

INSERCIONES PUBLICADAS

1

Solicitada por el señor convencional Menem (PÁG. 2156 – 2161)

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 no se 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 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 las 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 juran 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.

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 sociedad.

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 insitos 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 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 la 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 decidores 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 insitos 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 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 innecesariedad 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 señaláramos 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 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 realiza 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 (pág. 2161 – 2163)

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 judicialable 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 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 Estaduales 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 cuerpos 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 "aséptica", 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 conveniencia 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 delinear el sistema republicano representativo, es decir los artículos 1, que estable 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.

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.

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 más conveniente para la presentación de la misma a fin de facilitar la sanción de su propuesta. Ello más 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.

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 índole 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.