el mundo apostrofa a Goebbels, sigue aplicando su técnica.

En cada estado histórico esas técnicas de manipulación de la opinión pública se han utilizado generalmente con siniestros resultados. Este episodio histórico que en pocos renglones voy a resumir citando textualmente dice así: "Por la fiesta, solía el Procurador conceder al pueblo la libertad de un preso, el que ellos quisieran. Tenía entonces un preso famoso, llamado Barrabás. Dijo, pues, Pilatos a los reunidos: '¿A quién queréis que os deje en libertad? ¿A Barrabás o a Jesús, el llamado Cristo?' Pues sabía que lo habían entregado por envidia. Estando en el tribunal, su mujer envió a decirle: 'No resuelvas nada contra ese justo, porque he sufrido mucho hoy, en sueños, por causa de él'.

Convención Nacional Constituyente

"Pero los pontífices y los ancianos convencieron a la muchedumbre a que pidiesen a Barrabás e hicieran perecer a Jesús. El Procurador les dijo: '¿A quién de los dos queréis que os suelte?' Ellos respondieron: 'A Barrabás'. Díjoles Pilatos: '¿Qué haré entonces con Jesús, el llamado Cristo?'. Dijeron todos: '¡Sea crucificado!'. Replicó él: 'Pues ¿qué mal ha hecho?'. Ellos gritaron más fuerte: '¡Sea crucificado!' Viendo Pilatos que nada conseguía, sino que aumentaba el alboroto, tomó agua y se lavó las manos ante el pueblo, diciendo: 'Soy inocente de esta sangre. ¡Vosotros veréis!' Y respondió todo el pueblo: 'Caiga su sangre sobre nosotros y sobre nuestros hijos'. Entonces puso en libertad a Barrabás y les entregó a Jesús, después de azotarlo, para que fuera crucificado". Estos son los versículos 12 al 30 del Capítulo 27 del Evangelio según San Mateo. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. RODRIGUEZ SAÑUDO.— Señor presidente, señores convencionales constituyentes: sin duda no debe haber ejemplo más evidente del efectivo ejercicio republicano en una Nación que su diseño de control de los actos de gobierno. Y no hay hipótesis mayor de aumento de legitimidad de esos mismos actos que la participación popular directa y estrecha en el ejercicio de ese poder.

Hoy el desafío de quienes tenemos el honor y la responsabilidad de la representación popular es el de establecer los mecanismos que posibiliten al ciudadano común manifestar sus intereses en forma directa, precisa y evidente, evitando que se diluya nuestro compromiso de representantes con la comunidad.

En las últimas décadas se ha mediatizado fuertemente la participación de los ciudadanos con el peligro de que se pierdan de a poco la vigencia y la confianza de las instituciones democráticas, pero el verdadero divorcio entre la sociedad y la dirigencia comienza cuando se carece de estrategias y de mecanismos que permitan ampliar la base democrática.

La gestión de los intereses generales presupone el establecimiento de normas adecuadas y precisas, porque son importantes los principios, pero sin duda también lo son las formas políticas que aseguren la viabilidad del sistema en que convivimos.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 1º de la Convención Nacional Constituyente, doctor Ramón B. Mestre.

Sr. RODRIGUEZ SAÑUDO.— Es después de la Primera y de la Segunda Guerra Mundial cuando los diversos mecanismos de participación semidirecta alcanzan su mayor auge y difusión. Y ello es porque la crisis de representación obligaba a la búsqueda de nuevos caminos que puedan recrearla.

Una de las alternativas más claras para posibilitar la participación ciudadana en los actos de gobierno es sin duda la consulta popular, entendida ésta como la posibilidad de acudir a la opinión del electorado en garantía de que una decisión institucional sea reflejo preponderante de ese mismo electorado.

En la doctrina constitucional muchísimas veces se ha planteado un obstáculo para el establecimiento de estas consultas, con el argumento de que con su inclusión se estaría alterando

Convención Nacional Constituyente

el régimen representativo fijado en la Constitución.

Es necesario aclarar que tal obstáculo no existe, porque cuando el artículo 22 de la Constitución Nacional determina que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes, sólo se afirma allí un rígido rechazo a la anarquía populista y al resquebrajamiento de las instituciones políticas. Pero de ningún modo se debe interpretar esa garantía política como negatoria de la posibilidad de que los representantes conozcan la voluntad de los ciudadanos.

Se busca implementar un mecanismo que refleje el modo más legítimo para instalar un amplio debate en la sociedad, de modo que propugnamos el reconocimiento expreso de esos instrumentos en nuestra Carta fundamental. Ello es así porque la sociedad exige en estos momentos la concreción de una verdadera democracia participativa para sumar, de este modo, propuestas, compromisos y esfuerzos que necesita la República.

Las constituciones modernas tienden a manifestar la comprensión y el englobamiento de la totalidad de los fenómenos que posibilitan el desarrollo de sus propias instituciones. Por eso la Constitución debe reconocer expresamente estos institutos referidos a cuestiones o decisiones políticas de vital importancia y trascendencia para la República.

Con esta propuesta que hoy estamos debatiendo queremos aumentar el grado de participación ciudadana, cristalizando de esta manera un respeto más adecuado a la voluntad popular, esa voluntad tantas veces perdida y olvidada entre los caminos mezquinos del poder político.

Señor presidente: la propuesta de reforma constitucional del justicialismo desde su inicio tenía una justificación, anhelos y necesidades y la búsqueda de una democracia con mayor eficiencia, con mayor control, con mayor participación. Y esos mecanismos de democracia semidirecta sobre los que estamos debatiendo para incorporarlos al texto constitucional son testimonio acabado de esas justificaciones, de esos anhelos y de esas necesidades que justificaron esta reforma constitucional que hoy estamos gestando.

Señor presidente: el texto constitucional que hoy defendemos reúne los requisitos que consideramos apropiados para legitimar el ejercicio del poder, pero también, acorde con su papel proponderante y determinante, representa en sí mismo la voz de la comunidad, la voz del pueblo y su veredicto insoslayable. Representa la búsqueda del camino por el cual transitar desde una democracia representativa hacia una democracia participativa. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por el Neuquén.

Sr. PRIETO.— Señor presidente: haré unas breves reflexiones sobre el texto que defendemos, teniendo en cuenta el marco de dos conceptos que vertió mi compañero de bancada, señor convencional Salazar, quien hizo hincapié en que estos mecanismos que hoy vamos a sancionar robustecen el sistema representativo y no compiten de manera alguna con el Parlamento.

La sanción de las posibilidades de iniciativa popular posibilita una apertura amplia para el tratamiento de las leyes nacionales. Deseo señalar especialmente los mecanismos de consulta vinculante y no vinculante y, en especial, quiero hacer referencia a cómo pienso que ellos van a tener aplicación en el momento de ser ejercitados.

Con relación a la consulta vinculante debo decir que está perfectamente claro que

Convención Nacional Constituyente

constituye un mecanismo de la democracia semidirecta que tiene aplicación específica para los proyectos de ley, toda vez que sustituye en alguna medida el trámite parlamentario normal. A este respecto me parece importante señalar una consecuencia que se refiere a la existencia de determinado tipo de leyes que requerirán, a partir de la sanción de esta reforma constitucional, mayoría absoluta o de los dos tercios de los miembros, según el caso. Existirán materias que no podrían ser alcanzadas por una consulta popular vinculante en la medida en que el trámite legislativo sea anterior a la obtención de esas mayorías especiales. Para determinado tipo de leyes que requieren mayorías especiales, el trámite legislativo las seguirá requiriendo.

Con relación al instituto de la consulta popular no vinculante es sumamente importante precisar el término que utiliza la norma que se refiere a "dentro de sus respectivas competencias", cuando atribuye tanto al Congreso de la Nación como al Poder Ejecutivo la facultad de convocar a esa consulta popular no vinculante.

En primer lugar, debemos tener en cuenta que con relación a proyectos de ley el Poder Legislativo tendrá a mano la facultad de convocar a consulta vinculante, pero esto no excluye la posibilidad de que el Poder Legislativo pueda someter a consulta popular no vinculante el resultado de la aplicación de una facultad no legislativa cual es la remoción del jefe de gabinete. Nos preocupa especialmente la cuestión referida a las facultades del Poder Ejecutivo respecto de la temática sobre la que podría convocar. Debemos tener especialmente en cuenta que las materias en las que los actos son complejos, es decir, aquellas en que concurren las voluntades de los poderes Ejecutivo y Legislativo, quedarían excluidas del ámbito de consulta popular no vinculante cuando el Poder Ejecutivo sea el que convoque. En efecto, una de las facultades es nombrar a los jueces de la Corte Suprema de Justicia con acuerdo del Senado. En este caso el Poder Ejecutivo no podría convocar a una consulta popular no vinculante para ver si el candidato equis va a ser el finalmente propuesto para la aprobación del Senado, como tampoco lo podría hacer el Poder Legislativo una vez elevada la propuesta y antes de prestar su acuerdo el Senado. No se trata de atribuciones específicas de uno u otro sino que ambos concurren en la formación de un acto complejo.

En esta misma situación se encontrarían los proyectos de ley que podrían ser elevados por el Poder Ejecutivo, toda vez que antes de ser presentada la iniciativa en el Congreso no podría ser sometida a consulta popular no vinculante ya que debería, en todo caso, esperar que se ponga en práctica el mecanismo que eventualmente dispusiera el Congreso. Esto es así por dos razones: en primer lugar, porque respecto de proyectos de ley existe el mecanismo de la consulta popular vinculante a que hicimos referencia anteriormente. En segundo lugar, tampoco lo podría hacer porque, al menos en teoría, sería absolutamente ineficaz realizar una consulta respecto de un proyecto de ley a presentar. Y esto, a su vez, es así por dos razones. Primero, porque dado que se trata de un proyecto a elevar, una vez sometido a la consideración del Congreso, éste lo podría modificar, y en segundo término porque tampoco quedaría alterado el sistema de mayorías especiales, tal como lo habíamos señalado anteriormente.

Contrariamente a lo que se dijo en este recinto, que estos institutos formarían parte de una suerte de histeria democrática, debo señalar que entiendo que ellos van a consagrar realmente la responsabilidad colectiva del pueblo de la Nación en sus más importantes decisiones. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Tierra del Fuego.

Convención Nacional Constituyente

Sr. ANDRADE MUÑOZ.— En nombre del Movimiento Popular Fueguino deseo señalar que estos dos institutos han sido aprobados por unanimidad en nuestra Constitución provincial.

Voy a referirme muy brevemente al tema de la iniciativa popular, fundamental para las provincias. Al respecto quiero hacer mención a lo que muy bien explicó la señora convencional Guzmán con relación a la cuestión de los porcentajes. Ella dio números claros que nos demuestran que, más allá de que el techo sea el tres por ciento, aun cuando supongamos que sea el uno por ciento, a las provincias chicas las cuentas no nos cierran.

Con respecto al tema de la consulta popular debo decir que el señor convencional Romero Feris explicó muy bien —y los representantes del Movimiento Popular Fueguino nos hemos puesto de acuerdo en acompañar con nuestra firma lo que él fundamentó— que en resguardo de las provincias sea el Senado la iniciadora de las consultas populares. Los fueguinos tuvimos una triste experiencia en el caso del Canal de Beagle, en el cual perdimos las islas Lenox, Picton y Nueva. Creemos que, así como se está trabajando en una comisión que hoy emitió dictamen respecto de la coparticipación, del mismo modo los convencionales de las distintas provincias están defendiendo la idea de que la Cámara iniciadora de estos proyectos sea el Senado de la Nación.

Si se modifica el dictamen de mayoría, los convencionales constituyentes por la provincia de Tierra del Fuego vamos a votar afirmativamente estos dos aspectos que fundamenté. En caso contrario, vamos a votar por la negativa. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Misiones.

Sr. NAVARRO.— Señor presidente: después de haber escuchado exposiciones técnicas, jurídicas y políticas de alto nivel sobre este tema quiero dar una explicación estrictamente práctica y sumamente real de esta situación.

Este nuevo instituto constitucional lesiona considerablemente el sistema republicano, ya que este instituto de la democracia semidirecta que es la consulta popular va a significar un caldo de cultivo para los agitadores sociales, para los disconformes de siempre, para los opositores consuetudinarios y para las campañas permanentes contra algo o alguien.

La iniciativa popular se debe dar individualmente, para que la gente sepa elegir a sus dirigentes y a sus gobernantes. En mi opinión, el pueblo necesita encontrarse a sí mismo para votar con dignidad y con independencia, para aprender por fin a tener el verdadero convencimiento de que el método más eficaz y poderoso de la democracia es el voto porque, justamente, a través de él se premia y castiga a los elegidos. De esta manera se terminarán las mentiras, las promesas y el autoritarismo y se defenderán más eficazmente los sagrados intereses de la Nación para que podamos salir definitivamente de esta terrible crisis de representatividad que padece la Argentina. Creo que esto es una realidad que lamentablemente nos aqueja.

En cuanto al despacho de mayoría me parece que contiene una avalancha de democracia y un torrente de demagogia. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Jujuy.

Convención Nacional Constituyente

Sr. CONESA MONES RUIZ.— Señor presidente: desde el bloque de Fuerza Republicana ya hemos opinado acerca de este punto relacionado con las formas semidirectas de democracia.

El convencional doctor Luis Iriarte ha asumido una postura desde el punto de vista del bloque que representamos. También presentamos oportunamente un anteproyecto y a través de sus sólidos fundamentos sostenemos concretamente que la actual Constitución Nacional admite las formas semidirectas de democracia.

De hecho, ellas ya han sido ejercitadas por algunos gobiernos, lo que nos relevaría de mayores comentarios. La sabia Constitución de 1853 admite las formas semidirectas de democracia y esto surge del juego de disposiciones que contienen los artículos 22 y 33 de la Constitución Nacional, que establecen la consagración de los derechos implícitos. Se trata de aquellos que aunque no estén expresamente mencionados surgen de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

Aquel artículo 22 sienta el principio que algunos invocan para negar este derecho que está reconocido por la norma constitucional cuando dice que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes. Pero, además, estas formas semidirectas de democracia están admitidas en general por el derecho público provincial a través de antiguas y nuevas constituciones. A manera de ejemplo podemos citar la Constitución de Jujuy, de Salta, de Córdoba, la vieja Constitución de Buenos Aires de 1873/1879, la de 1934, la de Entre Ríos de 1921, la del Chaco de 1957, la de Neuquén, la de Río Negro y también las constituciones de Misiones y de Corrientes.

Pero me voy a referir a dos constituciones del derecho público provincial porque tocan el problema en forma magistral en una síntesis perfecta dejando librada a la legislación a sancionar por el Congreso las modalidades de estos derechos que se pretenden ejercer a través de la iniciativa y consulta popular, del referéndum y del plebiscito.

El artículo 2° de nuestra Constitución provincial, después de sentar el mismo idéntico principio del artículo 22 de la Constitución Nacional, establece lo siguiente: "Sin perjuicio de la iniciativa popular, el plebiscito consultivo y el referéndum que se ejercerán conforme a la ley".

La Constitución de Córdoba —también de reciente sanción— ha sido elogiada por numerosos constitucionalistas y especialistas en Derecho Público y sienta el mismo principio en los artículos 31 y 32 dejando a la ley correspondiente la regulación de estos derechos del pueblo.

La provincia de Córdoba es una de las pocas que ha sancionado una ley —la número 7.811—, que reglamenta estos derechos constitucionales, la iniciativa y la consulta popular, y lo ha hecho en forma minuciosa para cuidar los detalles. Se trata de una de las expresiones más legítimas de la regulación de estos derechos constitucionales.

Pero, entre nosotros, la doctrina de Helio Juan Zarini no deja lugar a dudas acerca de que nuestra Constitución Nacional —la sabia Constitución de 1853— contiene todos estos procedimientos para la participación democrática. Este autor lo dice en los siguientes términos: "Los constituyentes en el artículo 22 no sólo aspiraron a erradicar la sedición sino que procuraron perfeccionar el sistema democrático del Estado mediante la participación del pueblo en las gestiones de aquél, y este artículo sólo acepta la libre expresión popular mediante el sufragio, salvo que su aplicación sea incompatible con los mecanismos instrumentales previstos

Convención Nacional Constituyente

en la Constitución Nacional.

En conclusión, las formas semidirectas de la democracia son los procedimientos que requieren la intervención directa del cuerpo electoral en consulta para que se pronuncie sobre los poderes constitutivos del gobierno del Estado, sobre un acto público de los órganos representativos o sobre los titulares de la representación. Este concepto incluye al plebiscito, al referéndum, a la iniciativa y a la destitución popular".

Es decir que nuestro proyecto no hace más que receptor estos antecedentes y esta sana doctrina que admite las formas semidirectas de democracia dentro del texto constitucional de 1853. Creemos que está contenida dentro de los derechos implícitos del artículo 33.

Entrando en el análisis de los dos despachos, el de iniciativa popular y el de consulta popular, estimamos que ellos no satisfacen los verdaderos deseos de la sociedad; son limitativos y han sido hechos a medias. No se llega hasta el final de esta querida participación que queremos asegurar.

Con referencia a la iniciativa popular existe una limitación directamente encaminada a cercenarla, y en la actualidad este cercenamiento no existe, porque se puede plantear de hecho cuando en el párrafo tercero se determina que no serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

No entendemos la razón de esta limitación. Pensamos que la iniciativa debe darse en todos los campos del derecho y de la vida social. Esta limitación no figura actualmente en la Constitución.

También existe una limitación respecto de la cláusula transitoria, conforme ya lo ha referido la señora convencional Cristina Guzmán, en tanto y en cuanto establece una exigencia del tres por ciento del padrón electoral nacional para la presentación de estos proyectos, sin atender a la participación de los estados provinciales, es decir, sin asegurar el principio federal que tanto se declama en el primer punto de los temas habilitados pero que no se pone en práctica en la norma constitucional.

Con relación a la consulta popular reitero las impugnaciones que hicieron numerosos convencionales constituyentes. En principio, la iniciativa sobre la consulta popular puede tener lugar ante las dos cámaras, no sólo ante la de Diputados, porque el Senado tiene una representación igualitaria de los estados provinciales y si queremos acentuar el federalismo tenemos que posibilitar a través de la Cámara de Senadores que se encamine la consulta popular.

Interpretamos que debe dejarse supeditado a la Constitución el libre juego de los poderes. Por lo tanto, en esta cuestión de la consulta popular, si bien puede intervenir el Congreso Nacional, también puede hacerlo el Poder Ejecutivo, porque es una cuestión que se vincula esencialmente con los actos de gobierno o actos políticos en particular y tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo están interesados en que no haya una dicotomía que no sirva a los intereses finales del pueblo de la Nación.

De manera que no permitir el veto de la ley es un tema sobre el que podemos discutir extensamente, pero nos parece inconveniente en este agregado aun cuando se pretenda asegurar el fortalecimiento del Poder Legislativo.

El segundo párrafo se refiere a una consulta no vinculante. Si realmente deseamos asegurar la participación democrática debemos afirmar que la consulta es vinculante. No podemos consultar al pueblo para que después, cuando no nos guste lo que él determine, le

Convención Nacional Constituyente

digamos que no es vinculante y se tomen otro tipo de decisiones. Esto es burlar la voluntad popular. Además, estamos legislando contra la naturaleza de las cosas y la esencia misma de lo que queremos proponer.

Entonces, toda consulta —esto es responsabilidad principal del Congreso y del Poder Ejecutivo— debe ser vinculante, y es lo que proponemos desde Fuerza Republicana.

Finalmente, no hay duda de que hay una participación a medias cuando en nuestro sistema electoral proponemos el voto directo y obligatorio, no así en materia de consultas. Creemos que esto se sale de contexto. Si pretendemos hacer jugar las instituciones de la democracia, si queremos que el pueblo de la Nación se expida expresando su voluntad soberana, hagamos una convocatoria como cuando lo hacemos para las elecciones generales, porque estos temas son de interés general. Esta es una nueva impugnación en tanto y en cuanto el dictamen de mayoría no establece el voto obligatorio.

También notamos una gran ausencia a la que han hecho referencia otros señores convencionales y que se vincula con el derecho de revocatoria de los mandatos cuando el gobierno elegido por la voluntad popular defrauda o estafa al electorado. Esto está contemplado en algunas legislaciones, como ocurre en la provincia de Santa Fe, donde desde hace años existe una ley que prevé el derecho de revocatoria de los mandatos de los intendentes municipales. Reitero que es una gran ausencia dentro de este artículo.

Desde Fuerza Republicana queremos votar en sentido afirmativo, pero por los defectos apuntados respecto del despacho de mayoría esto nos resulta imposible, porque sería contrariar nuestra conciencia. Por ello, al concluir las exposiciones vamos a solicitar un breve cuarto intermedio en las bancas para consensuar un artículo que asegure la participación popular respecto de la consulta y la iniciativa popular. (*Aplausos*).

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra la señora convencional por Córdoba.

Sra. ROQUE.— Señor presidente: dada la importancia del tema y pese a lo extenso del debate en el que han sido expuestos brillantes conceptos sobre el asunto en discusión me voy a permitir efectuar algunas reflexiones muy breves, sobre todo para resaltar la trascendencia de la participación popular en estos institutos que vamos a consagrar.

Como lo dijéramos en los fundamentos de nuestro proyecto, al igual que la mayoría de las constituciones del siglo pasado la nuestra regula la participación popular a través de elecciones periódicas de autoridades.

Así, el elector es convocado solamente en los períodos prefijados y en ellos expresa su preferencia por uno o varios candidatos, contando en general con pocas herramientas de participación o de control más o menos inmediatas. Pero la sociedad actual ya no se conforma con la posibilidad de emitir su voto de tiempo en tiempo para la elección de los gobernantes. Como única posibilidad de tomar parte en las decisiones que hacen al destino común de la sociedad actual, señor presidente, reclama cada vez mayor participación.

Tal como se señalara en el dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia, la evolución constitucional indica que la participación ciudadana no debe limitarse únicamente al voto, pues esta situación genera inconvenientes que atentan contra la funcionalidad del sistema.

Convención Nacional Constituyente

La participación limitada produce la llamada alienación del poder, o sea 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. Esto dificulta la internalización, muy necesaria, de las normas y prescripciones, lo que provoca que ellas aparezcan como imposiciones y no como resultado de un proceso en el que los afectados tomaron parte.

El doctor Santiago Nino, en su obra Fundamentos de Derecho Constitucional, al tratar el problema de la apatía política, expresa que la concepción deliberativa de la democracia, a la que adherimos, ve como algo deseable la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos; que esta concepción de la democracia debe promover la participación de los ciudadanos en el proceso político, la que debe darse, en primer lugar, a través de los canales naturales de representación, participando en los partidos políticos y en los debates públicos que se desarrollan a través de las elecciones o de las medidas de gobierno en los procesos electorales. Pero también debe darse una participación amplia de los ciudadanos directamente en la toma de decisiones. Precisamente, ello se intenta lograr mediante los llamados institutos de democracia semidirecta.

Surgieron con el ánimo de remediar hechos reales, muchas veces repetidos, porque los órganos representativos no constituían la fiel expresión de la voluntad popular.

Pero, señor presidente, esta posibilidad de participación directa del pueblo fue y es resistida. Aquí se han dicho algunas cosas sobre este tema, con distintas fundamentaciones, y sobre este aspecto quiero profundizar.

Se ha alegado en su contra la falta de conocimientos técnicos por parte de la gente como para resolver los complejos problemas de la política contemporánea. Frente a ello podemos decir que este hecho real no debe ocultar que, en definitiva, en todas esas esferas de la acción política están en juego intereses de los individuos y que ningún tecnócrata puede sustituir a cada individuo en el conocimiento cabal de sus propios intereses.

También se ha dicho, señor presidente, que la participación incrementa las presiones de demandas sociales dirigidas al sistema democrático cuya insatisfacción pone en crisis la gobernabilidad del sistema y que, por lo tanto, atenta contra la democracia.

Tal como lo señala el doctor Nino en su obra antes citada, éste es el argumento empleado en el informe para la Comisión Trilateral por Huntington, Croizier y Watanuki para recomendar el cierre de los canales de participación popular. Ellos proponían como remedio para encarar la crisis de la democracia, la modernización de los excesos de ella, reforzando el principio de autoridad, limitando la participación y las consiguientes demandas.

Estas recomendaciones fueron bien contestadas por Bobbio, al sostener que no se puede solucionar el problema de la imposibilidad de satisfacer las demandas sociales mediante la represión de esas demandas.

También, a propósito, Dahrendorf sostuvo acertadamente que debe evitarse caer en la tentación de retroceder en los derechos y beneficios de la gente, es decir en la tentación de suponer, como lo han supuesto en la Argentina muchos personajes que llegaron al gobierno al amparo de la noche y nos ha tocado padecerlos, que lo que se necesita es menos educación, menos libertad y más disciplina, pues es imposible hacer retroceder la rueda de la historia hacia un mundo menos civilizado.

Convención Nacional Constituyente

También se ha dicho que el artículo 22 de nuestra Constitución es un freno para incorporar canales de participación directa de la ciudadanía. Se ha afirmado que por expresa indicación del artículo 22, el pueblo no puede decidir en forma directa en relación a cuestiones relacionadas con el gobierno de la sociedad.

A ello contestamos, señor presidente que, a nuestro juicio, esa hermenéutica del artículo mencionado resulta incompleta y peca por defecto, toda vez que se ciñe exclusivamente a la letra de la norma y no investiga el verdadero espíritu que le dio origen.

La misma Constitución lo enuncia en su artículo 33, cuando se refiere a la posibilidad del pueblo de expresar su opinión a través de formas no contempladas explícitamente, y que nosotros hoy estamos consagrando al otorgar jerarquía constitucional a dos institutos de democracia semidirecta, como la iniciativa y la consulta populares.

En términos generales puede decirse, señor presidente, que las formas semidirectas consisten en diversos mecanismos o procedimientos mediante los cuales el cuerpo electoral participa directamente en la función legislativa o adopta decisiones políticas fundamentales sobre determinados temas de interés general de la Nación.

Ellas no sólo han sido consideradas por las legislaciones de numerosos países, enumeración que omitiré en homenaje a la brevedad, sino que además han sido tomadas por nuestro derecho público provincial, encontrándose en las nuevas constituciones provinciales de nuestro país.

Quiero resaltar que en Córdoba, no sólo forman parte de la letra de la Constitución, sino que al ser reglamentadas fueron puestas en vigencia. Como ejemplo cabe destacar que la actual ley provincial que establece el denominado cupo femenino o ley de cuotas en la lista de candidatos, fue el fruto de una iniciativa popular en la cual tuve participación y que fue convertida en ley, hoy vigente.

La iniciativa popular, señor presidente, adquiere importancia porque puede funcionar como instrumento para suplir el incumplimiento de los denominados deberes positivos. En este sentido, su utilidad radica en obrar como indicador de demandas o anhelos populares insatisfechos por parte del gobierno.

Señor presidente: creo que estamos dando un paso fundamental con la inserción constitucional de estos nuevos mecanismos. Las democracias modernas requieren canales de participación amplios y abiertos. A través de una más amplia participación se profundiza el valor de la democracia en cuanto a procedimiento de discusión organizada, dirigido a converger en la aceptación de las mismas normas de conducta, y se genera un valor instrumental en cuanto se logra que el ciudadano se sienta parte del sistema, convirtiéndose en su decidido defensor al incorporar normas y decisiones que resulten de él.

Señor presidente: como militante de la Unión Cívica Radical, partido político que desde siempre ha sido defensor de la democracia representativa, es para mí una circunstancia feliz poder plasmar estas instituciones en la Constitución Nacional, encaminando así a la sociedad toda a una forma más plena de democracia participativa. Por eso seguimos proclamando nuestras ideas, convencidos de que la democracia es una forma de vida, nuestra forma de vida, y en ella empeñamos nuestros esfuerzos y trayectoria de más de cien años de vida partidaria al servicio de la Nación.

Para finalizar, señor presidente, quiero decir que esperamos que el legislador tome la

Convención Nacional Constituyente

antorcha que hemos encendido los constituyentes, y haga efectivos en la Nación Argentina los nuevos mecanismos de participación para que así sea realidad lo que, más allá de los matices expresados hoy por casi todos los oradores, tengamos una sociedad más libre, más participativa, más justa y más solidaria. En suma, más democrática. Porque estamos firmemente convencidos de que, como decía Al Smith, la única cura para los males de la democracia es más democracia. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por La Rioja.

Sr. MENEM.— Señor presidente: la circunstancia de que el debate está prácticamente agotado desde mi punto de vista y esta autolimitación que nos hemos impuesto los bloques en cuanto al tiempo del uso de la palabra, prácticamente me obligan a solicitar la inserción de mis conceptos, de mis reflexiones sobre este tema tan importante que hoy tratamos. En consecuencia, sólo voy a decir unas pocas palabras respecto de esta importante incorporación al texto constitucional de los institutos de la iniciativa y la consulta popular.

Cuando durante mucho tiempo vinimos propugnando por todo el país la necesidad de reforma de la Constitución, en las numerosas conferencias, charlas o debates, decíamos que había tres ideas fuerza que la inspiraban. Asimismo lo expresamos en el documento elaborado por los juristas del Partido Justicialista que diera origen luego al primer proyecto que presentó en el Senado de la Nación el bloque de senadores justicialistas propiciando la reforma constitucional. Esas tres ideas fuerzas eran dar mayor participación, generar mayor control y generar mayor eficacia.

Las figuras que hoy incorporaremos al texto constitucional participan de esas tres ideas fuerza: participación, control y eficacia.

No cabe duda de que con la iniciativa y la consulta popular estamos dando mayor participación al ciudadano en el manejo de la cosa pública. No se podrá discutir tampoco que con la participación directa del ciudadano estamos generando mayores y mejores posibilidades de control en el manejo de la cosa pública. Si consideramos que los representantes del pueblo no son nada más que sus mandatarios, la participación directa de los mandantes indudablemente también hace suponer que habrá mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública. Por eso es que con mucha satisfacción vamos a votar hoy la inclusión de estas dos instituciones que también vienen a apoyar nuestra idea de que con esta reforma constitucional estamos reforzando los tres principios básicos del artículo 1° de la Constitución Nacional, en los cuales se asienta nuestra forma de gobierno representativo, republicano y federal.

Al resignar las intermediaciones en la expresión de la voluntad popular, en la eliminación los colegios electorales y votos en segundo grado por medio de las legislaturas provinciales, —para la elección de presidente y vicepresidente de la Nación, sin colegio electoral, o para la de senador, también en forma directa— mejoramos las condiciones de la representación. Al incorporarse nuevos métodos o mecanismos de control como la Auditoría General, el Defensor del Pueblo o el juicio más ejecutivo para enjuiciar a los magistrados del Poder Judicial, o al extenderse el período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación posibilitando una mayor actividad y presencia del Poder Legislativo, se está mejorando uno de los principios fundamentales que hacen al régimen republicano, que es el de la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Convención Nacional Constituyente

También se refuerza el principio republicano cuando se atiende a una mayor periodicidad de los mandatos como cuando se disminuye el término de los mandatos del presidente y vicepresidente, o el de los senadores nacionales, de nueve a seis años.

A su vez, cuando aprobemos los proyectos que vengan despachados por la Comisión de Competencia Federal estaremos reforzando el tercer pilar que es el del gobierno federal.

En lo que se refiere al gobierno republicano, por supuesto estamos apuntando a una mejor división de los poderes, que es otro de los principios fundamentales en los cuales se basa la República.

Por otra parte, con la incorporación de los métodos de democracia semidirecta estamos zanjando aquella vieja discusión sobre si están previstos en la Constitución Nacional o no, en la cual quienes están en contra, invocando el artículo 22, dicen que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes, y quienes están a favor, invocando el artículo 33, dicen que las declaraciones, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución no implican la negación de otros derechos y garantías que nacen de la soberanía del pueblo.

Sobre esa base muchos han sostenido que los métodos de democracia directa, si bien la Constitución no los contempla expresamente, tampoco los rechaza. Por eso tuvimos experiencia de consulta popular o plebiscito, como se lo llamó en su momento, cuando no se les pudo dar el carácter vinculante. Con la incorporación que vamos a aprobar estamos terminando con esa discusión y la regulamos perfectamente.

Por otra parte, consagramos en la Constitución un verdadero derecho natural porque no podemos desconocer que la iniciativa y la consulta popular hacen a la soberanía del pueblo. Se trata de aquellos derechos naturales que están ínsitos en la misma naturaleza del hombre, de aquellos derechos por los cuales siempre se recuerda a la heroína Antígona, del drama de Sófocles, cuando le dice al tirano Creonte frente al cadáver insepulto de su hermano, a quien el tirano no le permitía enterrar como una sanción por haberse levantado en armas contra él, que no podía haber decreto del hombre que fuese en contra de las leyes divinas, esas leyes —decía Antígona— que no son de hoy ni de ayer sino de siempre y que nadie sabe cuándo han aparecido.

Esta constitucionalización de un verdadero derecho natural es lo que está jerarquizando también esta reforma constitucional. Además, este quinto proyecto que estamos considerando y que incorporaremos a la Constitución, así como otras normas que vamos a incorporar hasta que finalice esta Convención constituye otro rotundo mentiz a aquellos que decían que se venía a esta Convención Constituyente nada más que a aprobar la reelección del presidente o a permitir la elección del tercer senador.

Por estas razones, vamos a votar afirmativamente con gran satisfacción esta incorporación porque así enriqueceremos a nuestra Constitución Nacional y no haremos más que reeceptar en el orden nacional instituciones que ya están vigentes en el derecho público provincial desde hace mucho tiempo confirmando una vez más que el derecho público provincial ha ido siempre a la vanguardia del derecho público en el orden nacional. Por eso —reitero— vamos a votar con mucha satisfacción esta incorporación que enriquecerá a nuestra Carta Magna.
(Aplausos)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Convención Nacional Constituyente

Sr. CAFIERO (A.F.).— Señor presidente: el debate que rodea la futura sanción de esta nueva cláusula de la Constitución ha sido tan rico y erudito que cuesta hacer una síntesis del mismo y mucho más agregar algo a lo que con tanta propiedad se ha manifestado en este recinto.

Podemos dividir a los expositores, grosso modo, en dos grandes categorías: los "minimalistas", que han opinado que es poco lo que se incorpora de iniciativa y de consulta en la Constitución, y que había que profundizar los procesos de iniciativa y consulta, con nuevos procedimientos para volver a expresiones más genuinas y profundas de la voluntad popular; y los "maximalistas", que han sostenido que lo que estamos a punto de sancionar no sólo viola el artículo 22 de la Constitución Nacional, sino que le estamos dando un instrumento al pueblo que, desde Barrabás hasta Hitler y Mussolini, no ha sabido decidir sobre las cuestiones que se someten a su decisión. Obviamente, entre estos dos extremos es lógico que el dictamen de la mayoría haya resuelto ratificar la propuesta original.

Con respecto a la afirmación de que no es acertado dejar la iniciativa de estos dos institutos a la Cámara de Diputados porque sería violatorio de ciertas normas republicanas o democráticas, me permito recordar que los representantes del pueblo están en esa Cámara. Esto no significa que el Senado sea menos democrático. Lo que ocurre es que la Constitución ha dividido las funciones de ambas Cámaras, y si los representantes del pueblo que están en la Cámara de Diputados, a través de estos dos institutos ceden parte de sus prerrogativas, es lógico que las iniciativas que tienden a esa cesión de facultades se originen en la Cámara que las ejerce. Con esto queda salvada una de las objeciones que tal vez ha merecido mayor apoyo en el debate.

Hemos recibido sugerencias de federalizar la iniciativa popular de manera que no se concentren los votos y se conviertan en un instrumento susceptible de legislación en varias provincias. Nos parece acertada la sugerencia pero creemos que es excesivo colocarla en la Constitución sino que tiene que quedar librado a la ley.

También se ha propuesto ampliar los temas vedados a la consulta popular, incluyendo en ellos lo concerniente al régimen federal. Tal vez sea razonable opinar así, pero de acuerdo con la experiencia y los antecedentes constitucionales obrantes en nuestro poder, nos parece que es materia de pronunciamiento legal y no de expresa constancia en la Constitución.

De manera que ratificamos el despacho de mayoría, haciendo solamente dos correcciones gramaticales, una de las cuales fue sugerida por el señor convencional López de Zavalía. En el despacho sobre iniciativa popular, donde dice: "Ambas Cámaras con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros sancionará...", hay que reemplazar el término "sancionará" por "sancionarán". Y con respecto a la propuesta sobre consulta popular, cuando dice: "Ambas Cámaras con el voto de la mayoría de la totalidad de los miembros reglamentará...", hay que sustituir el término "reglamentará" por "reglamentarán". De esta forma, la comisión que presido daría por terminada la discusión formal del texto.

Pero no quiero dejar el tema sin volver a algo que ha sido reiteradamente expuesto en esta Convención y justificar por qué estos dos institutos no están en colisión con el artículo 22 de la Constitución Nacional, como lo han señalado numeros oradores, entre ellos quien me precedió en el uso de la palabra, el doctor Menem.

El artículo 22, que establece que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes, es originario de la Constitución de 1853, mientras que el artículo 33 fue incorporado por la reforma de 1860, merced a un convencional bonaerense —entre comillas—,

Convención Nacional Constituyente

Domingo Faustino Sarmiento. ¿Por qué Sarmiento colisiona con Alberdi, autor del artículo 22? ¿Será por las polémicas propias de los hombres de entonces, o porque Sarmiento —como algunos piensan— tenía otras ambiciones y designios al incluir este nuevo artículo, que lo emparentan con el roussonianismo, con las democracias igualitarias antes que con las formas de la República?

Cualesquiera hayan sido las intenciones de Sarmiento, el ilustre sanjuanino que —repito— representaba a la provincia de Buenos Aires, déjese decir que el artículo 33 nos está diciendo algo muy importante, que hace a las tareas de esta Convención. La Constitución de 1853 no fue una obra cerrada; no fue un dogma inmodificable sino extensible en función de la experiencia histórica y del dinamismo propio de los hechos. Los constituyentes fueron muy sabios y hablaron de nuevos derechos que surgieran a la luz de la experiencia histórica. Por eso es una buena técnica constitucional desarrollar los llamados derechos implícitos, porque los derechos explícitos no deben ahogar la virtualidad operativa y la vitalidad existencial y jurídica de estos. Y precisamente en este momento estamos legislando dando virtualidad operativa a un derecho implícito como es el de la soberanía popular.

Hay una tensión lógica y jurídica entre los artículos 22 y 33. Cuando la Corte Suprema tuvo que abordar este problema en el caso Baesa, en 1984, sobre el tema del plebiscito del Beagle, admitió la posibilidad del plebiscito en virtud del artículo 33, pero al mismo tiempo lo declaró no vinculante, porque no había en ese momento una norma constitucional que le permitiese al país ejercerlo en forma plena. La reforma que vamos a aprobar incluirá la consulta popular de forma que no queden dudas para la jurisprudencia del futuro. Los argentinos vamos a estar habilitados a utilizar un nuevo instituto que hace a la participación democrática del pueblo en las decisiones de gobierno.

No sólo esta disposición constitucional abre el camino a la participación sino que hay otras —a las que se han referido oradores preopinantes— que remueven los obstáculos que dificultan la participación, como cuando se establece la elección directa del presidente de la República y de los senadores de la Nación, desintermediándose la vida política. Esto es sano y saludable para la democracia. De esta forma, cerramos este capítulo advirtiendo que hemos recorrido un desarrollo orgánico fundacional. Empezamos con el artículo 22 y después en 1860 se agregó el 33. La experiencia histórica nos fue mostrando la posibilidad de ampliarse estos institutos, que tuvieron recepción en las constituciones provinciales, y ahora rematamos este desarrollo orgánico con esta prescripción en la Constitución Nacional.

Hablamos de participación. Aquí se han dicho cosas muy importantes. Se ha hablado de la democracia participativa como la forma moderna de la democracia. La democracia participativa recoge algunas de las deficiencias que la vida democrática a secas viene ofreciendo a lo largo de toda la experiencia en el mundo. Hay apatía e indiferencia en los pueblos hacia algunos valores y hacia algunas formulaciones jurídicas y políticas de la democracia.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Convención Nacional Constituyente, doctor Eduardo Menem.

Sr. CAFIERO (A. F.).— Esta apatía a veces es voluntaria, a veces es involuntaria; son cuando las exclusiones hacen que los pueblos no expresen con fidelidad sus preferencias políticas ni se animen a participar en lo que entienden que es la lógica del poder. La lógica de la gente a veces

Convención Nacional Constituyente

se divorcia de la lógica del poder. En consecuencia, se producen esas fracturas que llevan a la desmovilización, a la indiferencia y a la apatía ciudadana.

Esos institutos tienden a facilitar medios para vencer ese mal de la democracia moderna pero reconociendo que la participación no es un hecho natural, no se da naturalmente. Necesita de estímulos, de educación, de cultura. Es una tarea larga y en la cual está comprometido el carácter docente que debe tener la función del político.

Esto nos lleva a un tema que flota en las preocupaciones de esta Convención. ¿Cómo debemos entender la participación? Hubo tiempos en la historia, y me voy a referir concretamente a nuestro país, en que la participación se entendió en función del ciudadano político. El hombre era fundamentalmente un miembro de la polis política. Esto de alguna manera emparentaba el concepto de la democracia con la Grecia antigua.

Nos hablaban de la necesidad de extender la ciudadanía a todo el pueblo, porque el pueblo estaba privado, excluido, en sus grandes mayorías de participar de la vida política, y fuimos dando a la participación solamente el aspecto de la ciudadanía política del hombre.

Esto estaba justificado, y tengo algunas cifras que hablan claramente de lo que fue la exclusión política en nuestro país. En 1916, primera elección votada con la ley Sáenz Peña, votó el 9 por ciento de la población del país, y aproximadamente el 60 por ciento del padrón electoral. En 1947, cuando la exclusión estaba ceñida al campo de las mujeres y a los habitantes de los territorios nacionales, había subido el porcentaje de gente que participaba en la política, si el índice que tomamos es la concurrencia a los actos electorales.

En 1946 votó el 18 por ciento de la población del país, ya el 83 por ciento de su padrón, pero el salto que revela de qué manera la exclusión política quedó definitivamente acotada en la experiencia argentina lo dan las elecciones siguientes a la implantación del voto femenino y a la provincialización no de todos pero de muchos de los territorios nacionales.

Entonces, la participación —es decir, el porcentaje de votos, el cociente de dividir los votos por la población— del 10 por ciento pasó al 50 por ciento. Hoy podemos estimar que *grosso modo* la mitad de la población argentina —deben tener en cuenta que hay un enorme porcentaje que son menores de 18 años, hay extranjeros, hay una cantidad de gente que no participa— necesariamente no está en los padrones. Pero de cualquier forma, esto señala de alguna manera cómo fue superado en la Argentina el problema de la exclusión política y de cómo la ciudadanía política fue el rasgo natural, predominante, casi exclusivo, en la definición de lo que es el ciudadano, de lo que es la persona.

Sr. PRESIDENTE.— El señor convencional Auyero le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. CAFIERO (A.F.).— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. AUYERO.— Gracias, señor convencional Cafiero. No es esta interrupción una venganza a otra interrupción suya anterior.

Convención Nacional Constituyente

El señor convencional Cafiero está haciendo una pormenorizada observación de la exclusión política, la cual compartimos. No sé si me estoy anticipando a un párrafo de lo que sigue de su discurso. Pero uno de los problemas que hoy afecta en la Argentina la participación es la exclusión social, y la exclusión social conlleva necesariamente, muchas veces, mecánicamente a la exclusión política.

Cuando hay un porcentaje tan alto de hombres y mujeres excluidos de las condiciones mínimas de vida, es muy difícil que esa gente pueda tener acceso a una participación política digna. Precisamente un movimiento político como el justicialismo, que tuvo la responsabilidad y el honor de haber incorporado a la vida social a tantos sectores postergados de la vida económica nacional en sus luchas después del 45, seguramente tendrá que tener muy presente que hoy muchos argentinos —según algunas encuestas casi un tercio— forman parte de los excluidos sociales de nuestro país, y a ellos es muy difícil pedirles una participación consciente, políticamente responsable.

No dudo de que la sabiduría popular, a falta de educación, suple muchas veces estas condiciones, pero no hay duda tampoco de que uno de los grandes temas de la democracia moderna es cómo convive la democracia de participación con la absoluta indigencia en materia económica y social.

Consecuentemente, sin pretender una polémica a esta altura de la noche, que sería quizás para otro punto, señalo que cuando votamos, y vamos a hacerlo, la participación política, con todo nuestro entusiasmo, a pesar de las limitaciones del proyecto, sabemos que esta participación política está fundamentalmente limitada por una política económica y una condición social que excluye a gran parte de los argentinos de sus derechos económicos y sociales, y consecuentemente de su vida cívica. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Señor convencional Cafiero: el señor convencional Aguirre le solicita una interrupción, pero le informo que está por finalizar su tiempo, de modo tal que otra interrupción y se queda sin poder hablar.

Sr. CAFIERO (A.F.).— Tengo entendido que como presidente de la comisión, informando mi despacho, tengo un tiempo un poco más flexible que el que usted me está ofreciendo. Cedería con gusto la palabra siempre que fuera por un tiempo brevísimo.

Sr. PRESIDENTE .— Tiene la palabra el señor convencional por Mendoza.

Sr. AGUIRRE.— Señor presidente: de la exposición del señor convencional se entiende que se buscan métodos o formas, para tratar de precisar la expresión o la manifestación de la soberanía popular, y se hace una historia del asunto desde 1916, aproximadamente, o desde la vigencia de la Ley Sáenz Peña hasta la fecha.

Pero me pregunto si no sería necesario que el señor convencional hiciese una reflexión sobre lo que está ocurriendo hoy con la falta de participación política del padrón electoral en las últimas elecciones, que en forma alarmante va cayendo en su porcentaje, y creo que la reflexión partiría por encontrar algún tipo de solución si nosotros pensamos que la forma de recuperar la participación política del padrón electoral, lo más completo que se pueda, es cuando el régimen

Convención Nacional Constituyente

político empiece a dar las respuestas que la gente necesita. Entonces, el asunto no pasa por buscar tanto la forma, sino por empezar a responder en el sentido y la necesidad que el pueblo argentino está requiriendo.

Sr. PRESIDENTE.— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. CAFIERO (A.F.).— Lamento que nos estemos sesgando y saliendo virtualmente del tema que estamos tratando. Intenté demostrar que la participación no es solamente un hecho político, y en vez de tomarlo por el lado de la exclusión, como lo ha intentado hacer el doctor Auyero, lo quiero tomar por el lado positivo.

Quiero significar que el concepto de ciudadanía política históricamente se agotó como indicador de la participación. Han aparecido otros fenómenos en la vida de los pueblos que dieron lugar a lo que se llama la ciudadanía social. Porque el hombre no sólo es un sujeto de derecho y deberes jurídico—políticos sino que también es un sujeto de necesidades básicas elementales que lo hacen insertarse en el complejo social a través de una gran multitud de sociedades intermedias que comienzan con la familia y la escuela, y se prolongan con el trabajo en la que comunidad en que viven. Todo esto dio lugar a lo que los politicólogos o sociólogos modernos llaman la ciudadanía social.

Quiero decir que también si esa ciudadanía social la medimos por uno de sus índices, por ejemplo, la vida sindical, advertiremos que en 1945 había unos doscientos mil afiliados a los sindicatos, y en 1955, seis millones. Si es una forma de medir la ciudadanía social, diría que nunca fue más intenso el crecimiento de esta segunda forma de ciudadanía que durante ese período. Ciudadanía social que, lógicamente, fue y está asumiendo nuevos tipos, nuevos valores, nuevas modalidades, pero que sigue siendo la segunda forma, la segunda ciudadanía que completa la personalidad del ciudadano sin aditamentos.

Pero queda una tercera ciudadanía sobre la cual todavía la sociedad moderna —ésta en la que vivimos— ni aquí y en el mundo ha dado respuesta: es la ciudadanía económica.

Permítaseme que utilice una expresión que me parece que sintetiza bien el concepto que le quiero dar a esta caracterización.

¿Cuál es la ciudadanía económica? Cuando el ciudadano puede concurrir al mercado a vender o a comprar, a demandar u ofertar bienes económicos. Mientras esté privado de esta posibilidad habrá exclusión económica, como había exclusión política en los tiempos del fraude y como había exclusión social cuando no se conocían las virtudes de la agremiación social.

Es el drama de nuestro tiempo: la falta de ciudadanía económica. Porque hay un trecho muy importante del tejido social de nuestros países que no accede al mercado porque no tiene oportunidad de vender su bien fundamental que es el trabajo o porque no puede demandar los bienes que el mercado le ofrece por la exigüidad de sus ingresos.

La ciudadanía económica es en estos aspectos, algo que debería tender en nuestra memoria política la misma dimensión que tuvo o que tiene —repito— la ciudadanía política en un tiempo, y la ciudadanía social en otro. Cuando el ciudadano libre, el ciudadano soberano, el ciudadano participativo, ese hombre sujeto de derechos y obligaciones jurídicas pero también sujeto de necesidades básicas fundamentales, se realice es porque habrá alcanzado las tres ciudadanías: podrá ser ciudadano de la política, ciudadano de lo social y ciudadano de lo

Convención Nacional Constituyente

económico.

Señor presidente: nuestra reforma constitucional tiene mucho que ver con estos modos de ciudadanizar la actividad del hombre. Y precisamente lo que estamos debatiendo y sancionando es la constitucionalización de la democracia, palabra que no estaba en nuestra Carta Magna del 53 y que vamos a incorporar.

Estamos creando nuevos métodos de participación política que son los que van a fortalecer nuestro concepto de la democracia.

Para terminar, quiero decir que no sé si escuché bien —si no es así, pido disculpas—, pero algún congresal dijo que no abusáramos de esto de la democracia directa o semidirecta, porque tal vez vamos a apurar el trago final de la democracia.

Repito: no sé si escuché bien. Pero si fuera así, a quien lo dijo —si está presente en este recinto— quiero contestarle que no se haga ilusiones. No estamos apurando ningún trago final de la democracia, estamos en el aperitivo de la democracia. (*Aplausos prolongados en las bancas y en las galerías*) Estamos empezando a saborear la democracia que queremos, la democracia participativa. (*Aplausos prolongados*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires del bloque de la Unión Cívica Radical, Raúl Alfonsín. (*Aplausos*)

Sr. ALFONSIN.— Me traje la barra, señor presidente (*risas*), por lo que pido disculpas.

Hace ya algunos años, en la década del 70, fui invitado a un congreso de sociólogos que se realizaba en la ciudad de San José de Costa Rica, donde —entre paréntesis— tuve el gran gusto de saludar por última vez al padre de la sociología argentina don Gino Germani, a la sazón yéndose ya de Harvard hacia la Universidad de Nápoles. El tema de ese congreso era la democracia.

Escuché una serie de intervenciones de importantes sociólogos que provenían de países en los que se vivía la democracia, imputando cualquier cantidad de errores, desviaciones y falencias a la democracia formal. Fueron tantos que pedí la palabra para pronunciar un discurso muy breve y sostener que, por lo menos en el cono sur de América, en aquel tiempo quien no distinguía la diferencia entre la democracia formal y la dictadura no distinguía la diferencia entre la vida y la muerte.

Traigo a colación este recuerdo porque es preciso señalar que la democracia participativa o la participación que buscamos para complementar la democracia representativa, de ninguna manera pretende a mi criterio sucederla sino complementarla y perfeccionarla.

Es cierto que la democracia pura se acabó cuando las costumbres del foro o del ágora no podían seguir la complejidad de una sociedad moderna. Y así como fue la democracia pura, la de la antigüedad, la democracia representativa es la democracia de la modernidad. Pero esto no significa que haya sido un paso atrás, o simplemente un sucedáneo. Significa quizá un perfeccionamiento porque sería muy difícil —por lo menos, sería casi imposible— en los tiempos de las sociedades complejas llevar adelante este tipo de sociedades y evitar al mismo tiempo el conflicto de intereses que la democracia, a través de la mediación de los partidos políticos y del Parlamento, soluciona en paz y en libertad.

Convención Nacional Constituyente

Estas formas de participación complementan la democracia representativa que está defendida y simbolizada por el Parlamento y también por los partidos políticos, a los que se ha considerado muy mal esta tarde por parte de algunos señores convencionales. Diría que hacía mucho tiempo que no escuchaba un ataque tan feroz cuando se acude a la teoría organicista tan propia de los autoritarismos para decir que puede ocurrirle a los partidos lo de a la vida del hombre; cuando se recuerda que antes fueron rechazados, luego tolerados, finalmente aceptados y últimamente —como en este caso y como estamos haciéndolo ahora— llevados al rango constitucional. Se esperaba la muerte. También hemos escuchado exageraciones increíbles. Si no he entendido mal parece que la consulta popular tuvo la culpa de la muerte de Cristo. No sé qué hubiera dicho algún señor convencional ni cómo hubiera votado; a lo mejor lo tildaba de demagogo o también de subversivo, pero sí sé que "Chacho" Jaroslavsky hubiera votado por Jesús. (*Aplausos*)

Estamos hablando de una participación que significa un paso adelante importante en el despacho que hoy consideramos. Tienen razón los señores convencionales cuando dicen que es prudente, porque no hemos querido abrir el camino a posibles deformaciones de carácter democrático, ya que sabemos hasta dónde puede llegar a veces la deformación que produce la consulta, cuando no está indicada en la ley como corresponde, esto es, con la certeza que da el pronunciamiento del Congreso. De presidente se ha pasado a emperador por medio de un plebiscito.

Por otra parte, sabemos que a veces la opinión es pasajera, mientras que la democracia representativa nos brinda la posibilidad de que hace que el pueblo no esté sujeto a los vaivenes de la moda o de una campaña.

Aquí se ha criticado esta posición, que es fruto de nuestra prudencia. No queremos consultas vinculadas con lo penal, porque en un arrebató de la opinión pública podemos llegar a establecer, por ejemplo, la pena de muerte por un delito. Tratada esta cuestión de manera particular por los medios de difusión, podría llevar de pronto, en una explosión de la sociedad, a tolerar o permitir una deformación de esta magnitud.

Esto no solamente puede suceder en la Argentina. Hace poco hemos visto, frente a las fallas políticas que se habían producido en Italia, que un plebiscito popular resolvió, por más del 80 por ciento de los votos, que se retiren los fondos de apoyo del Estado a los partidos políticos. Era una circunstancia especialísima, y sin embargo fue utilizada —a mi criterio por lo menos— en desmedro de la democracia italiana.

Observamos también cómo están yendo las cosas, cuando conocemos lo que ha sucedido a través de la propaganda realizada no por Goebbels, sino por los medios modernos monopolizados u oligopolizados muchas veces, que saben crear en la opinión pública situaciones especiales.

Necesariamente tenemos que ser prudentes en un tema de esta magnitud. Estamos haciendo retrotraer desde el Congreso al pueblo lo que el pueblo le había dado a sus representantes. En consecuencia, quizá sean pasos iniciales, pero cada uno de nosotros sabe también —y me parece que acabadamente— que estos pasos iniciales no cierran el camino a otros perfeccionamientos que podrán darse por la ley y no necesariamente por la Constitución.

También quiero decir que estoy convencido de que esos pasos sucesivos van a posibilitar que se transite un nuevo camino y que vamos a ir perfeccionándonos en la búsqueda de la participación. Cuando recuperamos todos la libertad, luego del proceso, de pronto se produjo un

Convención Nacional Constituyente

fenómeno social extraordinario al amparo de la libertad recuperada. Todos estábamos como encapsulados, encerrados en nuestra propia privacidad, porque veíamos lo ajeno como peligroso. Evidentemente, cuando se actúa de esta manera no puede surgir la voluntad altruista de la participación.

Sabemos que la democracia no es sólo libertad, sino voluntad de participar y que cada ciudadano debe sentir que va construyendo al mismo tiempo el futuro de la sociedad en la que vive; debe sentirse y debe serlo en la medida de lo posible.

Estamos dando un paso adelante que es extraordinario; estamos avanzando de manera notable en la búsqueda de nuevos escenarios que ni siquiera nos imaginamos. Seguramente estemos poniendo fin a los gobiernos de un solo partido. Seguramente la Argentina de mañana, al impulso de muchas de las cláusulas que vamos a incorporar a la Constitución, va a permitir escenarios de consenso y de búsqueda común, que den lugar a que finalicen las negativas irreductibles, las confrontaciones salvajes, y que por encima de todo vayamos buscando en esa participación nuestro propio futuro —cansados, quizás todos, de peleas— para edificar esta Argentina que nos está esperando.

Sé perfectamente que los políticos estamos desprestigiados en nuestro país. Sé que la política está desprestigiada, como acontece en cualquier otro país que sufre una crisis prolongada. ¿A quién le va a imputar el hombre o la mujer el problema que no le resuelven sino a los que gobiernan? Y los que gobiernan son los políticos.

También la clase política está desprestigiada, porque no siempre damos cabal imagen de la manera que debe comportarse quien ha elegido el camino del servicio altruista por el lado del accionar político.

Sé muy bien que todo esto ocurre, pero tengo la ilusión y la esperanza —en esta Convención Constituyente en la que hay pensamientos totalmente dispares que de una u otra forma van ayudando a elaborar un consenso— de que estemos ante un tiempo nuevo. A quienes ideológicamente, con palabras agrias y una actitud permanente, nos apostrofan les diría —como a todos los argentinos— que, a pesar de los discursos tan duros, no ha habido un solo bloque que impidiera el accionar de esta Convención Constituyente o que conspirara contra su funcionamiento. Entonces, esto es nuevo.

Primero hemos tratado la defensa de la democracia, la cláusula ética para la democracia, el Defensor del Pueblo, el medio ambiente, los partidos políticos y la participación popular. Vamos a continuar considerando el tema del federalismo, el Ministerio Público extrapoder y todas las demás cuestiones que vayamos construyendo entre todos en este diálogo que, a pesar de sus aspectos crispados, resulta fecundo. En estos momentos, a través del esfuerzo del conjunto, estamos consagrando una cláusula que permitirá —como señalé anteriormente— dar un extraordinario paso adelante, porque esta norma referida a la participación es la que complementa a la democracia.

No puede haber democracia sin sujetos democráticos, y no hay sujetos democráticos distraídos frente a lo que ocurre. Necesitamos que cada uno participe; quizá la responsabilidad del político de esta hora sea buscar la participación de todos para que las generaciones futuras puedan comprender que la democracia —como señalé— más que la libertad —o al lado de ella— pone el compromiso fundamental de la ética de la solidaridad. (*Aplausos. Varios señores convencionales rodean y felicitan al orador.*)

Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Entre Ríos.

Sr. ALASINO.— Señor presidente: vamos a incorporar en la Constitución Nacional dos de las conocidas formas semidirectas de participación que intentan perfeccionar el funcionamiento de la democracia. Y lo hacemos por una actitud natural de perfeccionamiento que vamos alcanzando en el funcionamiento de esta democracia que poco a poco comienza a andar, cuyos tiempos no necesariamente se deben medir en años calendarios pero que, evidentemente, empieza a dar frutos, porque consigue superar los conflictos que se le presentan de la única forma posible: a través de la discusión y del diálogo.

Estos institutos que originariamente pertenecen a sistemas parlamentarios, nacen cuando se perfeccionan éstos e irrumpe el voto popular en la escena política mundial. Esto no es una perogrullada, porque a partir de que el voto comienza a ser el modo en que se expresan los ciudadanos, se lo toma como la forma permanente en que la población emite su opinión. Por lo tanto, debe ser —y es— para los argentinos el sustrato de estas novedosas formas de perfeccionamiento de la democracia.

Ello es así porque en la marcha de la democracia, el siglo XIX significó la democracia representativa y el siglo XX, la democracia participativa. Digo esto porque desde dos siglos atrás, la democracia no es extraña ni ajena a nadie. Lo que sí es novedosa es la forma en la que se empieza a comprender el valor de la democracia.

La democracia representativa no entra en crisis sino que es un sistema que va dando funcionamiento a las instituciones, y en un determinado momento de la historia se da un salto cualitativo en la manera de entender la democracia. Es así como aparece esta nueva forma de democracia, que es la participativa.

Alguna vez en mis desordenadas lecturas, leí que un estudioso de estos temas decía algo parecido en cuanto a que la democracia del siglo XIX se puede sintetizar como representativa y la del siglo XX como participativa.

A lo largo de la evolución de la democracia argentina este proceso queda demostrado tan nítidamente que no puede ser dejado de lado al formular algunas observaciones.

He señalado en este recinto que el siglo XIX en la Argentina comenzó reconociendo a los partidos políticos nacionales. También dije que el pacto de Yrigoyen y Saénz Peña —o, de su mandatario, el doctor Paz— fue el punto de partida de la democracia participativa porque posibilitó dos cuestiones fundamentales con respecto a la participación: amplió las bases electorales e integró a una oposición que hasta ese momento conspiraba o tenía actitudes revolucionarias.

A partir de ahí la lucha dejó de ser revolucionaria y comenzó a ser por las ideas, por los conceptos de partidos políticos francos y abiertos. Esto que digo tan rápidamente en cuanto a los partidos políticos tal vez represente el primer cambio cualitativo de la democracia representativa a la participativa que se da en nuestro país, porque el fin que en aquellos momentos perseguían los argentinos a través de sus líderes políticos o de los hombres que representaban de alguna manera la decisión que aquellos tenían, era algo a lo que recién se refería el señor convencional preopinante: la indiferencia.

Se debía superar la indiferencia de los argentinos, aquello de lo que hablaba el señor convencional Antonio Francisco Cafiero cuando hizo referencia al seis o nueve por ciento que

Convención Nacional Constituyente

votaba. Pero también había que superar las agrupaciones eventuales que se armaban para las elecciones e instalar en la Argentina la cultura de los partidos políticos.

Así es como va evolucionando la democracia de representativa a participativa, porque además la libertad que se defendía de poder votar —el símbolo de la libertad a votar—, es la de que cada uno pudiera expresar su punto de vista no en una elección amañada, donde siempre la voluntad popular terminaba siendo violentada.

Más allá de las vicisitudes que tuvo el proceso histórico argentino, se instala la democracia política que llega a un estadio que, para los peronistas, es el de la democracia social, aquella a la que Juan Perón calificaba como la democracia social por sus fundamentos, naturaleza y objetivos.

Me hago cargo —por lo que nos toca— de la observación honrada y honesta —tal vez, defraudada— del señor convencional del Frente Grande, pero los peronistas pretendemos que no se nos recuerde sólo por la ayuda social o por haber rescatado a los humildes y a los pobres —a los que la moderna terminología denomina los excluidos— sino porque instalamos la cultura del trabajo.

Sr. PRESIDENTE.— El señor convencional López de Zavalía le solicita una interrupción, ¿se le concede?

Sr. ALASINO.— Señor presidente: más adelante he de conceder la interrupción que se solicita.

Decía recién que los peronistas pretendemos que se nos recuerde por haber instalado la cultura del trabajo, que no es poco. Ello se expresaba de una manera sencilla para que la gente lo entendiera, pero en el fondo lo que dignificaba al hombre era trabajar, trabajar y trabajar. Y donde todo hombre tenía obligación de producir por lo menos lo que consumía, y donde el agio y la especulación empezaron a ser un delito perseguido por los jueces.

Entonces, más allá de que nos digan, que la ayuda social, la asistencia social, la Fundación Evita —en este día tan importante para su memoria— nos hayan signado para toda la vida, creo que se define mucho más con el momento histórico que nos tocó vivir por esto que fue una forma novedosa de ver la justicia en la Argentina. Ya no era un ideal ético, como decía Alem. Era una actitud concreta de reparación aquí y ahora. Esto empezó a ser la forma paralela como se intentó instalar en la Argentina el derecho que tenía cada hombre a trabajar y con su esfuerzo sacar adelante a los suyos y a su país.

Por eso me hago cargo de lo que nos falta todavía de la democracia social a la que tenemos que llegar, porque comparto también la opinión de que éste es un camino y una etapa. Pero espero que cuando nos recuerden a todos los que estamos aquí, más que por lo que dimos o porque se lo merecía la persona atacada, lo hagan porque proporcionamos a cada uno la posibilidad de conseguir y asegurar sus derechos con su trabajo. Ahora le concedo la interrupción al convencional López de Zavalía.

Sr. PRESIDENTE.—Tiene la palabra el señor convencional por Tucumán.

Sr. LOPEZ DE ZAVALIA.— La interrupción será breve y tiene por objeto evitar un posterior

Convención Nacional Constituyente

pedido de palabra De manera que primero voy a solicitar que se le descuenta este tiempo al orador en uso de la palabra.

Sr. PRESIDENTE.— Imposible, señor convencional.

Sr. LOPEZ DE ZAVALIA.— Entonces, voy a ser más breve todavía, señor presidente.

Quisiera saber cómo será la votación para poder aclarar esta cuestión dentro de nuestro bloque. Sugerimos que se vote primero la iniciativa popular, respecto de la cual esperamos que la comisión acepte las propuestas de Fuerza Republicana; pero anticipamos que aún en el caso de que fueran rechazadas, votaríamos a favor del dictamen de mayoría.

En cambio, nos pronunciaremos en contra de la consulta popular porque no encontramos forma de enmendar el despacho de mayoría. Esto no significa desconfianza alguna al pueblo ni traer el proceso a Jesús, donde en mi modesta opinión si grande fue la culpa de la muchedumbre, mucho mayor todavía fue la del juez romano que no aplicó el derecho que estaba obligado a aplicar. Entiendo que se han cometido muchos errores por vía de consultas populares, pero ¡cuántos son los que se han cometido con el régimen representativo!

En síntesis, pido que se aclare cómo se va a votar. Insisto en que como ésta no es propiamente una interrupción, no se tenga en cuenta para el tiempo que le corresponde al orador.

Sr. PRESIDENTE.— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Entre Ríos.

Sr. ALASINO.— También voy a hacer una referencia a Jesús, porque todos hablan de ese tema.

Debemos precisar dos cosas. Los romanos tenían una forma muy sabia de hacer llegar su civilización. Al país que invadían le respetaban dos cosas: los dioses y el derecho propio. A Jesús lo condenó el derecho judío —y esto lo digo sin aludir a situaciones actuales—; y lo hizo por el sacerdote Caifás. Porque Jesús, como judío que era, debía ser juzgado por la ley judía. Y los romanos tenían la obligación de hacerla respetar. Si leen otro Evangelio y no solamente el de Mateo, verán que Pilatos dice: hago lo que la ley que nos obligamos a respetar dice que tengo que hacer.

Ese sometimiento a la elección no es del derecho romano sino del hebreo. Esto no fue un problema de consulta popular, sino exclusivamente de dos niveles de derecho que los romanos aplicaban en sus conquistas.

Entiendo que estos dos institutos que incorporamos van a consolidar la democracia y a ayudar a superar los conflictos que diariamente tenemos.

En nombre del bloque Justicialista voy a admitir una propuesta hecha por la convencional Guzmán en el sentido de incorporar a la norma de iniciativa popular una referencia territorial, además de la numérica. Creo que es atinado atender a las dos variables posibles para el día en que los argentinos se decidan a utilizar la iniciativa popular.

Dejo al presidente de la comisión, que es el miembro informante del dictamen, que diga exactamente cuál es la redacción final a la que prestará su apoyo el justicialismo. (*Aplausos*)

Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra la señora convencional por Catamarca.

Sra. COLOMBO.— Señor presidente: es para solicitar una inserción.

Sr. PRESIDENTE.— Le ruego haga llegar a la Presidencia el documento pertinente.
Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. RODRIGUEZ.— Señor presidente: también es para solicitar una inserción.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. ALVAREZ.— Señor presidente: el convencional Auyero había hecho una solicitud sobre la forma de votar estos dos dictámenes. El Frente Grande va a votar por la afirmativa el dictamen sobre iniciativa popular, pero tiene una disidencia parcial sobre un período en el de la consulta popular. Nos interesaría votar afirmativamente los dos dictámenes. Por eso pedimos que se tenga en cuenta el artículo 127 del Reglamento, donde para los temas habilitados se indica la votación por artículo, por proposición o por período. Por ello sugerimos que se nos permita votar por período, en el caso de la consulta popular.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. SEQUEIROS.— Señor presidente: aquí se ha entrado en honduras teológicas, y quiero dejar a salvo la posición del MODIN, porque parece ...

Sr. PRESIDENTE.— No corresponde, señor convencional. El debate está terminado.

Sr. SEQUEIROS.— Pero se trata de un pedido de aclaración.

Sr. PRESIDENTE.— No, señor convencional. El debate está terminado. Se ha agotado la lista de oradores y ya no se puede hacer otra manifestación.

Sr. SEQUEIROS.— Han interpretado mal las palabras del convencional Núñez.

Sr. PRESIDENTE.— Señor convencional: no es el momento. Ha precluido el derecho de los convencionales a hacer uso de la palabra.

Tiene la palabra el señor convencional por Mendoza.

Sr. BATTAGION.— Señor presidente: solicito que se adopte un temperamento similar al propuesto por el convencional Alvarez. Yo iba a pedir la aplicación del artículo 82; él habla del

Convención Nacional Constituyente

27. De cualquier manera el fondo de la cuestión es el mismo: la posibilidad de votar primero en general y después en particular.

Si bien tanto en iniciativa popular como en consulta popular tenemos una propuesta de minoría que coincide en la idea de consagrar los institutos, difiere en la forma por los aspectos reglamentarios que ya hemos discutido. Como es obvio que se va a aprobar el despacho en mayoría, queremos hacer una propuesta con relación a la consulta popular. En efecto, proponemos que ella quede vedada cuando se trate de temas vinculados con el régimen federal; porque al concederle la iniciativa a la Cámara de Diputados se podría estar haciendo prevalecer el interés de las provincias más pobladas y, consecuentemente, como el papel del Senado sería meramente complementario, ello podría contrariar el propósito de fortalecimiento del federalismo que se ha discutido en las respectivas comisiones.

Sr. PRESIDENTE.— Señor convencional: le ruego que espere el momento de la votación para formular la sugerencia. Todavía no hemos puesto a votación los artículos.

Sr. BATTAGION.— Sucede que como se ha venido votando en general y en particular en un solo acto, me anticipé a hacer la moción previniendo que se adoptara el mismo temperamento.

Por estas razones, solicitamos una votación en general y otra en particular.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. LA PORTA.— Señor presidente: en nombre del bloque de la Unidad Socialista señalo que tenemos la misma preocupación que ha manifestado el señor convencional Carlos Alvarez.

Queremos votar afirmativamente el despacho referente a la iniciativa popular y desearíamos hacer lo propio con el relacionado a la consulta popular; pero como también disintimos en los mismos términos en que lo hace el bloque del Frente Grande, adherimos al planteo que acaba de formular. Con un acto sencillo y limitado de generosidad por parte de los demás bloques podríamos allanar esta circunstancia que nos impide a algunos sumarnos a un despacho que en términos generales compartimos.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. REPETTO.— Señor presidente: después de haber escuchado las palabras de San Ricardo, quien citó a San Chacho...

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE.— Señor convencional: le ruego observar las normas de respeto a los señores convencionales que marca el propio Reglamento. No voy a permitir ese tipo de manifestaciones.

Prosigue en el uso de la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Convención Nacional Constituyente

Sr. REPETTO.— Desde el bloque del MODIN nos hemos sentido agraviados...

Sr. HERNANDEZ (S.F.).— ¡Está fuera de la cuestión!

Sr. PRESIDENTE.— No sé qué va a plantear el señor convencional, así que no sé si está fuera de la cuestión. Le ruego que especifique a que tema se referirá.

Sr. REPETTO.— En la fundamentación del despacho que se está por votar se ha hecho alusión directa a la forma de pensamiento...

Sr. PRESIDENTE.— Señor convencional: el debate está cerrado, por lo cual no puede hacer manifestación alguna al respecto.

Si no se hace uso de la palabra, en primer término se van a votar los pedidos de inserción formulados por los señores convencionales.

—*La votación resulta afirmativa.*¹

Sr. PRESIDENTE.— Se harán las inserciones solicitadas.

Tiene la palabra el señor convencional por Entre Ríos.

Sr. ALASINO.— Señor presidente: propongo que primero se vote el Orden del Día N° 5 relacionado con la iniciativa popular, y luego el referido a la consulta. Respecto de iniciativa popular hemos adelantado que habrá un cambio en la redacción, razón por la cual corresponde que el miembro informante proceda a leer cómo queda redactado el artículo.

Sr. PRESIDENTE.— Es así como corresponde, señor convencional. Primero debe votarse el despacho de iniciativa popular y luego el de consulta popular.

Tiene la palabra el señor miembro informante de la comisión, quien dará lectura a la redacción definitiva del despacho de mayoría.

Sr. BRUSCA.— En función de los argumentos vertidos durante el debate y teniendo en cuenta las propuestas de los distintos bloques, el texto definitivo del despacho de mayoría es el siguiente: "Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses.

"Ambas Cámaras con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros sancionarán una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial, para

¹ Ver el Apéndice.

Convención Nacional Constituyente

suscribir la iniciativa.

"No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal".

La cláusula transitoria queda reducida a lo siguiente: "La ley que reglamente el ejercicio de la iniciativa popular deberá ser aprobada dentro de los dieciocho meses de esta sanción".

Sr. AUYERO.— Pido la palabra.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. AUYERO.— Señor presidente: de acuerdo con lo leído por el señor miembro informante es obvio que la comisión rechaza la disidencia parcial propuesta por el bloque del Frente Grande. ¿Es así?

Sr. BRUSCA.— La comisión mantiene la redacción que acabo de leer.

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia desea saber si algún señor convencional quiere pedir votación por período respecto de iniciativa popular. Si no fuera así, pasaríamos a votar directamente.

Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. CARDESA.— Señor presidente: cabría aclarar que nosotros tenemos un despacho complementario sobre este artículo de iniciativa popular. Además proponemos un agregado a los artículos 70 y 108. Queremos saber si con posterioridad a la aprobación de este instituto que en nombre del Frente Grande vamos a apoyar se van a poner en consideración las propuestas complementarias.

Sr. PRESIDENTE.— No, señor convencional; no corresponde.

Una vez aprobado el despacho de mayoría con las modificaciones señaladas, quedaría sancionado de esa forma.

Sra. PANDO.— Pido la palabra.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra la señora convencional por Corrientes.

Sra. PANDO.— Señor presidente: sugerimos que en primer término el instituto sea sometido a votación en general y luego en particular. Porque algunos no estamos de acuerdo con el texto del despacho de mayoría en función de cómo está concebida literalmente su fórmula y sí lo estamos respecto de la figura que se crea y la queremos apoyar.

Convención Nacional Constituyente

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sra. PANDO.— Esa es la moción concreta, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— Lamentablemente no es posible, señora convencional.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo sobre iniciativa popular. Esta Presidencia sugiere que se practique la votación por signos.

VARIOS SEÑORES CONVENCIONALES.— ¡No! ¡No! ¡No!

Sr. PRESIDENTE.— ¿Hay oposición?

VARIOS SEÑORES CONVENCIONALES.— ¡Sí!

Sr. PRESIDENTE.— Entonces les ruego hacer uso de la llave.

— *Se practica la votación.*²

Sr. PRESIDENTE.— La votación resulta afirmativa de 214 votos, registrándose 38 votos por la negativa. Queda aprobada la iniciativa popular como texto constitucional. (*Aplausos*)

Sr. DIAZ ARAUJO.— Solicito que quede constancia de mi voto afirmativo.

Sr. ZAVALIA.— Dado que no tengo mi llave, también pido que conste mi voto afirmativo.

Sr. PRESIDENTE.— Se va a pasar a votar la consulta popular. Teniendo en cuenta que existen pedidos para que se vote por período corresponde dar lugar a esa petición porque así está previsto en forma expresa en el Reglamento.

De tal manera que, en primer lugar, vamos a proceder a votar la norma en general, y luego vamos a votar en particular párrafo por párrafo.

Tiene la palabra el señor convencional por Entre Ríos.

Sr. ALASINO.— Señor presidente: si se observa el Reglamento con detenimiento no creo que haya que hacer dos votaciones. Hay que hacer una sola votación en general por períodos. En este Reglamento existe la posibilidad de discusión en general y en particular y también existe la alternativa de que haya dos votaciones, pero también está la posibilidad de la votación en general por períodos.

² Ver el Apéndice.

Convención Nacional Constituyente

Si el señor presidente lee con detenimiento la norma tal cual está redactada observará que si contiene sólo un artículo puede dividirse por períodos y se puede hacer una sola votación en general por períodos.

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia ha seguido el otro criterio porque hay algunos señores convencionales que quieren dejar constancia de que aprueban en general el instituto, pero en la votación en particular pueden discrepar con algunos de los períodos o proposiciones. De modo tal que respetando la opinión del señor convencional voy a proceder a hacer votar en la forma indicada.

Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. JAROSLAVSKY.— Señor presidente: sugiero que la votación en general se haga levantando la mano y, cuando se lleve a cabo la votación en particular, se proceda con el sistema electrónico. Hago esta propuesta a los efectos de ahorrar tiempo.

VARIOS SEÑORES CONVENCIONALES.— ¡No! ¡No!

Sr. PRESIDENTE.— No hay asentimiento para esa propuesta, señor convencional.

Por lo tanto, se va a votar en general por el sistema electrónico.

La Presidencia ruega al señor miembro informante de la comisión que lea el texto propuesto para votar.

Sr. BRUSCA.— El texto que se va a proponer dice así: "El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática".

El segundo párrafo dice así: "El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio" .

En cuanto al tercer párrafo debo informar que se cambió solamente la terminología para que sea exactamente igual al de la iniciativa, sin alterar en lo más mínimo el sentido y, en consecuencia, se propone la siguiente redacción: "Ambas Cámaras, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros, reglamentarán las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular".

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. SANCHEZ GARCIA.— Señor presidente: la redacción comenzaba con la expresión: "Ambas Cámaras", y quisiera saber si después de "sus miembros", no habría que agregar "de cada Cámara".

Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia solicita al señor convencional Brusca que lea nuevamente el tercer párrafo de la redacción definitiva.

Sr. BRUSCA.— Dice así: "Ambas Cámaras, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros reglamentarán las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular."

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. HERNANDEZ (A.M.).— Señor presidente: me parece que es más correcta la redacción que había salido oportunamente de la Comisión de Redacción porque ambas Cámaras son el Congreso, y el que reglamenta es el Congreso y no cada una de las Cámaras. El Congreso es un órgano complejo compuesto por otros dos órganos. Sólo la voluntad de ambos puede realizar la voluntad reglamentaria que ordena en este caso la Constitución.

En consecuencia, estimo que debe decidirse "el Congreso con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros", tal como está redactado. En todo caso, debemos reconsiderar la sanción anterior.

Sr. BRUSCA.— Señor presidente: comparto el criterio que se acaba de exponer. Pero también creo que responde a una correcta técnica legislativa mencionar, tanto respecto de la iniciativa popular, como de consulta popular la expresión "El Congreso".

Sr. PRESIDENTE.—Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. BARCESAT.— Señor presidente: me parece que es lo mismo decir "Ambas Cámaras del Congreso de la Nación" que "El Congreso", porque podría dar la idea de una sesión conjunta.

Por lo tanto, para uniformar criterios creo que habría que colocar la expresión "Ambas Cámaras del Congreso de la Nación", a fin de salvar el inconveniente respecto de los dos artículos.

Sr. PRESIDENTE.—Tiene la palabra el señor convencional por Entre Ríos.

Sr. ALASINO.— Señor presidente: propongo que se realice un cuarto intermedio de tres minutos en las bancas para que los integrantes de la comisión efectúen las correcciones gramaticales que estimen pertinente.

Sr. PRESIDENTE.—Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. CORACH.— Señor presidente: el dictamen de la Comisión de Redacción es bastante claro. Allí se expresa: "El Congreso con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta

Convención Nacional Constituyente

popular", lo que no requiere aclaración. En este sentido, la Comisión de Redacción no acepta la modificación señalada por el señor convencional que efectuó la sugerencia.

Sr. PRESIDENTE.— Se va a votar en general en forma electrónica.

—*Se practica la votación.*³

Sr. PRESIDENTE.— Habida cuenta de que los señores convencionales Zavalía, Di Tulio, Fernández de Kirchner, Peltier, Pitte de Landa y Servini García no han votado por no tener llave, solicito indiquen el sentido de su voto.

Sr. ZAVALIA.— Voto por la afirmativa, señor presidente.

Sr. DI TULIO.— Voto por la afirmativa, señor presidente.

Sra. FERNANDEZ DE KIRCHNER.— Voto por la afirmativa, señor presidente.

Sra. PELTIER.— Voto por la negativa, señor presidente.

Sra. PITTE DE LANDA.— Voto por la negativa, señor presidente.

Sra. SERVINI GARCIA.— Voto por la afirmativa, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— La votación ha arrojado como resultado 217 votos por la afirmativa — incluidos los cuatro votos que acaban de señalarse verbalmente— y 37 por la negativa — incluidos los dos que se acaban de mencionar en forma oral—.

Queda aprobado en general el texto constitucional relativo a la consulta popular.
(*Aplausos*)

Corresponde votar párrafo por párrafo el artículo que se acaba de aprobar en general.

Tiene la palabra la señora convencional por Jujuy.

Sra. GUZMAN.— Señor presidente: solicito la reconsideración de la votación recaída respecto del Orden del Día N° 5 para que, en el mismo sentido que ha expresado el miembro informante con relación a este último asunto, se haga constar la expresión "El Congreso" y no "Ambas Cámaras".

Sr. PRESIDENTE.— Una vez concluida la votación de este artículo los señores convencionales

³ Ver el Apéndice.

Convención Nacional Constituyente

podrán solicitar la reconsideración de las votaciones que estimen pertinente.

Sra. GUZMAN.— Dejo efectuado el pedido, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— Corresponde votar el primer párrafo del artículo aprobado en general sobre consulta popular.

Por Secretaría se dará lectura.

Sr. SECRETARIO (Piuzzi).— Dice así: "El Congreso a iniciativa de la Cámara de Diputados podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La Ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática".

Sr. PRESIDENTE.— Se va a votar en forma electrónica.

—*Se practica la votación.*¹

Sr. PRESIDENTE.— Habida cuenta de que los señores convencionales Zavalía, Aguad, Armagnague, Hernández y Valdés no han votado por no tener llave, solicito indiquen el sentido de su voto.

Sr. ZAVALIA.— Voto por la afirmativa, señor presidente.

Sr. AGUAD.— Voto por la afirmativa, señor presidente.

Sr. ARMAGNAGUE.— Voto por la afirmativa, señor presidente.

Sr. HERNANDEZ.— Voto por la afirmativa, señor presidente.

Sr. VALDES.— Voto por la afirmativa, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— La votación ha arrojado como resultado 212 votos por la afirmativa — incluidos los cinco votos que acaban de señalarse oralmente— y 42 por la negativa.

Queda aprobado el texto constitucional del primer párrafo del artículo sobre consulta popular. (*Aplausos*)

Corresponde votar el segundo párrafo del artículo votado en general sobre consulta popular.

Por Secretaría se dará lectura.

Convención Nacional Constituyente

Sr. SECRETARIO (PiuZZi).— Dice así: "El Congreso o el Presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio."

Sr. PRESIDENTE.— Se va a votar en forma electrónica.

—*Se practica la votación.*⁴

Sr. PRESIDENTE.— Habida cuenta de que el señor convencional Zavalía no ha votado por no tener llave, solicito indique el sentido de su voto.

Sr. ZAVALIA.— Voto por la afirmativa, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia aclara a los señores convencionales que en las planillas que arroja la computadora queda constancia de quiénes votan por la afirmativa y quiénes por la negativa.

La votación ha arrojado como resultado 179 votos por la afirmativa, incluido el voto que acaba de señalarse verbalmente, y 76 por la negativa.

Queda aprobado el segundo párrafo del dictamen sobre consulta popular. (*Aplausos*)

Por Secretaría se leerá el tercer párrafo del dictamen.

Sr. SECRETARIO (PiuZZi).— (*Lee*) "El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular."

Sr. PRESIDENTE.— En consideración el tercer párrafo del dictamen.

Tiene la palabra el señor convencional por Mendoza.

Sr. BATTAGION.— Señor presidente: nuestra propuesta, que ya anticipáramos, consiste en agregar a este último párrafo una frase, cambiando el punto final por una coma y luego diría: "que no procederá en materia de régimen federal". Naturalmente, se refiere a la consulta popular.

Como lo dije anteriormente, señor presidente, el propósito es evitar que este mecanismo pueda ser empleado para sancionar una ley que trate sobre cuestiones de competencia en términos de la relación Nación provincias, porque es voluntad y vocación de la Comisión del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal que estas cuestiones ingresen al del Congreso por vía del Senado. Como se trata de un mecanismo de consulta popular que tiene origen en la Cámara de Diputados y que podría ser aprobado por el voto de la ciudadanía sin el consentimiento y sin el protagonismo del Senado, consideramos que, para apoyar la idea de

⁴ Ver el Apéndice.

Convención Nacional Constituyente

preservar los intereses de las provincias, debe estar vetado el mecanismo para tratar temas de federalismo o de relación Nación provincias.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor miembro informante de la Comisión de Redacción.

Sr. CORACH.— Señor presidente: la Comisión de Redacción no acepta la propuesta formulada por el señor convencional por Mendoza.

Sr. PRESIDENTE.— Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el tercer párrafo del dictamen, tal como ha sido leído por Secretaría Parlamentaria.

Habida cuenta de que el señor convencional Zavalía no ha votado por no tener llave, solicito indique el sentido de su voto.

Sr. ZAVALIA.— Voto por la afirmativa, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— Como no han quedado registrados los votos de los señores convencionales Bussi y Maeder, solicito indiquen el sentido de su voto.

Sr. BUSSI.— Voto por la negativa, señor presidente.

Sr. MAEDER.— Voto por la afirmativa, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— La votación ha arrojado como resultado 212 votos por la afirmativa — incluidos los dos votos que acaban de señalarse verbalmente— y 43 por la negativa, incluido el voto que acaba de indicarse también verbalmente.

Queda aprobado el tercer párrafo del dictamen y, en consecuencia, la incorporación de la consulta popular como mecanismo de democracia semidirecta en la Constitución Nacional.
(*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Mendoza.

Sr. DIAZ.— Deseo apoyar la moción que adelantó la señora convencional Guzmán de solicitar la reconsideración del primer párrafo para que sea compatible con el segundo.

Sr. PRESIDENTE.— En consideración, la moción de reconsideración de acuerdo con la solicitud formulada por la señora convencional por Jujuy.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar, aclarando que se necesitan dos tercios de los votos que se emitan.

Convención Nacional Constituyente

—*La votación resulta afirmativa.*

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia ruega que se lea la propuesta del artículo.

Tiene la palabra el señor convencional por Río Negro.

Sr. HERNANDEZ (S.A.).— Señor presidente: propongo que el párrafo del despacho referido a iniciativa popular, sancionado por esta Convención, que dice "Ambas Cámaras con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros sancionará una ley reglamentaria", exprese en cambio, para que exista una completa correspondencia con lo que acabamos de sancionar, lo siguiente: "El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará la iniciativa popular."

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.— No tengo objeciones respecto del párrafo leído por el convencional Hernández, pero para que no haya confusiones, habría que aclarar que continúa con lo que sigue: "no podrán que exigir más del 3 por ciento del padrón electoral nacional." Es lo que acaba de ser aprobado.

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia solicita que se dé lectura al texto completo, para evitar confusiones.

Tiene la palabra la señora convencional por Tierra del Fuego.

Sra. RUBIO DE MINGORANCE.— Señor presidente, deseo formular dos preguntas.

En primer lugar, esta sesión queda levantada y, ¿para cuándo se convoca a otra?

Sr. PRESIDENTE.— Señora convencional: se pasará a cuarto intermedio hasta mañana a las diez, para comenzar a tratar el Orden del Día N° 6.

Sra. RUBIO DE MINGORANCE.— Además, quiero saber si habrá reunión de la Comisión de Labor Parlamentaria.

Sr. PRESIDENTE.— No es necesario, señora convencional.

Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. CULLEN.— Señor presidente: solicito que, de acuerdo con la redacción de la cláusula transitoria que ha sido aprobada, que dice que la ley reglamentará el ejercicio de la iniciativa popular deberá ser aprobada dentro de los dieciocho meses de esta sanción, la Comisión acepte el siguiente agregado: "pudiendo contemplar, en las condiciones que determine la convocatoria, al cuerpo electoral para la decisión."

Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE.— Señor convencional, haría falta formular otra moción de reconsideración porque ya ha sido votado.

Sr. CULLEN.— Creo que este punto es importante. Sería oportuno que la Comisión recogiera la inquietud del Frente Grande y que fue expuesta por el señor convencional.

Sr. PRESIDENTE.— Será trasladada su inquietud al miembro informante, señor convencional.
Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. BRUSCA.— El texto propuesto es el siguiente: "El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del 3 por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa".

Sr. PRESIDENTE.— Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el texto propuesto por el señor convencional por la Capital.

—*La votación resulta afirmativa.*⁵

Sr. PRESIDENTE.— Queda aprobado.

Para referirse a la moción de reconsideración formulada por el señor convencional Cullen, tiene la palabra el señor miembro informante.

Sr. CORACH.— Señor presidente: la Comisión no va a aceptar la modificación propuesta por el señor convencional Cullen. Por lo tanto, no considero necesario que haya un pronunciamiento sobre la reconsideración.

Sr. PRESIDENTE.— En consecuencia, queda sancionado el dictamen de mayoría por el que se incorpora al texto constitucional la iniciativa popular. (*Aplausos*)

Se pasa a cuarto intermedio hasta mañana a las 10.

—*Son las 23 y 2.*

⁵ Ver el Apéndice.

Convención Nacional Constituyente

Mario A. Ballester

Director del Cuerpo de Taquígrafos

6

APENDICE

I

**SANCIONES DE LA CONVENCION NACIONAL
CONSTITUYENTE**

1

Iniciativa popular

*—El texto constitucional
sancionado es el siguiente:*

LA CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE,

SANCIONA :

Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses.

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial, para suscribir la iniciativa.

No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

Cláusula transitoria

La ley que reglamente el ejercicio de la iniciativa popular deberá ser aprobada dentro de los dieciocho meses de esta sanción.

2

Consulta popular

—El texto constitucional sancionado es el siguiente:

Convención Nacional Constituyente

LA CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE,

SANCIONA :

Incorpórase en un nuevo capítulo de la primera parte de la Constitución Nacional el siguiente artículo:

El Congreso a iniciativa de la Cámara de Diputados podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática.

El Congreso o el Presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio.

El Congreso con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular.

II INSERCIONES ⁶

1

Solicitada por el señor convencional Menem

Formas de democracia semidirecta
Iniciativa popular-consulta popular

La idea del contrato electoral cada vez aparece como más acertada y cercana a la realidad. El pueblo hoy ya exige su cumplimiento. No olvida para nada aquellas promesas de campaña. Y si el gobernante o representante realmente tiene la intención de gobernar para su soberano, no podemos encontrar obstáculo alguno que impida recabar la opinión del pueblo en asuntos que por su trascendencia impliquen ir más allá del mero acto de administrar.

Sería un contrasentido negar derecho de opinión al pueblo cuando en tiempos como los actuales este no necesita del iluminismo de ningún pensador que monopolice su sensibilidad social. Más bien nos inclinamos a pensar que lo contrario sería no solo subestimar la capacidad decisoria o de autodeterminación de toda la sociedad, sino ponderar en

⁶ Por razones técnicas, las restantes inserciones serán publicadas en los tomos definitivos de los Diarios de Sesiones de esta Convención Nacional Constituyente.

Convención Nacional Constituyente

muchos casos intereses personales o sectoriales, que como tales son circunstanciales y para nada tienen en cuenta la voluntad del conjunto.

El espíritu de la Constitución de 1853, pensamos atendió lo que consideró una falta de formación cívico—política del pueblo; y en consecuencia inspiró la idea de delegación total de facultades en el representante, sin posibilidad de participación del representado. Sin embargo; más allá de la verdad o acierto de este criterio que indudablemente lleva implícita la idea de ciudadanos de distinta categoría, hoy esta postura es insostenible y sólo posible de existencia en mentalidades que tiendan a alejarse de los requerimientos populares.

El principio de necesidad y el principio de solidaridad adquieren su justa dimensión en el conjunto. Nunca individualmente se podrá lograr el equilibrio. El sentir personal es siempre un fundamentalismo subjetivo, el sentir colectivo es límite y esencia de necesidad pública.

Los derechos políticos —cualquiera sean ellos— así ejercidos, serán siempre límites a la decisión de los representantes y exhibirán de cara a ella la voluntad inequívoca del conjunto.

No aparece incluso en la actual normativa constitucional impedimento legal a las denominadas formas de democracia semidirecta.

Es indudable que podemos catalogar a la Constitución como cerrada, entendiendo este concepto como la forma que los constituyentes discurrieron para garantizar el nuevo sistema que imponían a la Nación.

Se debía en aquella época disuadir del pensamiento de los pueblos la idea de participación directa en los asuntos de interés nacional del nuevo Estado, dotando a éste de un gran imperium, como así también de eliminar la múltiple existencia de fuerzas armadas que no respondieran — a partir de ese momento— a una sola autoridad nacional.

Ello se ve reflejado con absoluta claridad en el artículo 22 de la Constitución, donde se establece que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes; y donde establece la vigencia del delito de sedición para toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a su nombre.

A su vez en el artículo 1º, luego de definir la forma de gobierno que se adopta, delimita de manera expresa aquella. En efecto, termina diciendo este artículo: "... según lo establece la presente Constitución".

Nótese que esto es una clara manera de limitar el sistema que ha adoptado o tomado a las variantes que expresamente le introduce a lo largo de todo el texto.

En igual sentido, por ejemplo, el artículo 86, inciso 15, al referirse a la atribuciones del Poder Ejecutivo, estatuye que el Presidente es el comandante en jefe de todas las fuerzas...de la Nación. Con ello instituyen la subordinación de cualquier fuerza armada al poder civil central y su organización. De esta manera liquida toda posibilidad de surgimiento de otras fuerzas bajo pena de considerarlas sediciosas.

Todo ello se explica por la necesidad que había de consolidar la nueva organización nacional que venía precedida de luchas fratricidas, que intentaron en más de una oportunidad obtener preponderancia por las armas sobre otras provincias. Se necesitaba, podemos decir que ello era imprescindible, quitar todo poder en este aspecto a los miembros de la organización y concentrarlo en uno solo, superior, que a su vez pudiera controlar el acatamiento al nuevo orden.

Por otro lado, no podemos soslayar que al carecer de una organización jurídico política única se ponderaba una suerte de estado deliberativo en los pueblos, que debía ser unificado. Y la única forma posible era sin lugar a dudas, con fuertes y cerradas cláusulas constitucionales que delegaban en los representantes las atribuciones que hasta por derecho natural le correspondían con anterioridad a los pueblos.

Eso debía hacerse carne y justificaba plenamente el haber insertado en la Constitución de 1853, en su artículo 30, la imposibilidad de la Reforma hasta pasados diez años desde que la juren los pueblos.

Esto indudablemente constituyó una cláusula pétrea, dirigida en el sentido expresado, que debió ser dejada de lado al incorporarse Buenos Aires a la Confederación, porque era mucho más necesario ello que el acatamiento a tal dispositivo.

Se consolidaba definitivamente la unión nacional, que ya esbozada en el preámbulo, había quedado trunca hasta 1860.

Por otro lado, la corriente constitucionalista del siglo XIX que no fue ajena en su influencia a nuestros constituyentes, tenía claras reminiscencias de poderes arrancados al pueblo y depositados en manos de representantes, que indudablemente pertenecían a una elite.

Había necesariamente que concientizar al pueblo de la necesidad de una vigencia casi eterna de la norma, como la única manera de obtener el acatamiento y la perdurabilidad del nuevo orden jurídico, político e institucional establecido.

Convención Nacional Constituyente

Sin embargo, comenzaban a introducirse nuevos pensamientos que tendían a reconocer en el pueblo al depositario de la soberanía. Así lo plasmó nuestra Constitución.

A veces la Constitución formal no se asemeja a la Constitución real, sobre todo cuando se trata del poder constituyente originario, que siempre es creador. Allí seguramente no existe la simbiosis perfecta, pero se sustenta la esperanza en que el ejercicio prolongado de sus normas, llevará finalmente al equilibrio. Y éste, mientras más duradero conllevará a la consolidación del sistema intentado.

No podemos olvidar que las normas jurídicas cuando se sancionan no son perfectas sino perfectibles. Pero que a pesar de ello y tratándose de la norma constitucional, que a diferencia del resto instituye un sistema integral de vida de un pueblo, sólo su prolongada vigencia logrará la conjunción de lo real con lo formal.

Esos nuevos principios que se plasmaron en la Constitución, fundamentalmente el que reconoce la soberanía del pueblo, es el arquetipo sobre el cual se ha sustentado toda la evolución posterior de un derecho anterior, el derecho de participar y su consecuencia, el derecho de decidir.

En aquél reposan sin lugar a dudas estas denominadas formas semidirectas de democracia, que indudablemente contienen una clara reminiscencia roussoniana.

No vamos a afirmar a esta altura de la evolución del mundo que lo que sostenía este filósofo, en cuanto a la llamada democracia directa, podamos aplicarlo en su plenitud. Pero tampoco podemos negar que la esencia de su pensamiento en este sentido, va cobrando paulatinamente mayor vigencia en cuanto a la participación directa del pueblo.

Es justamente en esta idea de participación donde nosotros encontramos una base sólida para sustentar la idea de incluir con rango constitucional estas denominadas formas de democracia semidirecta.

Señala Bidart Campos que entre los principios del orden político, hay uno trascendental al que denomina principio de totalidad. Para explicarlo parte de la existencia de la sociedad como un todo, comprensiva de todos los grupos sociales que conviven en un territorio determinado. Esa sociedad organizada jurídicamente en forma de Estado es, a la vez, organización política, y por lo tanto aquel único ente está dotado de un poder total.

Entonces este poder total nace a partir de la sociedad y los representantes acceden, al decir del autor por los medios electorales, que implican la participación de la sociedades.

Surge claramente entonces una concurrencia directa entre el principio de totalidad y el principio de participación, puesto que para que el primero se desarrolle en plenitud, debe ser alimentado por el obrar participativo de los miembros de la comunidad jurídicamente organizada.

Esta idea de participación ha venido tomando a lo largo de los tiempos un mayor vigor, y ha sido expresamente señalado por las distintas corrientes doctrinarias y filosóficas, que entendemos van redescubriendo al hombre como el principio de todas las cosas. Y si el hombre es principio y también fin, el derecho de decisión, de participación, de elección, son ínsitos al primero.

Decimos redescubrir por cuanto ellos existen con anterioridad a toda doctrina o pensamiento y forman parte de un derecho anterior, el derecho natural de ser y de ser considerado hombre.

Remarca el tratadista este pensamiento del principio de la totalidad o del poder total, señalando que no debe confundirse con los poderes sectoriales, por cuanto si ello sucede, pierde la característica y pasa inmediatamente a ser controlado por una parcialidad, ya sea de poder social, sindical, ideológico, económico, partidario, militar, cultural, etc.

Si así aconteciera, además de perder la característica fundamental del poder político, éste se vería controlado por intereses sectoriales que por supuesto conllevaría a la imposición de un poder sobre todos los otros que conforman el espectro social. Debe quedar bien en claro que el poder político total no debe responder nunca a intereses sectoriales, sino que su único objetivo debe ser el bien común que por supuesto está por encima de todo interés de grupo.

Y la única forma de mantener incólume este poder total es a través del principio de la participación, que reconoce tres instancias: 1) Participación en la formación del poder, 2) participación en el proceso del poder y 3) participación en el resultado o fin del poder.

Por la primera los sujetos, individuales o colectivos, se introducen en la primera faz, ya sea por la participación individual del sufragio como por la influencia que ejercen los partidos políticos. En la segunda etapa que es la instancia en la cual se elaboran y ejecutan las políticas del Estado, cuando nos encontramos al frente de lo que se denomina el poder abierto, los representantes no actúan de espaldas al representado, sino todo lo contrario, receptan la participación activa de los distintos requerimientos sociales, por contraposición al llamado poder cerrado, que excluye de su seno decisorio toda participación que no provenga del poder oficial.

Por último, la participación en el fin debe entenderse como la distribución de los beneficios que en la

Convención Nacional Constituyente

elaboración y ejecución de las políticas se hayan obtenido, para llegar a la sociedad en su conjunto.

Esta idea de participación ha sido fuertemente respaldada por la Iglesia. Juan Pablo II en su encíclica *Redemptor Hominis* señalaba: " el sentido esencial del Estado como comunidad política consiste en el hecho de que la sociedad y quién la compone, el pueblo, es soberano de su propia suerte. Este sentido no llega a realizarse si en vez del ejercicio del poder mediante la participación moral de la sociedad o del pueblo, asistimos a la imposición del poder por parte de un determinado grupo a todos los demás miembros de esta sociedad. Estas cosas son esenciales en nuestra época, en que ha crecido enormemente la conciencia social de los hombres y con ella la necesidad de una correcta participación de los ciudadanos en la vida política de la comunidad, teniendo en cuenta las condiciones de cada pueblo y el vigor necesario de la autoridad pública".

También el Concilio Vaticano II en la constitución pastoral *Gaudium et Spes* apuntó: "...Cabe estimular la voluntad de tomar la parte propia en las tareas comunes como también aplaudir la conducta de aquellos Estados en los cuales la gran mayoría de los ciudadanos participa en la gestión pública con verdadera libertad... Es conforme a la naturaleza humana la participación de los ciudadanos en el gobierno de la cosa pública, que deberán buscar promoviendo el bien común del cual forma parte el derecho de las personas y de las familias".

Paulo VI en la *Octogésima Advenies* dijo que la participación y la igualdad son dos formas de la dignidad del hombre y de su libertad que inducen a la sociedad democrática.

Juan XXIII en *Pacem in Terris* señalaba que el derecho a participar en la vida pública y a contribuir al bien común, derivan de la dignidad de la persona humana.

León XIII en *Inmortale Dei* decía que no era censurable que el pueblo participara y que: "... En ciertas ocasiones dentro de una legislación determinada, puede no solo ser provechosa sino incluso obligatoria para los ciudadanos".

Pío XII en *Crisis de poder y crisis de civismo* también apuntaba la necesidad de participación.

Y nuestro episcopado en su documento *Iglesia y comunidad nacional* expresa: " es la misma evolución cultural, económica y social la que impulsa desde el interior de los pueblos a una mayor participación en todos los ámbitos de la vida, incluido el político. Dicha aspiración siempre más creciente en nuestros tiempos, tiene su justificación ética pues la persona humana no solamente es fin, sino además sujeto activo y creador del orden político....".

A nivel doctrinario y bajo el influjo de los requerimientos populares, que indudablemente van ejerciendo una presión de tal magnitud que es impulso y sustento de los cambios mundiales, también podemos revisar una larga nómina que se va pronunciando en la evolución del derecho como marco normativo de aquellos, por la idea de la participación .

Es que necio sería, como apuntábamos en un comienzo, pensar que sectores o individuos aislados puedan estar dotados de un don natural precioso y superior al del resto de la sociedad, que los transforme en interlocutores y decisores válidos sin participación de los otros integrantes de la comunidad, de los fines sociales y de la toma de decisiones.

Resultaría necio negar la posibilidad de elevar a rango constitucional estos medios o formas, que sin lugar a duda acrecientan de una manera notable por un lado la participación, y por otro se transforman en momentos determinados en un claro límite a las decisiones del poder tomadas al margen de la voluntad soberana.

Debemos comprender que el mejor gobierno para un pueblo es aquél que tiene oídos más grandes para escucharlo, despojándose de soberbia que peligrosamente pueden llevar al autoritarismo.

Nuestra Constitución nació en una etapa de transición de las corrientes del pensamiento que venían nutridas de las viejas concepciones feudales y que comenzaban a dar paso a las sociedades abiertas y soberanas. Ello, más la necesidad ya señalada de la organización nacional incipiente precedida de guerras entre hermanos, produjo como consecuencia no la negación absoluta de estos sistemas de democracia semidirecta, pero si al menos su no inclusión expresa. Sin embargo esta nueva corriente de pensamiento que ya comenzaba a descubrir el origen y el principio de participación, entiendo dejó una gran puerta abierta cuando consagró en el artículo 33 de la Constitución Nacional que las declaraciones, derechos y garantías que se enumeraban, no significaban negación de otros que estaban ínsitos en el principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

Esto demostraba sin lugar a dudas que nuestros constituyentes estaban imbuidos de la necesidad de aumentar y no de disminuir cualquier derecho que le pudiera corresponder al pueblo. Pero como muy bien ha señalado Loewenstein la constitución es como un traje, y este "...cuelga durante un cierto tiempo en el armario y será puesto cuando el cuerpo nacional haya crecido". Nuestra constitución no ha podido escapar a este pensamiento. No siempre como hemos dicho la constitución formal se iguala con la constitución real.

Pero las normas constitucionales no deben de prever solamente el presente sino también el futuro, para de esta forma dejar una puerta abierta a las necesidades sociales que se deben ir incorporando con este rango. Y cuando existe como ahora la posibilidad de materializarlo en una norma expresa, se debe actuar con valentía, despojándose de intereses

Convención Nacional Constituyente

personales, sectoriales o político partidistas, que siempre son circunstanciales, dando paso de esta manera a la ley escrita para la posteridad, como reza el preámbulo de nuestra constitución.

Este momento es el más adecuado porque no se avizora en el horizonte ningún interés electoralista que pudiera, como en algunos casos ha sucedido, insinuar un interés particular contrapuesto con el principio de participación.

El actual artículo 33 de la Constitución Nacional que se incorporó a sugerencia de Buenos Aires en la reforma de 1860, estuvo sustentado en el informe del redactor que señalaba que las declaraciones de los derechos del hombre eran anteriores a las constituciones escritas y que eran un legado de la humanidad al que ningún pueblo podría renunciar.

Sarmiento fundamentó el artículo y su inclusión aunque pudiera parecer innecesario porque los principios eran superiores a la constitución y a la soberanía popular; y Vélez Sársfield replicándole a Estévez Seguí que propiciaba la innecesidad del texto manifestaba: "son superiores — se refiere a los derechos individuales— a toda constitución, superiores a toda ley y tan extensos que no pueden estar escritos en la constitución y para determinarlos de una manera general el artículo de la reforma dice: — no solamente esos derechos, sino todos los derechos naturales, de los hombres o de los pueblos aunque no estén enumerados en la constitución se juzgan reservados, como que no se pueden enumerar todos los derechos que nacen de la naturaleza del hombre y del fin y objeto de la sociedad y de la soberanía del pueblo".

Creemos que implícitamente tal cual lo señala Pedro J Frías refiriéndose a la consulta popular, que en la: "...interpretación dinámica de la constitución, la consulta popular no vinculante es posible, como derivada de los derechos no enumerados (artículo 33, Constitución Nacional) que nacen de la soberanía del pueblo".

En igual sentido Vanossi expresa: "es desde esta doble perspectiva que vengo a manifestar que resulta absolutamente compatible con el espíritu de nuestra Constitución Nacional que el pueblo sea consultado en asuntos de trascendencia institucional, en el marco de un sistema representativo no imperativo, como forma de devolverle su voz política y, de tal modo, poder "iluminar" a los legisladores en el tratamiento de tan importantes asuntos, dicha potestad se encuentra implícita en la letra y en el espíritu del artículo 33 de la Constitución Nacional cuando invoca a la como fuente de derechos no enumerados". Y sigue diciendo este autor: "no se puede sostener que frente a tal argumento interpretativo pueda prevalecer el texto del artículo 22 en cuanto dispone que "el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes".

Pues bien, el momento es este. La idea de eficacia, control y participación, fundamenta sin lugar a dudas la inclusión expresa de estas formas.

Los Gobiernos serán más eficaces si las decisiones que adopten se sustentan en los requerimientos populares.

El concepto de trascendencia de aquellos, justifica plenamente el control del pueblo. Y la participación, se erige como la piedra angular entre la eficacia y el control.

Según Goldschmidt, citado por Bidart Campos, "...el régimen se inclina más hacia los repartos autónomos que hacia los autoritarios, o sea, que acrece el número de los primeros, acentuándose la intervención de los propios interesados. Resultando imposible limitar un régimen a la realización de los repartos autónomos, se procura el mayor acercamiento al ideal democrático; de donde entre una democracia directa y una representativa no existe más que una diferencia de grado". Y sigue diciendo: "Nosotros añadiríamos que con las formas semidirectas se persigue realizar una serie de repartos a cargo de los interesados inmediatos en aquellos asuntos de vital importancia".

¿Y que son, cabe preguntarse, en última instancia éstas denominadas formas de Democracias semidirectas?. Para el autor citado "Las formas llamadas semidirectas no son tales formas atenuadas de Gobierno del Pueblo por sí mismo, ni implican su ejercicio, ni guardan relación real con la democracia popular —que es solo normatividad— ni con la representación. Se trata nada más que de procedimientos electorales en los cuales se concede al cuerpo electoral el derecho de opinar, de aprobar, de rechazar, de proponer, de destituir, etc.; o sea, de pronunciarse sobre cuestiones políticas de índole diversas".

Según Héctor Orlandi son: "Procedimientos que requieren la intervención directa del cuerpo electoral en consulta, para que se pronuncie sobre los poderes constitutivos del estado, sobre un acto público de los órganos representativos o sobre los titulares de la representación".

Nosotros entendemos que si bien el régimen de gobierno que establece nuestra Constitución se caracteriza por la representatividad, ello no es óbice de manera alguna, para que el pueblo en forma directa, rescate para sí o reasuma aquellos derechos que señalábamos como inherentes al hombre y anteriores a toda Constitución y a toda ley como decía Vélez Sársfield, en asuntos que por su trascendencia impliquen comprometer voluntades esenciales de conjunto.

Se distinguen en doctrina, distintas formas de democracia semidirecta, como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la revocación; aunque hay algunos autores que entienden que plebiscito y referéndum son simplemente nombres distintos de una misma cosa, y prefieren denominarlo consulta popular evitando de esa manera un estéril debate

Convención Nacional Constituyente

terminológico.

Más allá de esta discusión doctrinaria, la ley 24.309 ha puesto fin a la discusión, habilitando el tema en la última forma expresada y agregando la iniciativa como mecanismo constitucional.

Pensamos que ésta es la manera más acertada que el legislador ha previsto, habilitando todas las formas posibles de democracia semidirecta, y eliminando de ellas la revocación o recall, al tener nuestra Constitución establecida de manera expresa la forma de destitución de los funcionarios electos.

Los antecedentes de estos institutos son copiosos. Ya en el cantón de Verna, según Curti, se realizó el primero en el año 1439. Sin embargo, como actualmente, el referéndum en el derecho constitucional Suizo es del siglo XIX.

En Estados Unidos numerosos Estados como Utah, Dakota del Sud, Oregon, Nevada, Oklahoma, Michigan, al igual que en el orden municipal, practican el referéndum.

La Constitución alemana de Weimar lo instituyó y a partir de allí adquirió gran difusión. En nuestro País ya hemos señalado que la Constitución de 1853—60 no incluyó estas formas de manera expresa, pero la gran mayoría de la Doctrina Nacional las reconoce como implícitas en su artículo 33.

Y numerosas constituciones provinciales actualmente las han incorporado.

Han pasado 140 años desde que se sancionó nuestra Constitución. Es innegable que se ha producido un claro desarrollo en cuanto a la capacidad cívico político del pueblo argentino. Esto nos obliga a los representantes a actuar cada día con mayor prudencia en la toma de decisiones. El principio de totalidad enunciado se realza considerablemente en nuestra organización política, y se siente cada vez más cerca el latido de la participación como un requerimiento.

Estos métodos son indudablemente derechos políticos que acrecentarán los repartos autónomos. Y nosotros en esta instancia no estamos sino cumpliendo con la demanda del pueblo que exige la adecuación entre la norma y sus derechos. Si no procedemos así, corremos el riesgo señalado por Heller: "que el plan u oferta del Legislador Constituyente no sea aceptado por la comunidad, que no se convierta en derecho vigente; que la normalidad de abajo rechace a la normatividad impuesta desde arriba".

Es que, después de Mayo de 1810, y luego de nuestra organización institucional, se han producido procesos de cambio social, político, y económico de una magnitud tal que aunque no han llegado a la violencia, han tenido al pueblo de la Nación como protagonista directo y sin intermediarios; y a ésta altura de los acontecimientos esos cambios deben encauzarse para su institucionalización en normas jurídicas, porque tal cual lo señalaba George Ripert: " Cuando el ruido de las revoluciones cesa, lo que queda es siempre la obra de los juristas".

Estos institutos son de trascendental importancia en nuestra Reforma Constitucional. El cuerpo social ha crecido, y hoy exige al decir de Loewenstein que nuestra Constitución sea definitivamente: "un traje que sienta bien y que se lleva realmente".

2

Solicitada por el señor convencional Romero Feris

No se puede desconocer que de una interpretación dogmática de la Constitución, y de la voluntad de los Constituyentes, surge que nuestra Carta Fundamental consagra una forma representativa pura de gobierno, encontrándose por lo tanto vedadas las llamadas formas semidirectas de democracia o formas semirepresentativas, es decir, entre otras, el plebiscito, el referéndum, la revocatoria, la iniciativa, o en términos genéricos, toda consulta o iniciativa popular que tienda a transferir una decisión de gobierno al electorado, sea su resultado de efecto vinculante o no para los representantes.

Es por esto que importantes constitucionalistas entiendan que el texto y espíritu de los artículos 1° y 22 de la Constitución Nacional, resultan una barrera infranqueable para estas instituciones que cabe denominarlas en general como consultas populares, más allá de las diferencias conceptuales que la doctrina señala en cada caso.

Incluso en los Estados Unidos de América, donde es usado el referéndum en la aprobación de las Constituciones Estaduales, también ha sido objetado como contrario al sistema representativo republicano, habiendo decidido la Corte Suprema que es una cuestión política no judicial lo relativo a si el referéndum adoptado por un Estado implica una alteración de la forma republicana.

A pesar de esto, debo señalar que existe una posición respaldada por notables juristas que, con sustento en el amplio campo que nos brinda la norma sobre derechos implícitos, es decir el artículo 33, la entienden válida para aceptar las denominadas genéricamente consultas, y en el caso específico, la llamada iniciativa popular, la que es definida

Convención Nacional Constituyente

conjuntamente con el recall, como una forma de actuación directa del pueblo que existe en los países que han adoptado el referéndum, el que actúa complementariamente.

Efectivamente, como señala acertadamente Héctor Orlandi, en un estudio realizado sobre el tema (Formas Semidirectas de Democracia, La Ley, Tomo 88, páginas 935 y siguientes):

Las dos instituciones se encuentran solidarizadas: el referéndum tiene carácter negativo obligando a las legislaturas a no aprobar leyes sin el concurso del pueblo; la iniciativa, carácter positivo, obligando a la legislatura a preparar ciertas leyes para luego, muchas veces someterlas al pueblo.

Por supuesto que los conceptos vertidos resultan válidos planteado el debate, como en el caso, a nivel nacional, donde nuestra Carta Federal —com vimos— mantiene silencio sobre las llamadas formas semidirectas, pues en los estados provinciales muchas Constituciones Estadales han institucionalizado el referéndum o la revocatoria como forma de iniciar o perfeccionar ciertos actos institucionales.

Por ejemplo, la Constitución de mi provincia, Corrientes, en su artículo 170 otorga a los cuerspos electorales de los municipios los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria.

Es por esto que he sostenido reiteradas veces que no era necesaria una modificación constitucional para permitir la participación popular a través de las denominadas consultas.

Es que más allá de los bemoles técnicos, la intencionalidad política juega un papel relevante en estos institutos, por ello toda consulta —y cabe recordar que durante la vida institucional de la República este medio fue utilizado solo una vez en el caso del Beagle— debe ser convocada —para no desnaturalizar su sentido— en forma "acéptica", es decir desprovista en su presentación de aditamentos que evidencien intenciones subterráneas, cuyo objetivo es manipular la intención de voto y sus eventuales resultados, transfiriendo la decisión o iniciativa en "abstracto" al pueblo para intentar legitimar cuestiones que fracasarían si se resolvieran por las vías que el ordenamiento jurídico prevé.

Quienes tienen la misión de la conducción de los asuntos públicos, es decir la tarea de gobierno, no pueden evadir las responsabilidades que les caben en el desempeño del mandato popular, compartiendo en cuestiones espinosas o interesadas las decisiones a tomarse, bajo parciales intenciones subliminales o para limitar la inevitable rendición de cuentas debida al pueblo, a la Nación y a la historia.

Por esto, ante las posibilidades que se plantearon en los últimos años de vida política del país de llamar a consultas populares, sostuve que el pueblo no debía ser consultado cuando la convenciencia de la dirigencia así lo indicaba, y la única forma de evitar estas suspicaces consultas radicaba en la reglamentación de cuándo, cómo y por qué la sociedad sería convocada.

Es que si la interpretación de nuestra Constitución Nacional brindaba la posibilidad de la consulta, brindaba también la posibilidad del dictado de una ley que la reglamentara. Mientras tanto, por respeto, y para evitar que el "consultado" de hoy se convirtiera en el "convidado de piedra" de mañana, lo más indicado era abstenerse de estas convocatorias.

Ahora, en el marco de una Convención Constituyente, creo que las formas de democracia semidirectas o semirepresentativas encuentran un ámbito propicio en los distintos bloques políticos, y casi un consenso generalizado, que las distinguen, como uno de los pocos temas habilitados, donde las diferencias entre los convencionales no agigantan las distancias.

A pesar de esto, considero que los proyectos con dictamen de comisión colisionan con las normas de nuestra Constitución que delimitan el sistema republicano representativo, es decir los artículos 1, que establece nuestra forma de gobierno, cláusula pétrea a mi forma de ver, y 22 de la Constitución Nacional.

Con la iniciativa popular un porcentaje del cuerpo electoral hace que se legisle ejerciendo una función pública que determinara la actuación normativa de los órganos deliberantes. El voto o actitud de los ciudadanos es prelegislativa. Se reemplaza o provoca la actividad estatal, por esto se la ha considerado como un derecho de petición forzado.

No se me escapa la correlatividad que existe entre el proyecto de iniciativa popular con la primera parte del proyecto de consulta popular. Esta conexión, se encuadra en la posición doctrinaria que he señalado en párrafos anteriores que sostiene la íntima relación entre iniciativa y referéndum.

Como es sabido el referéndum es el procedimiento por el cual se llama al cuerpo electoral a decidir sobre un acto público de los órganos legislativos, o sea, generalmente de naturaleza normativa.

En el caso que nos ocupa, la primera parte del proyecto de consulta popular prevé, en la especie un tipo de referéndum, ya que por iniciativa de la Cámara de Diputados el Congreso puede someter un proyecto de ley a la consulta del pueblo, convirtiendo el voto favorable de este al proyecto de ley.

Convención Nacional Constituyente

Por último, ante la inminencia de la aprobación de los proyectos, y a pesar de no haberse considerado en forma eficiente las observaciones de los partidos provinciales en lo que hace a la colisión marcada con el sistema, debo destacar que encuentro acertadas las limitaciones en las materias que fija la última parte del artículo de iniciativa popular propuesto, al descartar la posibilidad de utilizar este instituto para promover proyectos referidos a la reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto, y materia penal

Por las razones expuestas adelanto mi voto negativo a los dictámenes de mayoría del proyecto de iniciativa popular y consulta popular, por cuanto esto no canalizan adecuadamente el instituto, tanto de la iniciativa como de la consulta, a los cuales doctrinariamente adhiero.

3

Solicitada por el señor convencional Saravia Toledo

Iniciativa Popular (Orden del Día N° 5)

El despacho de mayoría merece nuestra observación en cuanto establece que un proyecto de ley proveniente de una iniciativa popular debe ser presentado ante la Cámara de diputados que actuaría, así, como Cámara de origen. No se advierte el fundamento de la preferencia que se otorga a la Cámara de Diputados, pues el sistema de división de poderes adoptado por la Constitución Nacional vigente, concede las mismas atribuciones a ambas cámaras, previendo solamente las excepciones contenidas en el artículo 44 referidas al establecimiento de impuestos y el reclutamiento de tropas, asegurándose para estos proyectos de leyes, la condición de cámara de origen a la de Diputados. La explicación de la igualdad atribuida a ambas cámaras, se justifica en que por medio de ella, se logra un equilibrio que quedaría afectado cada vez que se asigna el carácter de Cámara de origen a una de ellas. Inclusive hoy cabría dudar de la conveniencia de mantener las excepciones aludidas contempladas en el artículo 44. Por consiguiente, parece conveniente admitir que un proyecto de ley proveniente de una iniciativa popular pueda ser presentado indistintamente ante cualquiera de las Cámaras del Congreso Federal.

Ello máxime si se tiene en cuenta que entre las reformas a la Constitución proyectadas, se incluye la elección directa de los senadores con lo cual éstas tendrán una representatividad popular semejante a la que revisten los diputados. Además, al determinarse que la presentación de la iniciativa deba hacerse ante una cámara específica, se estaría impidiendo el legítimo cálculo que podrían hacer los proponentes de la medida acerca de cual es la cámara que podría parecerles mas convenientes para la presentación de la misma a fin de facilitar la sanción de su propuesta. Ello mas aún si se considera que esta Convención probablemente aprobará la simplificación del trámite de sanción de las leyes reduciendo la intervención de las respectivas cámaras.

También, suscita nuestro reparo que la aprobación de la ley reglamentaria de la iniciativa popular, requiera la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara. Tal exigencia significa un apartamiento del principio común de la mayoría absoluta de los presentes para la sanción de las leyes. No se advierte la justificación del agravamiento de la mayoría necesaria para este caso. La implantación de la mayoría calificada resulta una contradicción con la expansión de la democracia participativa que la reforma propuesta quiere consagrar.

Tanto la asignación del carácter de cámara de origen a la de Diputados como la mayoría agravada para la aprobación por el Congreso, no reconocen antecedente en el constitucionalismo comparado (España artículo 87, Italia artículo 75, Colombia artículo 106) y provincial (Salta artículo 58 y 172, Córdoba artículo 31, Catamarca artículo 233 inc. 12 y 247 inc. 3, etcétera), que regulan esta materia.

Sin perjuicio de las observaciones formuladas, como el proyecto satisface en lo sustancial nuestros requerimientos, emitimos nuestro voto en favor de la medida.

Consulta Popular

El despacho de la mayoría merece varias objeciones.

En primer lugar cabe cuestionar que se otorgue la iniciativa, para someter un proyecto de ley a una consulta, exclusivamente a la Cámara de Diputados. No se advierte porque esta también no puede provenir del Senado. Reiteramos aquí los argumentos vertidos fundando la conveniencia de preservar la igualdad de las atribuciones de ambas cámaras en ocasión del debate desarrollado por la Honorable Convención cuando se trató la iniciativa popular.

Convención Nacional Constituyente

Tampoco, a nuestro entender, se justifica negar al Presidente el ejercicio del veto sobre la consulta aprobada por el Congreso. Por el mismo motivo se objeta la promulgación automática de la ley. Cabe señalar que tanto la igualdad de las facultades de las cámaras como el veto presidencial que se puede ejercer sobre las sanciones del Congreso constituyen sutiles contrapesos que actúan como frenos compensadores dentro del mismo órgano legislativo y entre éste y el Poder Ejecutivo. Todos ellos configuran un complejo equilibrio multifuncional entre los poderes que constituyen una singularidad del sistema de división de poderes adoptado por la Constitución vigente.

También se anota que para el caso de la consulta popular que pueda convocar el Congreso o el Presidente, sobre materias relacionadas con su competencia, se indica que no se podrá imponer la emisión del voto con carácter obligatorio. Nos parece bien el criterio aplicado para esta situación. Pero cabe preguntarse si ello significa que para la consulta a cerca de un proyecto ley el voto será obligatorio.

Creemos que la obligatoriedad del sufragio no debe establecerse en la Constitución por que no constituye un principio o requisito esencial si no instrumental cuya regulación nos parece más adecuada hacerla por vía de ley para evitar la cristalización que implica su inserción en el nivel constitucional.

Por último repetimos aquí la objeción planteada, en el debate sobre la iniciativa popular, al establecimiento de la mayoría absoluta para la sanción de la ley reglamentaria de la consulta popular. No se vislumbra la razonabilidad de esta mayoría especial que dificultaría la aprobación de la norma regulatoria. Por la indole del tema parece suficiente la exigencia común a todas las leyes de la mayoría absoluta de los presentes.

En los argumentos expuestos fundamos nuestro voto negativo respecto del dictamen de la mayoría y nuestro voto favorable al dictamen en minoría suscrito por el Convencional Constituyente del Bloque que presido Ing. Ennio Pedro Pontussi.

III VOTACIONES

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente

Convención Nacional Constituyente