

Solicitada por el señor Convencional Richard Gustavo Battagion

CONSULTA POPULAR

Señor Presidente:

I- Parece ya un hecho que esta Convención Constituyente sancionará una cláusula incluyendo en la Constitución reformada la consulta popular.

Mi intención es, en esta intervención, llamar la atención y alertar sobre las grandes consecuencias que este mecanismo de participación popular producirá en nuestro régimen de gobierno. Porque, al leer los despachos de la Comisión de Participación Democrática, me he preguntado si los convencionales hemos actuado con plena conciencia, si hemos medido la magnitud del cambio; o, por el contrario, si nos hemos guiado impulsivamente, por preconceptos, sin analizar las diversas aristas que el problema contiene.

II- Hay un aspecto inicial que quiero destacar: si acepto la consulta popular es sólo como un mecanismo de participación que actúa como correctivo, y nunca como sustitutivo, de las instituciones republicanas y representativas, pues nunca podré admitirla si ella es emplazada para reemplazar a los poderes constitucionales y a los procedimientos que la Constitución establece.

El país más democrático del mundo, los Estados Unidos, donde se aplica con mayor asiduidad estos recursos de la consulta popular en los Estados miembros, los ha reconocido como un complemento de la democracia electoral y jamás como instrumento que puedan reemplazarla total o parcialmente (Ranney y Kendall, La democracia y el sistema de los partidos políticos en los Estados Unidos, pág. 97/98)

Y en la Constitución Argentina no puede ser de otro modo: tenemos la limitación expresa y contundente de los artículos 1 y 22, que advierten sobre la imposibilidad de sobrepasar por el pueblo los límites del sistema republicano y el gobierno representativo. Además, la propia ley de convocatoria ha dispuesto (artículo 7) que la Primera Parte de la Constitución no puede ser modificada por esta Convención Constituyente, por lo que toda alteración a los principios constitutivos de nuestro régimen político contenido en los artículos mencionados, es nula de nulidad absoluta.

Al ratificar estos límites hago declaración pública de mi fe y confianza en las instituciones y valores de la república democrática, que la ley 24.309 ampara y protege contra toda intromisión de esta Convención Constituyente.

III- No puedo dejar de destacar que la consulta popular tiene ciertos inconvenientes prácticos que los especialistas han señalado en diversas oportunidades.

Uno de estos inconvenientes es que reduce al pueblo a un rol pasivo: el pueblo es únicamente receptor y espectador de las propuestas, no participa en su formulación, y asiste pasivamente al debate, debiendo dirimir él el conflicto entre las distintas posiciones.

Otro problema es el que deriva de la información. Generalmente se fuerza al pueblo a adoptar decisiones totales, por el sí o por el no, a numerosos problemas, sin que se le informe correctamente sobre todas las alternativas posibles.

En todo caso, la legitimidad de una consulta popular queda supeditada a que, en su instrumentación, se respete la autonomía de la opinión pública. Ello exige que no se fuercen posiciones desde el gobierno y que se tenga en cuenta la pluralidad de opiniones y juicios subyacentes en el pueblo.

Por eso los especialistas y teóricos de la democracia, desconfían de la consulta popular. Uno de ellos, Giovanni Sartori (Teoría de la democracia, tm. 1, pág. 156/157), ha dicho que su utilización reiterada puede atentar contra la democracia como gobierno de consenso.

Es que las consultas populares, en regímenes pluralistas como el de la Argentina, no son métodos apropiados para la resolución de conflictos. La consulta es un sistema del todo o nada (one-shot, dicen los norteamericanos), un sistema que produce resultados de suma cero, que genera victorias absolutas y derrotas totales, porque da todo el poder y toda la razón a la mayoría, sin receptar en la decisión la diversidad de opiniones ni los porcentajes de las más distintas ideas.

Las consultas populares, esgrimidas por los gobiernos como una espada de Damocles sobre la cabeza de los partidos de oposición, son mecanismos que, empleados en forma desleal, alteran la vigencia del pluralismo y se prestan a la coacción moral del pueblo. Baste recordar que estamos aquí reunidos por la amenaza de un partido de recurrir al plebiscito y por el temor de otro partido a verse derrotado en tal contienda.

IV- Arend Lijphart recoge la opinión de un estudioso norteamericano que me parece debemos considerar: la mayor parte de las consultas populares son “controladas” por el Gobierno, que es quien tiene el poder y los medios para convocarlas. Pero, además, son “pro hegemónicas”, porque casi siempre se conciben como instrumentos de apoyo al Gobierno (Las democracias contemporáneas, pág. 217/218).

Esto quiere decir que en contadísimas ocasiones, en los menos de los casos, las consultas populares son libres, porque el Gobierno coacciona a favor de una opción que previamente ha determinado su posición. Por eso, no son pluralistas ni democráticas, porque operan un reduccionismo de las alternativas y un vuelco hacia la opción pro gubernista.

La consulta popular no resuelve problemas particulares, porque es un instrumento que los Gobiernos suelen emplear para plebiscitar sus políticas, decididas de antemano y con escasa o nula participación del pueblo.

V- Por las razones expuestas, creo conveniente, para concluir con esta parte general, hacer algunas advertencias para que en el uso de la consulta popular se actúe prudentemente y con mucho cuidado.

Sería conveniente recordar, para ilustrarnos, lo que ocurre en el derecho constitucional comparado con la institución de la consulta popular.

En Estado Unidos, como ya lo hemos dicho, son los Estados miembros los que recurren a la consulta con relativa asiduidad, pero no someten a la decisión del pueblo materias altamente conflictivas, que pueden dividir y fragmentar la opinión pública.

En Alemania, la Constitución de Bonn no ha previsto el referéndum o plebiscito, porque se evaluó correctamente la experiencia anterior, bajo la República de Weimar, donde los resultados no fueron positivos.

Y en el derecho público de las Provincias Argentinas, donde la consulta popular ha sido prevista, no tiene casi aplicación, salvo para el referéndum constitucional, porque la Constitución de esas Provincias así lo exige, como ocurre en Mendoza.

VI- Teniendo en vista las limitaciones de esta institución es que soy coautor de un despacho en minoría, que vengo a defender al seno de esta Convención Constituyente.

En el despacho que lleva la firma del convencional Caballero Martín junto a la mía, se ha tratado de reflejar la consulta popular de un modo sencillo, sintético, ateniéndonos solamente a lo fundamental, que corresponde al derecho de fondo y de la raíz constitucional.

Según esta propuesta, la consulta popular tiene características diferenciadoras del dictamen mayoritario. Por lo pronto, sólo puede ser convocado al pueblo por una Ley del Congreso, para evitar – como ya hemos expresado – que el Gobierno a través

del Poder Ejecutivo utilice la consulta como medio de presión o como un resorte “pro hegemónico”.

Además, la consulta no es vinculante, porque de lo contrario se violaría la base de nuestro régimen político: la garantía del gobierno republicano representativo.

Por otra parte, sólo se podrá someter a consulta los “asuntos de interés nacional”, y no materias legislativas o de naturaleza constitucional. El referéndum, de esta manera, mantiene un carácter netamente consultivo y no invade la esfera propia de los poderes constitucionales.

Es que, como ha dicho Lijphart (Las democracias contemporáneas, pág. 215), la combinación del referéndum con la iniciativa popular - otro proyecto de reforma que está a consideración de la Convención Constituyente - produce un “paso gigantesco” de los sistemas representativos electorales a una democracia participativa. Por lo tanto, hay que ser cautos en la postulación y medidos en la instrumentación de estos mecanismos de la democracia semi directa.

VII- A diferencia de nuestro despacho, el de la mayoría es extenso y detallista, incluyendo en la Constitución disposiciones de índole reglamentaria que corresponden a la ley. Son cuatro párrafos que, con buena técnica legislativa, podrían haberse sintetizado en uno, para no trabar constitucionalmente modalidades y particularidades que sólo el Poder Legislativo puede contemplar de acuerdo a las circunstancias de cada caso.

Así, nos parece erróneo el doble mecanismo que el proyecto mayoritario prevé: por un lado, el referéndum legislativo para la sanción de una ley; y, por otro, el referéndum consultivo.

En el caso de referéndum legislativo, al otorgársele una naturaleza constitutiva de la ley, se viola claramente el principio republicano representativo, porque la sanción de la ley quedará - en última instancia - en manos del pueblo, sustrayéndose a la voluntad de las cámaras del Congreso, que son las únicas que, en nuestro orden constitucional, tiene competencia para sancionar normas generales.

Es más: el planteo mayoritario comete el error de eliminar o desconocer las potestades que el Poder Ejecutivo tiene en esta materia, porque dispone que la ley que convoca a la consulta no podrá ser vetada y que, aprobada por la consulta, su promulgación será automática, es decir: tampoco se la podrá vetar. Se crea, de esta manera, un absurdo privilegio para este tipo de leyes.

En este mismo supuesto, se comete el error de dar la iniciativa sólo a la Cámara de Diputados, disposición antojadiza y de poco fundamento, pues no se sabe por qué causa se priva al Senado de iniciar las leyes sometidas a consulta, dentro de la lógica del despacho mayoritario. Salvo que, en esa lógica, lo que se pretenda sea sancionar leyes sin consulta al Senado, convirtiendo al pueblo en una suerte de “cámara ratificadora” de la voluntad de los Diputados.

Al parecer es esta la intención, porque, de lo contrario, ¿Qué significado tiene que Diputados pueda pedir la ratificación popular de un proyecto de ley que el Senado ha desechado o modificado?

La gravedad de esta disposición no puede dejarse pasar: se está violando el mecanismo de sanción de las leyes y se está destruyendo todo el edificio del Estado de Derechos, porque ahora las leyes se conforman únicamente con la media sanción de Diputados, ya que podrá concurrir directamente al pueblo cuando no le convenga el criterio del Senado. Y no es un mecanismo excepcional, porque cualquier ley que inicie Diputados podrá tener este “original trámite anormal”.

Estamos frente a una monstruosa y aberrante disposición que aniquila todo el mecanismo de sanción de las leyes. No hay, en la perversa lógica del despacho mayoritario, control posible de lo actuado en Diputados: el Senado puede ser evitado y la ley no podrá ser vetada. Esto es antinatural e inconstitucional. No reconoce antecedente alguno en el derecho comparado.

Además, viola la competencia de esta Convención Constituyente, porque no se ha habilitado por la ley de convocatoria la alteración del mecanismo constitucional de sanción de las leyes: sólo se puede agilizar su tratamiento, pero nunca a costa de eliminar el sistema constitucional de reenvíos, que garantiza la necesidad de contar con la voluntad de ambas cámaras para que un proyecto pase al Poder Ejecutivo.

VIII- En el caso del referéndum meramente consultivo, que es el contemplado en el párrafo tercero, se otorga esta potestad tanto al Congreso como al Presidente, “en el marco de sus respectivas competencias”. El deslinde de competencias, en estos casos, no es claro y preciso: por ejemplo, ¿Podrá el Poder Ejecutivo someter a consulta no vinculante su reelección o una propuesta de reforma constitucional?

Vuelve a plantearse, así, uno de los inconvenientes más serios de este instrumento, pues conceder esta facultad al Presidente es desnaturalizarla. Más sensato es el despacho con disidencia parcial de otros convencionales, que no acuerdan al Poder Ejecutivo esta facultad. Ratificamos que la seriedad en el uso de esta potestad, requiere que siempre se convoque a consulta por ley y nunca por decreto.

La experiencia comparada es una clara demostración de por qué el Presidente no puede convocar a plebiscito. Cuando lo hace, somete su política al apoyo popular y, si pierde, debe irse a sustituir todo su gabinete. Esto le ocurrió a De Gaulle y también, aunque con diferencias, a Pinochet. Es que el Presidente no convoca a la consulta para perder, porque parte de un supuesto de la psicología humana que ha revelado claramente Carl Friedrich, para criticar este tipo de consultas: “la mayoría de los seres humanos aborrece el gesto fútil de la pura negación”, es decir, sólo en caso de tener una clara información y convicción, vota por la negativa (Teoría y realidad de la organización constitucional democrática, pág.130).

IX- Señor Presidente: para concluir quiero señalar que no nos oponemos a que se avance en la democratización de nuestras instituciones, pero este avance debe ser gradual, progresivo. El proyecto de la mayoría, como he apuntado, tiene las notas que, según creemos, no debe contener un texto constitucional que incorpore la consulta popular. Es más: avanza sobre el mecanismo de sanción de las leyes hasta extremos insospechados que, de aceptarse, producirán una grave alteración del orden constitucional.

Reitero que, desde mi punto de vista, el proyecto de la mayoría es reglamentarista, confuso, peligroso e inconstitucional. Por las razones ya anticipadas, sometemos a la juiciosa consideración de los convencionales nuestro proyecto alternativo.

Si nuestro despacho no fuera aprobado, al menos reclamo que se modifique el de la mayoría, evitando ese procedimiento antinatural, irregular e inconstitucional de sanción de las leyes, que dará por tierra con el Estado de Derecho.

2

Solicitada por el señor Convencional Enrique Gustavo Cardesa

1.- Formas De Democracia Semidirectas. En las Constituciones Provinciales

1.1.- Consulta Popular e Iniciativa Popular

1.1.1.- Su incorporación en las Constituciones Provinciales:

A) CATAMARCA (3/9/88)

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

PARA SUS MUNICIPIOS

Art. 247: Las Cartas Orgánicas deben matener y asegurar:

3) Los derechos de INICIATIVA, REFERÉNDUM Y CONSULTA POPULAR.

-INICIATIVA POPULAR:

Art. 114: Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras, con excepción de las señaladas en el Artículo 75... (PRINCIPIO GENERAL)

...Podrán también SER INICIADAS POR PETICIÓN SUSCRIPTA POR EL UNO (1) POR CIENTO DE LOS ELECTORES INSCRIPTOS en el padrón mediante PROPUESTA DE LEY, formulada o no, presentados a la Legislatura.-

B) CORDOBA (26/4/87)

Consulta Popular y Referéndum:

Artículo 32: Todo asunto de interés general para la Provincia puede ser sometido a CONSULTA POPULAR, de acuerdo con lo que determine la ley...

Artículo 110: Corresponde al PODER LEGISLATIVO:

8) Autorizar con dos tercios de votos de los miembros de cada Cámara, la cesión de propiedad de parte del territorio de la Provincia con el mismo objeto. Cuando la cesión importe desmembramiento del territorio, la ley que así lo disponga debe ser sometida a REFERÉNDUM de la ciudadanía.-

10) Dictar la ley orgánica municipal...En caso de fusión (de municipios) llamar a referéndum a los electores de los Municipios involucrados...

Iniciativa Popular

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

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

Art.111.- ORIGEN: Salvo los casos en que la cámara de origen es expresamente indicada por la presente Constitución las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras a iniciativa de alguno de sus miembros, del P. Ejecutivo o por iniciativa popular en los casos que determinan esta Constitución y la ley.-

C) CHACO: (7/12/57)

Iniciativa Popular y Referéndum

Art. 2: Todo el poder emane del pueblo y pertenece al pueblo que lo ejerce por medio de sus representantes con arreglo a esta Constitución y sin perjuicio de los derechos de INICIATIVA, REFERENDUM y REVOCATORIA.-

Art. 195: La ley establecerá la forma en que serán ejercidos los derechos de INICIATIVA, REFERENDUM y REVOCATORIA.-

Referéndum:

Art. 4: La jurisdicción territorial no podrá ser modificada sino por ley sancionada por el voto de las 2/3 partes de la totalidad de los miembros de la Legislatura y aprobada por referéndum popular, sin cuyo recaudo no será promulgada.-

Art.201: Cuando la declaración sobre necesidad de la Reforma no contara con la cantidad de votos exigida por el art.199, pero alcanzara a obtener los 2/3, SERA SOMETIDA AL PUEBLO DE LA PROVINCIA PARA QUE SE PRONUNCIE EN PRO O EN CONTRA DE LA MISMA EN LA PRIMERA ELECCION GENERAL QUE SE REALICE. Si la mayoría de los electores votare afirmativamente el Poder Ejecutivo, como en el caso del artículo precedente convocará a elecciones de convencionales.-

D) CHUBUT: (26/11/57)

Iniciativa Popular:

Art. 222: Se dictara una ley Orgánica Municipal que reglamentará el funcionamiento, los derechos y atribuciones de las Corporaciones Municipales. Tanto en ella, como en las Cartas Orgánicas que se dicten deberán incluirse especialmente los siguientes derechos:

a) De la INICIATIVA para acordar a un número de electores cuyo porcentaje se fijará, la facultad de proponer ordenanzas sobre cualquier asunto de competencia municipal.-

Referéndum:

Art.249: La reforma de hasta dos artículos podrá ser declarada y sancionada por la Legislatura con el voto de los dos tercios del total de sus miembros. Dictada la ley de reforma, se someterá en la primera elección, subsiguiente al referéndum popular para su aprobación o desaprobación...”

E) FORMOSA: (3/4/91)

Iniciativa Popular:

Art.183: La ley orgánica comunal otorgará al electorado municipal el ejercicio del derecho de iniciativa y referéndum.

Referéndum:

Art.126: LA ENMIENDA O REFORMA de un artículo y sus concordantes puede ser sancionada por el voto de los 4/5 de los miembros de la Legislatura; y quedará incorporada al texto constitucional si es ratificada por el voto afirmativo de la mayoría del pueblo, que será convocado en oportunidad de la primera elección provincial que se realice...”

F) JUJUY: (22/10/86)

Iniciativa popular:

Art. 118: Las leyes tendrán origen en proyectos presentados por los diputados, por el P. Ejecutivo, por el Superior Tribunal de Justicia o POR INICIATIVA POPULAR, con arreglo a lo que establece esta Constitución y la ley.-

Art. 123: Corresponde a la legislatura, conforme a lo establecido en esta Constitución:

11) Legislar sobre INICIATIVA POPULAR, PLEBISCITO CONSULTIVO y REFERENDUM, sin perjuicio de lo establecido respecto de los municipios.-

Referéndum:

Art.137: El Gobernador es el jefe de la administración provincial y tiene las siguientes atribuciones y deberes:

12) Convocar a REFERENDUM y PLEBISCITO CONSULTIVO, conforme lo establezca la ley.

G) LA RIOJA: (14/8/86)

Iniciativa Popular:

Art. 81: Por la iniciativa popular, el cuerpo electoral con el porcentaje que la ley determine, que no debe ser inferior al cinco por ciento del electorado puede presentar un proyecto de ley o de derogación de leyes en vigencia para su tratamiento por la Cámara de Diputados, incluyendo la reforma constitucional. La Cámara de Diputados está obligada a considerar el proyecto. Cuando lo rechace o lo reforme sustancialmente, la iniciativa deberá someterse a consulta popular. Si el proyecto no es tratado en el término de tres meses, el mismo quedará aprobado.- (PRESTAR ATENCION: BUEN ARTICULO SOBRE INICIATIVA)

Consulta popular:

Art.6: La Provincia tiene los límites que por derecho le corresponden con arreglo a la Constitución Nacional, las leyes vigentes y los tratados que se celebren. NO PODRAN SER ALTERADOS SINO POR LEY RATIFICADA POR CONSULTA POPULAR...”

Art. 7: Las autoridades centrales del gobierno residen en la ciudad de la Rioja, capital de Provincia, SALVO QUE POR LEY SUJETA A CONSULTA POPULAR SE FIJE OTRA SEDE.-

Art.82: Consulta popular.- Las cuestiones de gobierno y la vigencia de nuevas leyes, la reforma o derogación de normas jurídicas de significativa importancia, pueden ser sometidas a consulta popular, que podrá ser obligatoria o facultativa. Será OBLIGATORIA EN LOS SIGUIENTES CASOS:

1) Toda REFORMA CONSTITUCIONAL realizada por la Cámara de Diputados de acuerdo al art.162.-

2) Las leyes que autorizan empréstitos cuyos servicios sean superiores al porcentaje en que se pueden afectar los recursos ordinarios.-

3) Los actos legislativos que se considere conveniente someter a consulta antes de su vigencia.-

Toda propuesta que sea sometida a CONSULTA POPULAR OBLIGATORIA SE TENDRA POR RECHAZADA POR EL PUEBLO SI UNA MAYORIA DE MAS DEL 35% de los votos de los electores inscriptos en el registro electoral no la aprueba.-

Art.162: Enmienda. La enmienda de un sólo artículo podrá ser sancionada por el voto de los 2/3 de los miembros de la Cámara de Diputados, pero sólo quedará incorporada al texto constitucional, si fuere ratificada por CONSULTA POPULAR que tendrá lugar en oportunidad de la primera elección que se realice. Esta enmienda no podrá llevarse a cabo sino con intervalo de dos años.-

H) MISIONES (21/4/58)

Iniciativa Popular y Referéndum:

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

Art. 178: La ENMIENDA O REFORMA de un solo artículo podrá ser sancionada por el voto de los 2/3 de la totalidad de los miembros de la Cámara de Representantes y el sufragio afirmativo del pueblo de la Provincia, convocado al efecto en oportunidad de la primera elección de carácter provincial que se realice, en cuyo caso la enmienda o reforma quedará incorporada al texto constitucional...

I) NEUQUEN (28/11/57)

Iniciativa Popular:

Art.3: Neuquén es una Provincia indivisible, laica, democrática y social. La soberanía reside en el pueblo, quien no gobierna sino por sus representantes con arreglo a esta Constitución y sin perjuicio de sus derechos de INICIATIVA, REFERENDUM y revocatoria.-

Art. 102: Las leyes se iniciarán en la Legislatura por proyectos presentados por uno o más de sus miembros o por el Poder Ejecutivo, sin perjuicio del derecho de INICIATIVA POPULAR.-

Referéndum:

Art. 207: Para las concesiones de servicios públicos por plazos mayores de 10 años se requerirá licitación pública, la aprobación por 2/3 de votos del Concejo Deliberante y su posterior sometimiento ad referéndum popular...”

Art. 300: Para simples enmiendas que no alteren el espíritu de la Constitución, la Legislatura podrá resolverlas por 2/3 de votos y quedará en vigencia si las convalida el referéndum popular que la misma deberá convocar a tales fines.

J) RIO NEGRO (3/6/88)

Iniciativa popular:

Art. 2: El poder emana del pueblo, quien delibera y gobierna por medio de sus representantes y autoridades legalmente constituidas, con excepción de los casos de REFERENDUM, CONSULTA, INICIATIVA Y REVOCATORIA populares. A TODA PERSONA CON DERECHO A VOTO LE ASISTE EL

DERECHO A INICIATIVA ANTE LOS CUERPOS COLEGIADOS para la presentación de proyectos.

Art.228: Los MUNICIPIOS DICTAN SU CARTA ORGANICA para el propio gobierno conforme a esta Constitución, que asegura básicamente:

Inc. 4) El derecho de consulta, INICIATIVA, referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato.

Art. 229, inc.2º: El municipio tiene las siguientes facultades y deberes:

...convoca a consulta, iniciativa, referéndum, plebiscito y revocatoria de mandatos.

Consulta popular:

- Art. 119: La enmienda o reforma de un artículo y sus concordantes puede ser sancionada por el voto de los 2/3 de los miembros de la Legislatura; queda incorporado al texto constitucional si es ratificado por el voto de la mayoría del pueblo, QUE ES CONVOCADO AL EFECTO O EN OPORTUNIDAD DE LA PRIMERA ELECCION PROVINCIAL QUE SE REALICE.-

- Art. 149: Todo habitante de la Provincia puede peticionar la revocatoria de una ley a partir de su promulgación. -

La ley determina el funcionamiento del registro de adhesiones, los plazos y el REFERENDUM OBLIGATORIO.-

- Art. 181: EL GOBERNADOR tiene las siguientes facultades y deberes:

Inc. 18: CONVOCA a elecciones, CONSULTAS, REFERENDUM o revocatorias populares, sin que por ningún motivo pueda diferirlas.-

- Art. 227: La LEGISLATURA determina los límites territoriales de cada municipio... Toda MODIFICACION ULTERIOR DE LOS LIMITES SE HACE POR LEY CON LA CONFORMIDAD OTORGADA POR REFERENDUM POPULAR...

- Art. 228: Los Municipios dictan su Carta Orgánica para el propio gobierno conforme a esta Constitución, que asegura básicamente:

Inc. 4º: El derecho de CONSULTA, INICIATIVA, REFERENDUM, PLEBISCITO Y revocatoria de mandatos.-

K) SALTA: (2/6/86)

Iniciativa popular:

Art. 58: Se reconoce a los ciudadanos la INICIATIVA POPULAR PARA LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE LEY, que deben ser avalados en las condiciones prescriptas por la ley.-

NO PUEDEN PLANTEARSE POR VIA DE LA INICIATIVA POPULAR los asuntos concernientes a la aprobación de tratados, presupuesto, creación o derogación de tributos provinciales; a la prerrogativa de gracia y reforma de la Constitución”.-

Consulta popular:

Art. 59: Las cuestiones de gobierno y el mantenimiento, reforma o derogación de normas jurídicas de significativa importancia, pueden ser sometidas a la consideración del cuerpo electoral, mediante referéndum. LA VALIDEZ Y EFICACIA DEL REFERENDUM REQUIERE:

1) CONVOCATORIA al cuerpo electoral, POR LEY.-

- 2) Que los votos emitidos superen el 50% de los electores inscriptos en los registros cívicos electorales.-
- 3) Que la decisión corresponda a la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos.-

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

NO ES ADMISIBLE EL REFERENDUM para normas TRIBUTARIAS, PRESUPUESTARIAS O DE GRACIA. La DECISION DEL ELECTORADO ES OBLIGATORIA PARA TODOS LOS PODERES PUBLICOS Y, EN SU CASO SE PROMULGA Y SE PUBLICA.-

L) SAN JUAN (23/4/86)

Iniciativa popular:

Art.251: Son ATRIBUCIONES COMUNES A TODOS LOS MUNICIPIOS, con arreglo a los principios de sus cartas y Ley Orgánica, los siguientes:

11) Utilizar la consulta popular cuando lo estime necesario. UNA LEY ESTABLECE LAS CONDICIONES EN QUE SE EJERCERÁN LOS DERECHOS DE INICIATIVA Y REVOCATORIA.-

Referéndum:

Art. 6: Para MODIFICAR LOS LIMITES TERRITORIALES de la provincia, por cesión, anexión, o de cualquier otra forma, como igualmente para ratificar los tratados sobre límites que se celebren, se requiere ley sancionada con el voto de las tres cuartas partes de los miembros que componen la Cámara de Diputados y APROBACION POR CONSULTA POPULAR, sin cuyos recaudos no será promulgada.-

Art.235: MEDIANTE EL VOTO FAVORABLE DE 2/3 de los MIEMBROS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, se puede someter a CONSULTA POPULAR de los electores CUALQUIER CUESTION que por su importancia se considere merecedora de requerir la opinión popular.-

Art. 236: La iniciativa requiriendo LA CONSULTA POPULAR puede ORIGINARSE EN EL PODER EJECUTIVO o a propuesta de uno o más legisladores, y la ley que al efecto se dicte no puede ser vetada.-

Art. 274: La necesidad de reforma se promoverá por iniciativa de cualquier legislador o del Poder Ejecutivo. La declaración que así lo disponga deberá ser aprobada por el voto de los 2/3 de la totalidad de los miembros de la Cámara y sometida en consulta al pueblo de la provincia, para que se pronuncie en pro a en contra de la misma en la primera elección general que se realice.-

LL) SAN LUIS: (14/3/87)

Iniciativa popular:

Art. 97: Se reconoce a los ciudadanos la INICIATIVA POPULAR PARA LA PRESENTACION DE LOS PROYECTOS DE LEY, que son avalados por el porcentaje

que la misma determine, el que debe ser superior al OCHO (8) POR CIENTO del padrón electoral.

NO PUEDE PLANTEARSE POR INICIATIVA POPULAR, los asuntos concernientes a la APROBACION DE TRATADOS, PRESUPUESTOS CREACIÓN O DEROGACIÓN DE TRIBUTOS PROVINCIALES y reforma de la Constitución.-

Consulta popular:

Art.98: Mediante el VOTO FAVORABLE DE 2/3 de los miembros de la LEGISLATURA, se puede someter A CONSULTA POPULAR de los electores, cualquier cuestión que por su importancia se considere merecedora de requerir la opinión popular.

Art.99: La iniciativa requiriendo consulta popular, puede originarse en el P. Ejecutivo o a propuesta de uno o más legisladores y, la ley que al efecto se dicte, no puede ser vetada.

M) TIERRA DEL FUEGO: (16/5/91)

Iniciativa Popular:

Art.107: Las leyes pueden tener origen en proyectos presentados por legisladores, por el Poder Ejecutivo o MEDIANTE INICIATIVA POPULAR.

EL PODER JUDICIAL PODRÁ ENVIAR A LA LEGISLATURA PROYECTOS DE LEYES RELATIVOS A organización y procedimientos de la justicia y funcionamiento de los servicios conexos a ella o de asistencia judicial.

Art. 191: Esta CONSTITUCIÓN PUEDE REFORMARSE EN TODO EN CUALQUIERA DE SUS PARTES sólo después de transcurridos seis años desde la asunción de las primeras autoridades provinciales constitucionales, salvo para adecuarla a las reformas que pudieran introducirse en la Constitución Nacional o que mediante la iniciativa popular, avalada por un número de ciudadanos no menor del 25% de la cantidad de votos efectivamente emitidos en la última elección provincial, se proponga expresamente la reforma ...

Art.207: Se reconoce el DERECHO A LA INICIATIVA POPULAR PARA LA PRESENTACION DE PROYECTOS DE LEY, cuando sean avalados por un número de CIUDADANOS NO MENOR AL DIEZ (10) POR CIENTO DE LA CANTIDAD DE VOTOS efectivamente emitidos en la última elección provincial en la forma y del modo que determine la ley.-

Los proyectos presentados en la Legislatura, de conformidad con lo establecido en el párrafo precedente, estarán sujetos a trámite parlamentario preferencial...

Consulta Popular:

Art. 208: Mediante el voto favorable de los 2/3 de los miembros de la LEGISLATURA, se PUEDE SOMETER A CONSULTA POPULAR de los electores cualquier cuestión que por su importancia se considere merecedora de requerir la opinión del pueblo, a excepción de las leyes tributarias o de presupuesto.-

2.- FORMAS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTAS EN LAS CONSTITUCIONES EXTRANJERAS:

2.1. España: arts. 87, 92, 143, 151, 166, 167, 168.

2.2. Suiza: arts. 32, 80, 89 bis, 90, 120, 121, 122 y 123.

2.3. Italia: arts. 71, 75, 123, 132, y 138.

- 2.4. Francia: arts. 3, 11 y 89.
- 2.4. Austria: arts. 10, 41, 43, 44, 45, y 60.
- 2.5. Alemania: art. 29.
- 2.6. Dinamarca: arts. 42 y 88.
- 2.7. Japón: arts. 79 y 96.
- 2.8. Perú de 1980: Preámbulo, arts. 256, 260 y 306.

3.- Declaración Universal de Derechos del Hombre de las Naciones Unidas
Art. 21: "... toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente elegidos".

3

Solicitada por el señor Convencional Dei Castelli

Este proceso de reforma constitucional, ha sido desde sus orígenes, blanco de numerosas críticas provenientes de distintos sectores.

No es este el momento de reabrir el debate que seguramente se seguirá dando en el futuro y que el tiempo y los argumentos que se darán desde una y otra posición dirán sobre sus aciertos o desaciertos o sobre sus ventajas o desventajas.

Tengo sin embargo para mi, que a pocos días de haberse traído al recinto algunos despachos y haberse aprobado ya la reforma de algunos artículos de la Constitución, la cuestión de la reelección presidencial, tema excluyente desde que se iniciara este proceso de reforma ha quedado hoy relegado y no diría casi olvidado, pero sí disminuida su importancia ante tamañas reformas que hoy encaramos.

Es que, a medida que cada uno de los Constituyentes fueron primero presentando cientos de proyectos y que fueron discutidos los temas habilitados en cada una de las comisiones, hemos advertido que las expectativas con que cada uno de nosotros veníamos no solo han sido satisfechas, sino, que se han visto superadas.

Es tal, a mi entender, la importancia de las reformas ya aprobadas y las que seguramente se aprobarán, que no existen dudas sobre lo que es coyuntural y lo que será permanente, y por ello, el tan remanido tema de la reelección, dentro de algunos años, quedará en el olvido mientras que será permanente sin embargo el nuevo marco institucional que estamos creando.

Los artículos referidos a la defensa del orden constitucional, al defensor del pueblo, al medio ambiente o a los partidos políticos, nos fueron enseñando, en las comisiones y en este recinto, que los que aparentemente eran temas de no tanta importancia, implica en realidad profundas reformas cuyos resultados serán indudablemente beneficiosos y duraderos.

Y hoy estamos debatiendo otro tema, el de la iniciativa popular, y de la lectura de la reforma que se propone tomada en forma aislada parecería ser un tema de menor importancia.

Sin duda que no es así.

Incluido el tema dentro del concepto de participación democrática, la iniciativa popular debe ser entendida dentro de ese amplio marco y concatenada con los restantes temas referidos a la consulta popular, a los partidos políticos, al consejo económico social, al sistema electoral y a otras reformas tratadas en otras comisiones, que si bien no llevan en sí el objetivo principal de la participación, llevan implícito ese fin, que estos Institutos señalados precedentemente apuntan en forma explícita y directa.

Con la reforma, atrás quedarán superadas las discusiones sobre la constitucionalidad de este mecanismo de democracia semidirecta que, junto al tema de la consulta popular, contaba con autores que se aferraban, para oponerse, a las disposiciones del art. 22 de la actual Constitución y los que la consentían basándose en el art. 33.

Y nuestro país se incorporará al numeroso grupo de naciones que han adoptado con singular éxito este mecanismo, ya aceptado y recepcionado por un número importante de nuestras provincias.

Pero fundamentalmente se logrará la participación activa de la ciudadanía que desde los albores de nuestra formación, ha luchado permanentemente por una democracia auténtica y participativa.

Quedarán atrás las frustraciones de un pueblo que ha luchado denodadamente por intervenir en las decisiones políticas y que circunstancias repetidas, como ser los fraudes electorales, y las interrupciones al orden constitucional le vedaron.

Y quedarán atrás los intentos que, como la doctrina de la seguridad nacional, suprimía toda forma de participación activa del pueblo.

Con el sufragio, como forma de participación no alcanza ya que la participación del pueblo no debe quedar reducida únicamente a ese acto de por sí importante.

La participación por intermedio de los partidos políticos, por organismos tales como el Consejo Económico Social, la iniciativa popular y la consulta popular conforman un marco distinto con que se contará en el futuro para una democracia que se moderniza y se remoja.

Quedaría por esperar, que las leyes que regulen estos mecanismos de democracia semidirecta, lleven en sí el espíritu que inspira estos Institutos, facilitando su utilización para lograr el fin esperado, cual es, el de una efectiva participación de los ciudadanos en la vida política del país.

Solicitada por la señora Convencional Colombo

FUNDAMENTOS

Los mecanismos de Democracia Semidirecta - Consulta e Iniciativa Popular - fueron habilitados por la Ley 24.309 de Declaración de la Necesidad de la Reforma de la Constitución, para su posible incorporación en el Capítulo Segundo de la Primera Parte de la Carta Magna, en el marco de las deliberaciones de la Convención Reformadora.

Consideramos que ello es posible en el marco de una interpretación dinámica de la Constitución Nacional y en ése orden de ideas es necesario adoptar definiciones. Para ello nos remitimos a Mario Justo López, quién analiza la transición que sufrió la serena democracia del siglo XVIII a través del devenir histórico.

“Se ha convertido hoy -afirma- en cosa viviente; es posibilidad infinita para la eterna e incesante búsqueda de cosas mejores.

(...) Es la democracia de Pericles: forma de gobierno, pero fundamentalmente estilo de vida. No es posible separar a la democracia del constitucionalismo sin correr el riesgo de desnaturalizarla”.

Es así que, dentro de ése dinamismo propio de las “cosas vivientes” entendemos que la incorporación de algunos mecanismos de Democracia Semidirecta a nuestra Constitución Nacional, surge como respuesta a la necesidad de lograr su adaptación a las transformaciones sociales que reclaman un perfeccionamiento en el ejercicio de los derechos del ciudadano, cuyo rol en la vida de la Nación no puede quedar limitado al de sufragante periódico para la elección de gobernantes. El ciudadano hoy exige mayores posibilidades de participación en los asuntos que comprometen su destino.

Orlandi define éstas formas semidirectas como 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 (Formas semidirectas de Democracia, LL).

Existen corrientes doctrinarias que consideran que los institutos de Democracia Semidirecta no tienen cabida en nuestro sistema constitucional, debido a que la Constitución Nacional establece en el artículo 1º la forma representativa de gobierno y en el artículo 22, que “el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por la Constitución (...)”. Es decir, que en forma tajante consagra a la representatividad como esencia de la estructura institucional Argentina. Joaquín V. González expuso con claridad que la idea de Constitución excluye el poder del pueblo para deliberar por sí mismo. Alberto Spota sostiene que el artículo 22 debe ser analizado con precisión y pulcritud: “La característica representativa del gobierno que nos rige no admite debate (...). Sólo las autoridades creadas por la Constitución tienen capacidad de gobierno.

Esto es decisión política y jurídica, y éstas autoridades son todos los poderes limitados”. (“Legalidad y legitimidad del plebiscito frente a la reforma constitucional”. Criterio. 1993). De modo que ésa rigidez constitucional en la distribución de competencias tiene por finalidad evitar que el poder político del Estado ahogue la libertad de los ciudadanos.

Sin lugar a dudas algunas formas semidirectas son incompatibles con nuestro sistema constitucional en determinadas circunstancias, por ejemplo, el plebiscito para la reforma de la Constitución y todos aquellos institutos que tienen carácter vinculante para los poderes constituidos, tal vez esa fue una de las razones por las cuales no fueron habilitados para su debate.

Creemos, en cambio, que la introducción de la consulta e iniciativa popular no altera el principio de representatividad. El constitucionalista Germán Bidart Campos sostiene que la intervención directa del cuerpo electoral que promueve la participación no constituye una función gubernativa por instrumentarse esa participación a través del sufragio, el que tampoco puede asignársele calidad de acto de gobierno.

Un concepto íntimamente ligado al principio de representatividad es el de participación. A través de ella, se hace posible el pronunciamiento de la ciudadanía sin que el mismo implique invadir las competencias de los poderes constituidos. Por esa razón, estas formas semidirectas no resultan incompatibles ni jurídica ni políticamente con nuestra Constitución Nacional, en virtud de:

A) El derecho de la ciudadanía a participar de la consulta surge del artículo 33 de la Carta Magna: "Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno".

B) El artículo 22 de la Ley suprema crea la figura del delito de sedición para condenar a toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuyan el derecho del pueblo y peticionen a nombre de este. "Por dicho artículo 22, los constituyentes 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; este artículo solo acepta al sufragio como forma de expresión popular. Mientras esa voluntad se manifieste libremente, por ése medio, tal expresión resulta lícita, salvo que su aplicación sea incompatible con los mecanismos instrumentales previstos en la Constitución Nacional". (Helio Zarini, "Derecho Constitucional", 1992).

C) Casi todas las provincias argentinas incorporaron los institutos de democracia semidirecta a sus Constituciones:

Catamarca (1988): Consulta e iniciativa popular. Las Cartas Orgánicas Municipales deben contener y asegurar los derechos de iniciativa, referéndum y consulta popular.

Córdoba (1987): Consulta e iniciativa popular. Las Cartas Orgánicas y Municipales deben asegurar los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria.

Corrientes (1960): Iniciativa, referéndum y revocatoria en el ámbito municipal.

Chaco (1957): Iniciativa, referéndum y revocatoria. Establece también que la jurisdicción territorial no podrá ser modificada sino por ley y aprobada por referéndum popular.

Chubut (1957): Referéndum e iniciativa popular en el ámbito municipal.

Entre Ríos (1933): iniciativa, referéndum y destitución de funcionarios electivos en jurisdicción municipal.

Formosa (1991): Plebiscito y referéndum. Iniciativa y referéndum en la jurisdicción municipal.

Jujuy (1986): Iniciativa popular, plebiscito consultivo y referéndum.

La Rioja (1986): Prevé formas obligatorias de consulta popular e iniciativa popular.

Mendoza (1916): Referéndum para la reforma constitucional.

Misiones (1958): Iniciativa, referéndum y revocatoria.

Neuquén (1957): Iniciativa, referéndum y revocatoria.

Río Negro (1988): Referéndum, consulta, iniciativa y revocatoria populares.

Salta (1986): Referéndum e iniciativa popular.

San Juan (1986): "La iniciativa requiriendo la consulta popular puede originarse en el Poder Ejecutivo o a propuesta de uno o más legisladores, y la ley que al efecto se dicte no podrá ser vetada".

San Luís (1987): Consulta popular e iniciativa popular.

Santiago del Estero (1986): Consulta popular, iniciativa, referéndum y revocatoria en la jurisdicción municipal.

Tierra del Fuego (1991): Consulta e iniciativa popular.

Tucumán (1983): Los mecanismos de democracia semidirecta están reconocidos en la jurisdicción municipal.

D) La consulta popular convocada en 1984 para resolver el diferendo en la zona del Canal de Beagle, de carácter no vinculante, sentó precedente en el derecho constitucional argentino al adoptar una forma semidirecta de participación ciudadana.

Si nos remitimos al Derecho Constitucional Comparado encontramos, de igual forma, institutos de democracia semidirecta que se diferencian en función de los respectivos ordenamientos institucionales vigentes en las distintas naciones:

Alemania (1976): Adopta los mecanismos de referéndum, iniciativa popular y encuesta de opinión.

Austria (1945): iniciativa popular.

Italia (1988): iniciativa popular y referéndum.

Francia (1958): Referéndum.

Portugal (1992): Referéndum vinculante.

España (1988): Referéndum e iniciativa popular.

Brasil (1993): Plebiscito, iniciativa popular y referéndum.

Chile (1991): Plebiscito.

Colombia (1991): Plebiscito, referéndum, consulta popular, cabildo abierto, voto, iniciativa legislativa y revocatoria del mandato.

Paraguay (1992): Referéndum que podrá ser vinculante e iniciativa popular.

Uruguay: Referéndum e iniciativa popular.

Suiza (1848 y reformas): A nivel federal se dispone el referéndum facultativo y obligatorio (constitucional), e iniciativa popular. El *landsgemeinde* (asamblea) está incorporado a algunas constituciones cantonales y representa quizá uno de los pocos ejemplos en el mundo contemporáneo de utilización de formas directas de participación. Este sistema es posible en el marco de una tradición democrática que se remonta a siglos, entre otros factores.

Entrando al análisis específico del nuevo artículo propuesto debemos puntualizar que todo asunto de interés nacional, salvo aquellos sobre los cuales el texto constitucional establezca condiciones expresas, podrá ser sometido a consulta popular no vinculante.

El carácter no vinculante es considerado requisito básico para lograr la constitucionalidad del instituto propuesto dentro del actual sistema. En tanto la consulta popular es facultativa, no obligatoria o compulsiva para el gobierno y los ciudadanos, no excede las previsiones del artículo 22 y responde a la filosofía democrática de la Constitución Nacional en la medida que el pueblo no ha de deliberar ni decidir sino manifestar su opinión sobre el tema objeto de la consulta, y sin sustituir ni revocar el mandato de sus representantes. (José Roberto Dromi, "La consulta popular". Doctrina. 1984).

Además, la consulta popular no vinculante se adapta a la realidad integral de nuestro país, caracterizada por la desigual distribución económica, política y demográfica en el territorio nacional, elemento que conjugado con la posibilidad de otorgar carácter vinculante a la consulta puede ser factor de alteración del precario equilibrio federal existente. En éste contexto, el sistema bicameral crea un sistema de poderes equilibrados. Como la desigual distribución poblacional de nuestro territorio puede otorgar mayorías abrumadoras a un Estado autónomo en detrimento de otros en la Cámara de Diputados, se equilibra la balanza del poder con el funcionamiento de la Cámara de Senadores que representa a las provincias en forma igualitaria.

La convocatoria a consulta popular es competencia exclusiva y excluyente del Poder Legislativo en virtud que la participación de la ciudadanía por ella promovida,

implica el ejercicio de un derecho político que surge del artículo 33 de la Constitución Nacional, que como todo derecho político debe ser reglamentado por el Congreso de la Nación, que según lo establece el artículo 14 de la Carta Magna: “Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos, conforme a leyes que reglamenten su ejercicio (...)”.

El Poder Ejecutivo no tiene competencia para efectuar la convocatoria, pues la Constitución Nacional, en su artículo 86, inciso segundo, le otorga la facultad de reglamentar las leyes de la Nación pero no le asigna iguales atribuciones en relación a los derechos. Tampoco es aplicable en éste caso, el artículo 19, ya que a los poderes públicos no se les puede reconocer mayores competencias que las establecidas por la propia Constitución y las leyes.

Sólo al Congreso de la Nación se les confiere los llamados poderes implícitos, es decir, las competencias inferidas de todos sus poderes antecedentes (artículo 67, inciso 28), entre los cuales figura el de reglamentar el derecho cívico a la consulta popular (artículos 14, 28 y 33).

Establecida la competencia del Poder Legislativo a convocar la consulta popular se requiere para su aprobación el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras del Congreso de la Nación. Desearíamos garantizar la real obtención de consenso para sancionar la ley de convocatoria de consulta popular.

Posiblemente éste consenso no quede garantizado de éste modo, pero solicitar el voto de los dos tercios de la totalidad de los miembros de ambas Cámaras Legislativas, implicaría exigir, para éstas formas semidirectas, los mismos requisitos que para una reforma constitucional.

Esta posición no nos parece prudente. Sin embargo, en el afán de dotar efectividad a éstos mecanismos, podría establecerse que el pronunciamiento de la ciudadanía tendrá carácter de norma que no podrá ser vetada. Tampoco es posible, ya que implica otorgarle a dicho pronunciamiento el carácter de acto de gobierno y, por ende, avanzar sobre las competencias de poderes establecidas por la Constitución Nacional. En definitiva, la administración de este recurso quedará ligada a la prudencia que evidencie el poder competente para efectuar la convocatoria. Podrá objetarse que no garantizamos la pureza y la efectividad del instituto así propuesto. Pero el marco constitucional que analizamos no nos permite mayor flexibilidad en la definición concreta de éstos mecanismos: se corre el riesgo de incurrir en la incompatibilidad jurídica.

Finaliza la referencia a consulta popular estableciendo claramente la necesidad de informar oficialmente y con la debida antelación al pueblo sobre los términos de la consulta, requisito considerado imprescindible para garantizar la validez ética y jurídica del procedimiento. Convocar a un pueblo desinformado a una consulta popular, es renegar de la democracia cuyos canales de participación se intenta ampliar con estas formas semidirectas. De ser aceptada la inclusión de estas previsiones pondremos un obstáculo en el camino de los estrategias de la desinformación, la incredulidad y su resultante, la indiferencia ciudadana. En este sentido, resulta fundamental el rol de los partidos políticos que deberán recuperar protagonismo como formadores de la conciencia cívica.

En relación a la iniciativa popular, la misma consagra el derecho de un determinado sector del cuerpo electoral de presentar propuestas legislativas ante el Congreso y tiende a otorgar un amplio margen de participación sobre cualquier materia, exceptuándose la reforma constitucional y leyes tributarias y de presupuesto, salvaguardando, así aquellas facultades atribuidas por la constitución en forma expresa al Poder Legislativo. Se considera constitucional porque mediante este instituto, el cuerpo electoral actúa como un mecanismo impulsor de la labor de los órganos representativos que, en definitiva, serán los responsables de la aceptación o rechazo de

la misma. La reglamentación se efectuará por una ley que definirá las formas y los procedimientos regulando, de esta manera, el ejercicio del instituto. Sin embargo, este derecho es habilitado con una gran amplitud de criterio, pues la ciudadanía podrá incursionar en cualquier materia, legislada o no, salvo las mencionadas anteriormente.

Consideramos que la constitucionalidad de los institutos de democracia semidirecta - consulta e iniciativa popular - fue analizada. Pero su validez ética y jurídica solo será preservada si además de defender con vehemencia la constitucionalidad, ponemos énfasis en resguardar estos mecanismos de aquel uso indiscriminado que se traduce en saturación política, y en advertir sobre el riesgo de su utilización arbitraria que sólo es posible cuando es propiciada por déspotas.

En definitiva, a través de las formas semidirectas se busca la participación del cuerpo electoral, de los ciudadanos en la vida democrática de la Nación: esta participación popular genera un problema de responsabilidad individual y colectiva, estrechamente relacionada con la educación del pueblo. El logro de un ejercicio responsable de los mecanismos que aquí se proponen, es responsabilidad de gobernantes y gobernados.

Las limitaciones contra el uso arbitrario o indiscriminado de estos mecanismos por parte de quienes tendrán la responsabilidad de administrarlos, como así también su pleno ejercicio y aprovechamiento, serán establecidas por la educación del pueblo. Mariano Moreno no lo esperaba todo de las leyes, sino de la educación: “Si los pueblos no se ilustran, si no se vulgarizan sus derechos, si cada hombre no conoce lo que vale, lo que puede y lo que se le debe, nuevas ilusiones sucederán a las antiguas, y después de vacilar algún tiempo entre mil incertidumbres, será tal vez nuestra suerte mudar de tiranos, sin destruir la tiranía...”.

Por las fundamentaciones expuestas ponemos a consideración de los señores Convencionales Constituyentes el presente proyecto.

Dra. MARIA T. COLOMBO
Convencional Nac. Constituyente
BLOQUE FRENTE CÍVICO Y SOCIAL

5

Solicitada por el señor Convencional Manfredotti

Señor Presidente:

La palabra Democracia tiene su origen en Grecia y deriva de “Democratia”, de “Demos”, que significa Pueblo y de “Cratos”, o sea, autoridad. Según el Diccionario de la Real Academia Española, es la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno; desde el punto de vista institucional, el pueblo está compuesto por los habitantes que tienen derechos políticos y que pueden formar parte del gobierno.

Si bien el concepto de democracia, ha sido tergiversado a través del tiempo, según su puro significado, encontramos que todos los ciudadanos deben tener en el poder una participación equitativa, apoyándose en la libertad y en la igualdad. La democracia en estado puro es imposible en estos tiempos; por esto es que deben agregar ciertos principios de otras formas de gobierno, sin que destruyan el ideal democrático. Teniendo presente que las normas fundamentales deben prescribir principios generales conformados en un sobrio y específico articulado, fue mi propósito proponer a esta

Honorable Convención un corto artículo referido a los mecanismos semidirectos de democracia para que posteriormente una Ley del Congreso de la Nación se ocupe como lo indica la más pura técnica legislativa, de su respectiva reglamentación.

Los fundamentos de mi proyecto que como tantos otros se trató y discutió en la Comisión de Participación Democrática tratando de darle a los mismos una redacción que comprendiera el sentido de todo lo expuesto por los Sres. Convencionales, y es así que el dictamen de esta comisión contó con la aprobación de una mayoría y que luego en la Comisión de Redacción dio dictamen, el que hoy estamos tratando en este recinto.

Señor Presidente: una de las razones relevantes que hacen necesaria la reforma constitucional actual es la de incorporar a nuestro sistema los mecanismos hábiles para consolidar una verdadera democracia participativa. La participación limitada produce, por ejemplo, la llamada alineación de poder, es decir, el hecho de considerar al gobierno como algo ajeno, muchas veces hostil, de manera tal que se diluye enormemente la relación entre las decisiones colectivas y la voluntad del pueblo afectado. La falta de participación, es decir, esta participación limitada impide también que se desarrollen ámbitos de discusión, negociación y conciliación, lo que dificulta que se canalicen de manera positiva importantes energías sociales y que se promueva la tolerancia y el pluralismo.

La Constitución de 1994 debe contemplar mecanismos de democracia semidirecta que hagan posible la incorporación de la ciudadanía en el proceso de tomas de decisiones colectivas, disminuyendo la intermediación de los representantes y profundizando la liberación de la opinión pública.

Señor Presidente: el pueblo quiere ensanchar el sistema y no achicar el sistema, quiere agregar la democracia participativa y no eliminar la democracia representativa. El pueblo quiere sumar y no restar instituciones. El partícipe es un comprometido porque se siente formando parte del sistema y defiende el sistema, pero la actual Constitución Nacional no contiene una mención expresa de los procedimientos semidirectos. De ahí la imperiosa necesidad de su introducción. Algunos autores entienden que estas formas son incompatibles con la democracia representativa prevista en los Arts. 1 y 22 de la C.N. Otros entienden que las formas semidirectas están incluidas en el Art. 34 de la C.N. según ésta última postura, podrán incorporarse, disposiciones que admitan expresamente la iniciativa popular y la consulta popular.

La reforma que se propone, mejora sustancialmente, la representatividad democrática y la participación de la sociedad en la toma de decisiones gubernamentales. En primer lugar, como hemos visto, el aumento de legitimidad estará dado, en gran medida, por la introducción de mecanismos que tienen mayor aptitud que los actuales para velar por los intereses ciudadanos. También se produce una mejora sustancial de la participación social en las decisiones de los poderes gubernamentales; mejora de igual forma la calidad de la actividad del pueblo en el proceso democrático, el hecho de que el sistema sea mucho más sensible a los cambios del consenso social. La participación de la comunidad se torna inmediata para la propuesta de temas de nivel parlamentario – iniciativa - o puede ser escuchada respecto de proyectos específicos y completos, a través de la convocatoria de las Cámaras, el caso de la consulta.

La participación, Señor Presidente, contribuye, en gran medida a la desburocratización del aparato estatal. La necesidad de que, en importantes resoluciones sean consultados los interesados o que estos tengan un poder decisorio conducen a una disminución del poder democrático que se basa en gran medida, en la exclusividad en el manejo de las cuestiones y en el manejo de la información. Esto se ve favorecido también con la actuación en los mecanismos de control de la gestión de la administración pública y de las empresas del Estado. La participación popular adquiere

un valor instrumental, en tanto que el ciudadano se convierta en parte del sistema y se convierta en su decidido defensor, al incorporar discusiones y normas en las que él participe.

Concluyo, Señor Presidente, con la satisfacción que siento por la incorporación a la Constitución de estos dos mecanismos de democracia semidirecta. Nada más.

Muchas gracias.

6

Solicitada por el Bloque Movimiento Popular Fueguino (Estabillo, Andrade Muñoz y Rubio de Mingorance)

DEL BLOQUE DEL MOVIMIENTO POPULAR FUEGUINO
PARA INCORPORAR AL DIARIO DE SESIONES
TEMA: ART. 3 - INCISO "C" DE LA LEY 24309
INICIATIVA POPULAR - CONSULTA POPULAR

SEÑOR PRESIDENTE:

El Bloque del Movimiento Popular Fueguino ha presentado, entre otros, proyectos referidos a incorporar la Iniciativa Popular y la Consulta Popular dentro de nuestra Constitución Nacional y participó del tratamiento de los mismos en comisión.

En 1991, año en que se redactó la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, los Convencionales Constituyentes del Movimiento Popular Fueguino, impulsamos la participación de la ciudadanía a través de estas formas semidirectas.

Estos mecanismos ya forman parte de nuestra Constitución Provincial, por lo que vimos con beneplácito que la Ley 24.309 propiciase el tratamiento de estos temas.

Respecto a la Iniciativa Popular, nuestra propuesta intentó diferenciar la presentación de proyectos de particulares y su consiguiente trámite ordinario, de aquellos que contaran con el aval de un número importante de ciudadanos. Para este último caso, los proyectos estarían sujetos a trámite parlamentario preferencial.

La Consulta Popular de ninguna manera podía estar ausente dentro de la Constitución, como medio para conocer la opinión de la ciudadanía, en cuestiones que por su importancia así lo requiera.

Tenemos confianza en la decisión y participación responsable de los ciudadanos.

En la medida en que le demos a la población la oportunidad de expresarse, democráticamente, verificaremos mayor responsabilidad y mayor compromiso cívico.

7

Solicitada por el señor Convencional Quiroga Lavié

Consulta Popular

Sr. Presidente de la Comisión de Redacción
Dr. Carlos Corach
Presente

De mi mayor respeto

Vengo a fundamentar mi disidencia parcial, en relación al despacho de esa Comisión de Redacción, de la H. Convención Constituyente, sobre el despacho de la Comisión de Participación Democrática referido a la constitucionalización de la consulta popular.

El despacho que se objeta establece la atribución, tanto del Congreso como del Poder Ejecutivo, para convocar una consulta popular no vinculante, dentro del ámbito de sus respectivas competencias estableciendo, en tal caso, la no obligatoriedad del voto. De tal forma, lo que se viene a constitucionalizar en el país es una suerte de bonapartismo consultivo, toda vez que el Gobierno de turno podrá disponer, sin limitación temática de ninguna naturaleza, plebiscitar su gestión de gobierno, incluso frente a la inminencia de un proceso electoral o, incluso, alguna alternativa política futura, con la clara intención de lograr cambiar una tendencia adversa de la opinión pública. Como hoy la formación de la opinión pública depende, en gran medida, del manejo de los medios de comunicación social - Sartori ha calificado al fenómeno con la ilustrativa denominación de "video poder"-, el dinero que se vuelque al mercado desde el Gobierno podrá ser decisivo en la instancia de lograr el manipuleo a su favor de la voluntad popular. Ni que decir que ese tipo de consultas irrogarán más costos a una acción política por parte de los partidos que, en vez de beneficiarlos en su desempeño de control - nos estamos refiriendo a los partidos de oposición - los dejarán sin respuesta fácil a la hora de intervenir en las campañas electorales.

Nosotros estamos de acuerdo con la constitucionalización de la consulta popular, incluso que ella pueda estar referida para refrendar materias legislativas, como también se ha dispuesto en el despacho aprobado. Lo estamos en el marco de un modelo de estado social de plena justicia y participación, como lo hemos venido sosteniendo, pero ello no significa que la práctica participativa no deba realizarse fuera de todo límite. En la Argentina, país de antecedentes caudillísticos muy notorios, no resulta conveniente que el Presidente convoque, a su entera voluntad, consultas populares de corte demagógico. Nuestro proyecto sobre consulta popular prevé que solo el Congreso puede convocarla mediando el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada Cámara para, de tal forma, permitir que en todos los casos la oposición controle la respectiva convocatoria. La consulta popular es una modalidad de gobierno cuya instrumentación no puede estar ajena al control de la oposición.

No se podrá sostener que el antecedente de la consulta no vinculante convocada por el Presidente Alfonsín es determinante como precedente habilitante en esta materia. Y no se puede sostener dicha tesis en la medida que la referida convocatoria fue realizada en una circunstancia absolutamente excepcional y sobre un tema que, de acuerdo con la práctica internacional, determina la frecuente apelación a la decisión consultiva de la ciudadanía. Es que en el caso del Tratado de Paz y Amistad con Chile, no sólo estaba en juego la soberanía territorial, sino también la paz

social. Cuestiones ambas de tanta trascendencia que las naturales dificultades instaladas en el seno del Congreso para viabilizar allí la convocatoria, en razón de que el trámite constitucional de los tratados no prevé la consulta dentro del procedimiento, obligaron al gobierno a utilizar el decreto para zanjarlas. Es así como dicha circunstancia excepcional, y plenamente justificada, no puede habilitar la constitucionalización de un procedimiento, para cualquier materia y a la libre discreción del Gobierno, que sólo al Congreso le cabe merituar en términos de oportunidad y conveniencia.

Solicito que la presente disidencia parcial sea puesta a conocimiento de la H. Convención Constituyente.

Saludo al Sr. Presidente muy cordialmente.

8

Solicitada por el señor Convencional Rodríguez Jesús

DISCURSO

Señor Presidente:

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

Por un lado, quienes sostenían que el pueblo, al ser el único soberano, debía ser quien tomase las decisiones colectivas en su respectiva sociedad, y que ello debía realizarse sin ningún tipo de intermediación, de manera directa.

Así, se fue perfilando la tradición de la democracia directa ligada al pensamiento político francés y de la que deriva el ideario socialista marxista y no marxista, pero cuyos orígenes pueden rastrearse en la práctica de las pequeñas ciudades-estados de la antigua Grecia.

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

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

La otra perspectiva, vislumbrando la imposibilidad “técnica” de la democracia directa en los modernos estados-nación, postuló la necesidad de establecer mediaciones entre el pueblo soberano y la toma de decisiones.

De allí surge la tradición de la democracia representativa y su especial hincapié en la libertad, asociada al pensamiento liberal anglosajón. Aquí, los ciudadanos seleccionan a sus representantes por medio de votación popular, delegando en ellos la responsabilidad principal de gobernar.

Las principales teorizaciones dentro de esta perspectiva pueden encontrarse en los escritos de Joseph Schumpeter y de Robert Dahl, quienes resaltaron la importancia de los liderazgos alternativos y la libertad de los ciudadanos para elegir entre ellos.

Siguiendo la fórmula clásica, el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes elegidos en elecciones libres, competitivas y ampliamente participativas.

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

El primer de ellos creyó resolver el problema identificando a la voluntad del pueblo con la acción de un individuo o de un grupo político, cristalizándose como democracia totalitaria tanto en el pensamiento y la práctica marxista de los llamados socialismo reales, como en el pensamiento pro nazi de Carl Schmitt.

Así, esta vertiente de la democracia directa se deslizó hacia el totalitarismo y la servidumbre, ratificando las predicciones que Alexis de Tocqueville había formulado a mediados del siglo XIX.

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

Esta intervención popular debía darse en todas las instituciones y grupos que tengan incidencia sobre las decisiones del Estado, desde los partidos políticos y los sindicatos hasta las empresas, ya que su objetivo fue democratizar todas las organizaciones que, de alguna manera, tuviesen poder de decidir o de condicionar las decisiones de las autoridades.

La democracia participativa se reflejó principalmente en las teorizaciones de C.B. Macpherson, Carole Pateman, y en alguna medida, en los últimos desarrollos de Dahl.

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

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

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

De alguna manera, los impulsores de la adopción de mecanismos de democracia semidirecta y los defensores de la democracia representativa pura comparten un elemento central; ambos están de acuerdo en que la mayor parte de la tarea de gobernar no puede realizarla directamente el pueblo, sino que tiene que delegarse en representantes elegidos.

Así, los mecanismos de la democracia semidirecta son, en el mejor de los casos, un complemento del proceso legislativo de formulación de políticas públicas, y no su sustituto.

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

La defensa en pro del establecimiento y la ampliación de los mecanismos de democracia semidirecta tiene una premisa fundamental: todos los, ciudadanos deben

poder iniciar y decidir por sí mismos las medidas legislativas; el pueblo puede y debe servir como legislador, debe tener una oportunidad legal para decidir sobre la conveniencia o necesidad de determinadas medidas políticas y legislativas.

Pero antes de que entremos de lleno en el tema queremos revisar brevemente la historia y el desarrollo de los mecanismos de la democracia semidirecta en el mundo y en nuestro país.

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

Para algunas estudiosos, el origen histórico del término referéndum se remonta al siglo XVI en dos cantones que posteriormente formarían parte de la Confederación Suiza: Graubünden y Valais.

Los delegados de los municipios a las asambleas cantonales recibían instrucciones directas y precisas del pueblo acerca del sentido en que debían votar.

Se llamaba a esto estar comisionado "ad audiendum et referéndum". Aunque en la actualidad el término referéndum hace referencia a otro tipo de práctica, el mismo sigue aludiendo a la idea de legislación directa por parte del pueblo.

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

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

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

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

Es recién en 1778, cuando los legisladores de Massachusetts sometieron al electorado la ratificación de la Constitución estadual, que surge el primer referéndum "moderno".

Si bien el proyecto fue rechazado por la población de ese estado, dos años más tarde se logró aprobar una nueva propuesta.

A partir de entonces, tanto las constituciones de los nuevos estados que se agregaban a la unión, como las enmiendas constitucionales en los demás estados, se efectivizaron mediante votación popular.

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

Las propuestas tuvieron especial acogida entre los trabajadores organizados, y entre los pequeños granjeros que sufrían los costos de la modernización industrial.

La central sindical A.F.L., el Partido Populista, con su clara agenda reformista, y su heredero, el Movimiento Progresista (que incorporó al reclamo a miembros de las clases medias ilustradas), comenzaron a impulsar las formas de democracia semidirecta

como método para superar legislaturas dominadas por intereses especiales, y recuperar así el verdadero significado de la democracia como gobierno del pueblo.

En ese contexto la legislatura del Estado de Oregon aprobó, en 1902, los derechos de iniciativa y referéndum popular, convocando en 1906 al primer referéndum en la historia del país sobre un asunto no constitucional.

Entrado el siglo XX, numerosos estados fueron adoptando la legislación directa, y el tema comenzó a suscitar apoyo de grupos del Partido Demócrata y de personalidades como Theodore Roosevelt y Woodrow Wilson.

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

En 1980, el congresista demócrata Richard Gephardt, quien fuera precandidato a la presidencia de su país, sostuvo la necesidad de adoptar el referéndum a nivel nacional.

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

La iniciativa nacional es considerada por algunos reformadores como un remedio a muchas de las falencias de la democracia meramente representativa.

Uno de los principales motivos que otorgó renovados impulsos a los movimientos norteamericanos en favor de la Legislación Directa es la percepción por parte de los ciudadanos de que el votar medidas legislativas en forma directa es un procedimiento más eficaz para influir sobre el gobierno que el voto en las elecciones de candidatos.

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

Sin duda la historia estadounidense es profusa en el debate y en el desarrollo de estas ideas, experiencia que deberemos tener en cuenta al tratar esta propuesta.

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

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

El referéndum en materia de leyes ordinarias llegaría más tarde. El movimiento liberal iniciado después de la revolución de 1830 en Francia repercutió en los cantones suizos, empujando las demandas de democratización.

El cantón de Saingall en 1831, el de Baleville en 1839 y el de Lucerna en 1841 sancionaron el referéndum popular facultativo, es decir, la posibilidad de someter a votación popular una ley ya sancionada por el Parlamento, haciendo depender del resultado la validez de esta ley.

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

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

Así en Suiza rige el referéndum en materia legislativa desde 1874 y la iniciativa popular en materia de enmiendas constitucionales desde 1891.

Desde 1874 a 1954 tuvieron lugar 64 referéndums federales en materia legislativa sobre cuestiones de derecho laboral, penal, propiedad de los ferrocarriles, salud, etc.

Al igual que en el caso norteamericano, el impulso de Legislación Directa tomo un renovado ímpetu a partir de los años setenta.

Los suizos votaron desde esa fecha sobre temas como el control de la polución ambiental, el poder nuclear, el desarrollo de energías alternativas y derechos de la mujer.

Actualmente, para proponer una reforma constitucional se necesitan 100.000 firmas, alrededor del 2,6% del electorado.

Para forzar un referéndum sobre una ley aprobada por el parlamento, el número de firmas necesario se reduce a la mitad.

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

Luego de la Primera Guerra Mundial, se produjo una notable inclinación hacia las formas de la democracia clásica practicada en la Grecia antigua.

Paralelamente al desarrollo del constitucionalismo social y de la racionalización del poder, en una medida que pareció a ojos ingenuos consagrar el triunfo definitivo de la democracia, las constituciones de aquella “belle époque” del constitucionalismo institucionalizaron con notas nuevas la intervención directa del pueblo en el gobierno del Estado.

El referéndum y la iniciativa popular fueron así incorporados a una serie de constituciones de la primera postguerra mundial en Austria; Dantzing; Irlanda; Estonia; Grecia; Letonia; Lituania y Checoslovaquia. La Constitución de Weimar estableció el referéndum constitucional en su artículo 76 y el referéndum legislativo en su artículo 74.

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

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

También establecen formas de referéndum y/o de iniciativa popular las constituciones de Francia, Irlanda, Dinamarca, Austria, Venezuela, España, Portugal, Suecia, Ecuador, Brasil, Colombia, Paraguay y Perú.

Los países que utilizaron estos mecanismos a nivel nacional con mayor asiduidad en los últimos cuarenta y cinco años fueron: Suiza en 169 oportunidades, Australia en 18, Nueva Zelanda en 17, Dinamarca en 13 oportunidades, Irlanda en 8 oportunidades, Francia en 11, Italia en 5 y Suecia en 3 oportunidades.

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

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

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

En Argentina prácticamente no han existido experiencias de utilización de los mecanismos de la democracia semidirecta.

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

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

Por un lado queremos resaltar que los intentos de realizar reformas en favor de los mecanismos de la democracia semidirecta desde el Congreso Nacional en los últimos 140 años recién se dieron a partir de 1984.

De la veintena de proyectos presentados destacamos el de los Diputados Jorge R. Vanossi y Juan Carlos Pugliese, en cuyos fundamentos encontramos la inspiración a nuestra propuesta de reforma.

Decían con gran certeza que (con la consolidación de la democracia): “Nace el ciudadano partícipe, el que no se conforma con ir a votar una vez cada cinco o seis años y que no se conforma con ser el objeto de una estadística; el que siente la necesidad de participar sectorialmente sin perjuicio de su representación global en el aparato del Estado, pero que, en definitiva, quiere asumir esos roles porque quiere comprometerse con el sistema para enriquecer el sistema y disfrutar del sistema”.

“Si se lo aparta de la participación, el sentido de alienación que incubará lo llevará a ser un caballo de Troya y un enemigo del sistema, porque lo que va a querer es la destrucción del sistema y no la transformación del sistema”.

Luego afirman: “...las clases dirigentes conservadoras no quieren reconocerlo y se cierran a su admisión, sosteniendo empecinadamente que democracia participativa es algo antitético u opuesto a la democracia representativa, cuando ello no es verdad”.

“Al contrario; si algún destino habrá de tener la democracia representativa, será gracias al enriquecimiento y el ensanchamiento dimensional que le va a dar la democracia participativa al convertir a todos o al mayor número posible en protagonistas de este juego”.

En otro párrafo “El pueblo quiere ensanchar el sistema y no achicar el sistema. Quiere agregar la democracia participativa y no eliminar la democracia representativa. El pueblo quiere sumar y no restar instituciones. El partícipe es un comprometido, se siente formando parte del sistema y defiende el sistema”.

Por último remarcaban lo siguiente: “No olvidemos que la participación es un umbral y no un techo; y cuando un pueblo comienza a participar, va a abrir por sí solo nuevos cauces de participación. La participación tiene comienzo pero no tiene un tope, porque el tope es impredecible, ya que la imaginación y las necesidades van creando

nuevas herramientas y nuevos cauces. Y eso no hace ingobernable a la sociedad, como pretenden inferir los teóricos de un conservadorismo trasnochado. La ingobernabilidad viene por otros factores, pero no a causa de la participación”.

Por otro lado en nuestro país existe una fuerte tendencia a incorporar mecanismos de democracia semidirecta a nivel provincial y municipal.

Algunos de ellos fueron introducidos en las constituciones provinciales a partir de diversas reformas llevadas a cabo durante los últimos diez años, pero otras fueron incorporadas con anterioridad.

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

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

La incorporación de los mecanismos de democracia semidirecta se sustenta, de esta manera, tanto en la experiencia comparada como en la teoría y en la historia de la democracia.

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

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

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

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

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

Tanto el referéndum como la iniciativa popular constituyen mecanismos de democracia semidirecta, ya que van más allá de la rígida separación entre dirigentes y dirigidos postulada por la democracia representativa.

En el caso del referéndum, los dirigentes pueden apelar a los dirigidos para que estos decidan la aprobación o derogación de medidas legislativas. En el caso de la iniciativa popular, son los gobernados los que por su propia cuenta, impulsan determinadas decisiones y las someten a consideración de los representantes del pueblo.

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

Con respecto al plebiscito, conviene aclarar que su exclusión de nuestra propuesta se debe a las connotaciones antidemocráticas y cesaristas que frecuentemente se le atribuyen a este último.

Natalio Botana sostiene que “...El plebiscito se encarna en una ambición concreta y en la manipulación del pueblo, mientras el referéndum supone un debate y

una decisión sobre leyes aprobadas previamente...el plebiscito es al cabo apariencia y camuflaje, pues a caballo de un proceso electoral que polariza y divide de un tajo a la opinión, tras él suele ocultarse una pretensión cesarista...”.

En otros términos, mientras el plebiscito denota una votación que polariza sobre grandes cuestiones que no implican una específica medida legislativa, el referéndum define el debate y votación sobre la ratificación o modificación de leyes específicas que ya fueron tratadas, debatidas y aprobadas en el seno de las instituciones representativas, o de otras propuestas por los ciudadanos.

Por otro lado, las decisiones populares de referéndum y de iniciativa (aunque esta última en menor medida), a diferencia de los plebiscitos, quedan sujetas al control del poder judicial por un lado y del mismo parlamento por el otro, que siempre conserva la potestad de modificar una ley vigente.

Finalmente, mientras los mecanismos propuestos son propios de las democracias representativas con elementos de democracia semidirecta, el plebiscito es un mecanismo propio de las llamadas “democracias totalitarias”.

Señor Presidente, en sí mismos, los mecanismos que implican la democracia semidirecta otorgan grandes ventajas a los sistemas políticos que los utilizan, aumentando su nivel de democratización y representatividad.

Los mecanismos de la democracia semidirecta reducen el poder de los grupos de interés especial que, debido a los recursos organizativos, materiales y monetarios con los que cuentan, pueden presionar y condicionar fuertemente la política pública de los funcionarios electos.

Al incorporarse estos los ciudadanos adquieren un instrumento que les permite contrarrestar las presiones de los grupos organizados.

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

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

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

La democracia semidirecta es un método para restaurar en los ciudadanos el interés activo por las tareas políticas, ya que da a los votantes la posibilidad de expresar realmente sus opiniones y de transformarlas en decisiones concretas.

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

Los mecanismos de democracia semidirecta robustecen al gobierno representativo ya que aumenta el sentido de responsabilidad de los funcionarios que saben que sus decisiones pueden ser apeladas por la “Cámara compuesta por el pueblo todo”.

De esta manera, es importante como operan estos mecanismos no sólo de manera actual, sino también de manera virtual. La sola posibilidad de ser utilizado por la ciudadanía refuerza la responsabilidad de los representantes.

Por otra parte el tema de las firmas es para mantener las votaciones libres de proposiciones frívolas e irracionales, o que proceden de intereses excesivamente

limitados. Las mismas estarán sujetas a un recuento estricto e imparcial que certifique su validez.

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

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

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

Por lo cual creemos fundamental poner esta limitación en los temas que se refieren al reclutamiento de tropas, declaración de guerra, decisión sobre tratados internacionales, leyes de presupuesto, tributaria, de creación y competencia de tribunales, electoral, de partidos políticos, y creación o agravamiento de penas.

Al igual que en el caso de la recolección de firmas, en la votación del referéndum es importante que se requiera que la propuesta haya ganado por lo menos en un número determinado de distritos.

La intención de evitar el poder de veto y de, fundamentalmente evitar las imposiciones de los distritos grandes sobre el resto del país, se hace aún más evidente en el caso de la votación de las propuestas.

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

La necesidad de poner un piso del total de votantes con respecto al padrón tiene el objetivo de garantizar que la decisión adoptada sea realmente representativa de la voluntad popular.

Finalmente respecto de las atribuciones de los poderes del Estado en relación a las leyes aprobadas mediante estos mecanismos, la posibilidad del veto debe ser eliminada para evitar que la decisión popular sea avasallada.

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

Señor Presidente, durante los últimos diez años Argentina atravesó, y sigue atravesando aún, uno de los momentos políticos más esperanzadores de la historia argentina.

Diez años de democracia, un recambio presidencial que implicó recambio de partidos, y una reforma constitucional que descansa en un consenso bastante amplio acerca de la mayoría de las propuestas.

Al mismo tiempo, la economía y la sociedad se vieron envueltas en un sin número de transformaciones que afectaron de manera directa al hombre común.

Nuevos desafíos demandas y expectativas sociales emergieron de la sociedad civil, como consecuencia de fuertes cambios operados en su seno.

Tales transformaciones sociales, junto a un cambio más lento en las formas de hacer política, generaron en la ciudadanía expresiones de desencanto y de escepticismo hacia las instituciones gubernamentales y partidarias.

Esta Honorable Convención Constituyente parece el marco adecuado para que podamos dar una respuesta a este problema modernizando nuestras instituciones.

Como representantes de la voluntad popular que deben asegurar a la ciudadanía la legitimidad de las funciones representativas; seamos entonces capaces de brindar a la sociedad civil una “herramienta-puente” que haga de la participación de los ciudadanos, en la elaboración de las políticas públicas, un hábito regular de ejercicio democrático.

Vivir en democracia exige mucho más que la conquista de la estabilidad del sistema, requiere de los representantes del pueblo mayores reflejos para representar con responsabilidad y ética los diversos intereses de los ciudadanos.

Pero también requiere de un pueblo activo, informado y comprometido que tome en sus manos la responsabilidad de convertirse en un colegislador.

El ex presidente Bartolomé Mitre, en la última constituyente del siglo pasado, decía: “...Así, es que vemos en los tiempos modernos producirse una reacción en el sentido de volver en cuanto es posible a la democracia pura, en ciertos y determinados casos, es decir, al gobierno directo del pueblo por el pueblo, dictando sus propias leyes, o al menos interviniendo en ellas...”.

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

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

Entendemos la democracia semidirecta según la definición del político y académico colombiano Diego Uribe Vargas como “...el reforzamiento de la idea democrática mediante consultas directas, debidamente institucionalizadas y con garantías para evitar el abuso...”.

Por otra parte el jurista francés Maurice Hauriou afirma: “...Ciertamente, el régimen representativo ofrece ventajas sobre la pura democracia directa, pero esa no es una razón para que no se la corrija con una dosis de sufragio directo...”.

Las formas de democracia semidirectas apuntan, pues, a corregir las desviaciones de la verdadera democracia representativa, más que a conspirar contra esta última.

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

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

Muchos de los autores clásicos de la teoría democrática, como Locke o Rousseau, concebían esta forma de gobierno protagonizada por individuos soberanos que se ponían de acuerdo con otros individuos soberanos en aras de crear una voluntad común.

No concebían la existencia de poderosos grupos actuando entre el Estado y los individuos, bregando por intereses particulares.

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

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

Esto no quiere decir que los grupos de interés particulares de hecho no presionen y proclamen sus opiniones ante, una ley a refrendar o modificar, pero la última palabra siempre queda en manos del ciudadano en el cuarto oscuro.

También las formas de democracia semidirecta que contribuyen a mejorar los órganos representativos tienen que ver con las posibilidades de control.

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

Si los representantes olvidan la voz del pueblo, deberán tener en cuenta que los ciudadanos poseen mecanismos operativos y eficientes para hacerse escuchar.

Por otra parte, el referéndum podría descongestionar la labor parlamentaria en temas arduos o polémicos que hacen difícil un acuerdo entre los legisladores, trasladando al pueblo el arbitraje de la decisión.

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

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

Por último no queremos olvidar que la Declaración Universal de Derechos del Hombre de las Naciones Unidas, en su artículo 21 reconoció el derecho a participar en la actividad gubernativa y estableció que: “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente elegidos”.

Señor Presidente:

El pueblo argentino ha demostrado reiteradas veces su vocación de protagonismo en la vida nacional, confiemos en él y aceptemos sus decisiones soberanas, poniendo a su alcance las normas e instrumentos para que esa decisión pueda manifestarse en forma periódica y libre.

Es por ello que proponemos como instrumento idóneo los mecanismos de la democracia semidirecta, como forma de ampliar de manera positiva y concreta las posibilidades de participación ciudadana que permitan expandir la base de sustentación de la democracia inaugurada en 1983.

JESUS RODRIGUEZ
Convencional Constituyente