

## MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA INCORPORADOS A LA CONSTITUCIÓN NACIONAL ARGENTINA

Beatriz RAJLAND  
Liliana B. COSTANTE

SUMARIO: I. *De las instituciones de la democracia y la democracia de las instituciones.* II. *El texto constitucional argentino.* III. *Conclusión.*

La “iniciativa popular” y la “consulta popular” —que responden a las llamadas “formas semidirectas de la democracia”— son dos institutos incorporados al nuevo texto de la Constitución Nacional en el capítulo segundo de la primera parte de aquella, incluidos como “nuevos derechos y garantías” (artículos 39 y 40, respectivamente).

Los derechos y garantías frente al poder del Estado, al igual que los pesos y contrapesos en la relación interórganos e intraórganos —controles verticales y horizontales en la terminología de Loewenstein—, tienen su correlato en las luchas por el ejercicio del poder. Y el poder, en la medida en que tiende a concentrarse, profundiza la crisis de la democracia representativa, tornando al sistema en una ficción.

De allí la pregunta que nos formulamos: ¿qué es lo que hace un régimen para que sea sustantivamente democrático? Sin embargo, no nos proponemos dar respuesta, en este trabajo, a tan profundo interrogante. Sólo nos limitaremos a las formas de ejercicio institucional que puede ampliar el funcionamiento de la democracia. Es en esa dirección que nos interesa la incorporación, a través de los artículos 39 y 40 de la

Constitución Nacional, de determinados mecanismos que hacen a la democracia semidirecta.

## I. DE LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA Y LA DEMOCRACIA DE LAS INSTITUCIONES

Para J. J. Rousseau, en la democracia directa se da la verdadera expresión de la voluntad general: no hay otra forma de democracia que la directa —lo cual supone libertad e igualdad entre los hombres—.

Pero la creciente complejidad en la toma de decisiones por parte del Estado, el número de ciudadanos y los conflictos de intereses que se generan en la sociedad le hacen reflexionar que “no se puede imaginar que el pueblo permanezca siempre reunido para ocuparse de los asuntos públicos”, sentenciado:

“[...] si hubiese un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no es propio para los hombres”.<sup>1</sup>

Por su lado, en la democracia indirecta o representativa, partiendo del supuesto de que el poder emana del pueblo, éste designa a sus representantes a través del mecanismo electoral, el que se entiende —hoy en día— se hará mediante elecciones libres y ejerciendo el derecho del sufragio universal.

La democracia semidirecta deviene de las dos anteriores: conserva los elementos de la “representativa” en cuanto a la teoría de la representación y le incorpora instrumentos que contribuyen a una mayor participación del pueblo en las decisiones políticas y las funciones de gobierno. Para Vanossi, se trataría de la institucionalización de las diversas formas de práctica del sufragio para la “decisión”. “Las denominadas formas semidirectas de democracia no son otra cosa que injerto o inserciones de participación popular directa en sistemas netamente representativos.”<sup>2</sup>

1 Rousseau, J. J., *El contrato social*, 8a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 1991, libro III, cap. IV, p. 73.

2 A. Vanossi, Jorge Reinaldo, *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, Eudeba, 1982, p. 144.

Los mecanismos de democracia semidirecta no sólo completan sino que perfeccionan la democracia representativa toda vez que su uso generalizado puede suplir la magra representatividad que la sociedad civil percibe y padece en democracias indirectas en las que el poder tiende a concentrarse desactivando las redes de participación popular en los asuntos del Estado.

Recordemos que los mecanismos más conocidos que hacen a la democracia semidirecta son: iniciativa popular, referéndum, plebiscito y revocatoria.

## II. EL TEXTO CONSTITUCIONAL ARGENTINO

### 1. *Iniciativa popular*

El texto de la Constitución nacional argentina incorpora la “iniciativa popular” en su artículo 39. En él se señala que “los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de la ley en la Cámara de Diputados”. El constituyente limitó el temario objeto de la iniciativa popular de tal forma que no pueden ser objeto de ella proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal (párrafo 3o.).

La “iniciativa popular” es una facultad que tiene el pueblo de propiciar proyectos de leyes para que sean tratados por el Congreso. Es un procedimiento de democracia semidirecta por el cual el pueblo está facultado para intervenir en la formación de las leyes. Este instrumento consiste en una forma de petición por la que se presenta un proyecto avalado por una cantidad de firmas de ciudadanos, establecida anticipadamente.

El artículo 71 de la Constitución italiana de 1948 tiene incorporada la iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley con un mínimo de 50 mil firmas, mientras que ese número se eleva a 500 mil si es para derogar una ley. Este último mecanismo no puede aplicarse a materias tales como presupuesto, leyes fiscales, amnistía y remisiones de pena, ni a la ratificación de los tratados internacionales. La Constitución uruguaya establece un tipo de iniciativa similar a la que con

respecto a la realización del referéndum para ratificar o derogar una ley, sanciona el artículo 71 de la italiana, con la modalidad de necesitar el 25 por ciento de las firmas del total del cuerpo electoral y la posterior realización de elecciones.

En el caso de nuestro país se establece que la ley reglamentaria no podrá exigir más del 3 por ciento del padrón electoral nacional, acotando que —dentro del mismo— se deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa (artículo 39 C. N., párrafo 2o.).

Luego de cumplido este requisito los gobernantes deben expedirse acerca de la realización del proyecto. En nuestro caso, la norma constitucional le impone al Congreso el tratamiento de aquél dentro del término de doce meses (artículo 39 C. N., párrafo 1o.).

En doctrina internacional se sostiene que si la respuesta a la iniciativa fuera negativa, la petición formulada debe ser sometida al cuerpo electoral, quien por medio de una votación determinará si el proyecto debe o no concretarse. En caso de obtener un voto mayoritario favorable, los gobernantes están obligados a aplicarlo. En nuestro país, esto no está aún contemplado, quedando abierto el debate y resolución del tema. ¿Se hará por vía reglamentaria?

Por último, ¿podría abrirse, por esa vía, la posibilidad de que el ciudadano mandatario de los presentantes, pueda ser oído por la Cámara para fundamentar oralmente el proyecto?

## 2. *Consulta popular*

El texto de la Constitución Nacional Argentina incorpora en su artículo 40, la “consulta popular”. La Cámara de Diputados tendrá la iniciativa de someter a consulta popular un proyecto de ley. El llamado a consulta será por ley y ésta no podrá ser vetada por el Poder Ejecutivo Nacional. La participación del electorado resulta, en este caso, obligatoria. El voto afirmativo del proyecto lo convierte en ley y se impone su promulgación automática. Es en estos términos que podría operar como “veto popular” la negativa a la aprobación del proyecto; es decir, la consulta tiene efecto vinculante.

Si la Cámara de Diputados tiene la exclusividad de iniciativa en materia de contribuciones y reclutamiento de tropas (artículo 52 de la C. N.), parece inobjetable qué proyectos de ley relativos a estos *items* puedan ser llevados a consulta popular, lo cual resulta auspicioso en términos de la actual presión tributaria que padece la ciudadanía.

El párrafo 2o. del artículo 40 contempla otra variante, la de que el Congreso o el presidente —en sus respectivas competencias— puedan convocar a consulta popular. En este caso, el voto no es obligatorio y la decisión que surja de él no es vinculante.

La normativa en análisis deja en manos del Congreso la reglamentación de las materias, procedimientos y oportunidad del ejercicio del derecho consignado.

Encontramos poco acertado que la propia norma constitucional no haya acotado el plazo para la sanción de la ley reglamentaria, tanto para este caso como para el del artículo 39, suscitando en la sociedad una inquieta incertidumbre que podría haberse evitado.

El texto constitucional ha elegido el concepto de “consulta popular”, coincidiendo con algunos autores que lo prefieren a los efectos de no originar un estéril debate terminológico entre referéndum y/o plebiscito. ¿Significan lo mismo o se trata de instituciones diferentes?

Por aproximación se acostumbra a afirmar que mientras el referéndum tiene un contenido predominantemente legislativo o normativo en general, el plebiscito asume un carácter netamente político. Sin embargo, salta a la vista que numerosas cuestiones políticas pueden estar revestidas de formas normativas con lo que aquello que aparenta ser un referéndum se transforma en la imagen de un plebiscito.<sup>3</sup>

Es oportuno señalar algunas características con las que habitualmente se identifican los institutos mencionados:

a) El referéndum representa el medio por el cual se somete a la decisión popular la aprobación de modificaciones políticas, constitucionales, etcétera. El pueblo debe votar por sí o por

3 A. Vanossi, Jorge Reinaldo, *op. cit.*, p. 144.

no para expresar su opinión con referencia a las reformas propuestas.

En el siglo XX, con la primera oleada democrática que caracterizó a la primera posguerra, el referéndum fue incorporado en diversas constituciones.

En la segunda posguerra hubo un retorno al espíritu de 1919, atenuado, ya que el escepticismo en el real poder de decisión del pueblo y la complejidad del desarrollo estatal, favorecieron la neutralización de las formas semidirectas de democracia.

El referéndum fue incorporado en la Constitución italiana vigente, tanto a nivel nacional como local. En el orden nacional opera uno de carácter abrogativo de leyes y actos, con fuerza de ley —excepto amnistía e indulto, autorización a la ratificación de tratados internacionales, presupuesto; y otro de carácter constitucional, que puede ser convocado a los fines de dar sanción popular a una revisión de la Constitución efectuada por las cámaras por mayoría absoluta. En este caso, es interesante cómo operan las mayorías, ya que si el Parlamento se expide con dos tercios, queda excluido el mecanismo del referéndum, atento a que se presupone la existencia de consenso popular.

Hoy, además, está incorporado como mecanismo constitucional en Suiza, Francia y en algunos de los estados de los Estados Unidos, ya que se halla contemplado por las normas y aplicado tradicionalmente.

Cabe advertir que, en países en los que el sistema partidista está caracterizado por un elevado grado de conflictividad y el referéndum no tiene sólidas raíces en una tradición anterior o contemporánea al nacimiento de aquél, el objetivo propio del instituto podría verse alterado y/o desnaturalizado en un resultado electoral de corte “clientelista”.

Por ejemplo, tal como en Italia, en Francia se comprobó la atracción del instituto en la órbita del conflicto partidista: en la V República, De Gaulle lo utilizó para mostrar su supremacía política. El pueblo francés no votó sustantivamente por el tema en debate sino en favor o en contra del general.

En razón a lo expuesto queda claro que resultaría arbitrario extraer conclusiones válidas para todas las épocas y para todas las comunidades políticas.

b) El plebiscito. Se trata de un pronunciamiento popular. En la antigua Roma, designaba una deliberación del pueblo, con más exactitud de la plebe convocada por el mismo tribuno; designación habitual de votaciones que se verificaron en Europa e incluso en Italia sobre temas de relevancia constitucional a partir de la Revolución Francesa y de la divulgación de ideologías basadas en la soberanía popular.<sup>4</sup>

El plebiscito es una votación popular sobre temas de relevancia constitucional y, en consecuencia, un instrumento de democracia semidirecta, aunque pueda ser utilizado, como todos los mecanismos de este tipo, de manera instrumental por corrientes autoritarias o totalitarias para legitimar su poder autocrático.

Algunos consideran que existe plebiscito cuando el pueblo delibera sobre un tema sin ningún acto previo de los órganos estatales —la presencia de los cuales caracterizaría al referéndum—. (De allí que la categoría de referéndum sería equivalente a la consulta popular del artículo 40 del texto constitucional argentino.) No obstante lo dicho, ha habido plebiscitos realizados para ratificar actos estatales, como por ejemplo, la aprobación de la Constitución del 22 brumario, año VIII, que permitió el paso al golpe de Estado de Napoleón I.

Para Max Weber, “el plebiscito no es siempre elección, sino el reconocimiento de un liderazgo carismático personalmente calificado”.

La consulta popular implica un llamado —sin intermediarios— al pueblo, condenado en algunas democracias representativas, a votar sin participar. Esto importa un mayor acercamiento al ejercicio de la institucionalidad democrática.

Humberto Quiroga Lavié<sup>5</sup> la clasifica como uno de los derechos públicos subjetivos de carácter omisivo (no activo) por parte del Estado. “El derecho público subjetivo es la exigencia jurídica al poder del Estado (Jellinek)”.

4 Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de política*, 7a. ed. corr. y aum., Siglo XXI, 1992, t. II, pp. 1183 y 1347.

5 *Derecho constitucional*, 3a. ed. act., Buenos Aires, Depalma, 1993, p. 121.

La práctica efectiva de la “consulta popular” puede constituir un medio idóneo para corregir, controlar y limita a los órganos políticos, obligando a los mismos a no apartarse de la voluntad popular.

### III. CONCLUSIÓN

Estar atento a los “signos de los tiempos” implica reconocer la realidad en toda su compleja gama operativa. Hoy vivimos acelerados procesos de tecnificación que, aplicados por ejemplo, a las comunicaciones, modifican sustantivamente —para quienes pueden acceder a tales avances— la visión y la participación en la historia. La “posmodernidad” compulsivamente instalada se nutre de quienes consumen su producto mientras que se sostiene sobre quienes permanecen aún en ritmos y formas de producción propios de otras categorías históricas.

Desde lo “posmoderno”, asistimos a la globalización económica con pretensiones de homogeneización cultural, mientras la realidad de la sociedad civil muestra serias fracturas desde las que se proyectan discriminaciones violentas por razones étnicas, religiosas o meramente coyunturales (fútbol, espacios públicos).

La teoría del modelo democrático-liberal que ponía énfasis en la capacidad de representación, comenzó a disociarse de la realidad en la relación representante/representados hace ya largo tiempo.

“La deficiencia del modelo quedó evidenciada con el divorcio entre las expectativas de la comunidad representada y las decisiones tomadas en un marco de aislamiento por sus representantes”:<sup>6</sup>

[...] reconocer que la comunidad es destinataria pero también creadora (no sólo en el sentido de “inspiradora” sino también en el de “constructora”) de la ley formal. [...] “supone admitir que el legislador no es un semidiós que alterna entre el llano y la cima y que la sociedad puede retomar —en cualquier momento— el mandato

<sup>6</sup> Rosatti, Horacio Daniel, “Iniciativa legislativa y consulta popular” en *La Reforma de la Constitución —explicada por miembros de la Comisión de Redacción—*, Sta. Fe, Rubinzal-Culzoni Edit., 1994, p. 69.

oportunamente convenido con sus representantes para proporcionar proyectos de ley de obligatorio tratamiento”.<sup>7</sup>

Es en este orden de ideas que entendemos la incorporación de los mecanismos de democracia semidirecta en el texto constitucional, complementados con la normativa propia de la acción de amparo, la defensa de los llamados derechos de incidencia colectiva, la legitimación activa del *ombudsman* o Defensor del Pueblo (artículo 43 de la C. N.).

No obstante, el objetivo de proveer desde la Constitución nacional a la comunidad de un dispositivo que habilite a cualquier habitante como legitimado para interponer el amparo a los derechos de incidencia colectiva que quebró con

la fuerza argumental esgrimida por el convencional Barra (actual Ministro de Justicia), quien sostuvo que habilitar una legitimación abierta e indiscriminada podía significar no sólo la industria del juicio sino la posibilidad de que intereses económicos colusionaran en perjuicio de la competencia económica, particularmente la industrial, que es la que presenta mayores hipótesis de contaminación.<sup>8</sup>

La participación social en la toma de decisiones políticas, ¿puede truncarse en la medida en que no se reglamenten en lo inmediato todos estos derechos? Kelsen diría que no existe derecho sin legitimación para su ejercicio. Rafael Bielsa sobre el concepto de “garantías constitucionales”, decía:

El concepto de garantía constitucional no está condicionado por la ley: está sobre la ley [...] De la disposición constitucional según la cual los derechos de que gozan los habitantes de la Nación lo son “conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio”, deducen algunos que la ley es como un árbitro, o poco menos, de esos derechos en el sentido de fijar su extensión o goce, y que la garantía está condicionada a la ley, lo que es un grave error, pues es la ley la que está condicionada por la garantía, como lo prueba la interpretación jurisprudencial autorizada, y el sentido jurídico elemental.<sup>9</sup>

7 Rosatti, Horacio Daniel, *op. cit.*, p. 68.

8 Quiroga Lavié, Humberto, “El amparo, el *habeas data* y el *habeas corpus*” en *La Reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción*, Sta. Fe, Rubinzal-Culzoni Edit., 1994, p. 148.

9 Bielsa, Rafael, *Estudios de derecho público*, t. III, pp. 348-349.

La posibilidad de hacer efectivos estos mecanismos participativos tendrá su cortapisas en el tiempo que tarde el Congreso en sacar la ley que reglamente su ejercicio y —por sobre todo— en el contenido que tenga dicha ley.

Participación y elevación o profundización del conocimiento de la cosa pública son los objetivos y a la vez pilares de estos institutos, que se complementan con la llamada “revocatoria del mandato” —no receptada en nuestra Constitución nacional—. De allí que la sola enunciación constitucional quedaría truncada en sus objetivos si se la implementara a través de normativas que hagan improbable su ejercitación.

Un individuo se convierte realmente en ciudadano cuando rompe con el asilamiento recíproco. Los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales comienzan a tener vigencia cuando se produce la integración voluntaria en la organización social y aquélla es no sólo receptada por las instituciones sino, fundamentalmente, estimulada.

No obstante, consideramos un avance la incorporación de los mecanismos de democracia semidirecta en el texto constitucional en cuanto a la exigencia que importan —para el Estado— de cumplir con la letra y el espíritu de la flamante normativa.