



PROYECTO DE LEY

EL Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, sancionan con fuerza de

LEY

CONSULTA POPULAR

CAPITULO I - Del objeto

Artículo 1.- La consulta popular, instituto de democracia semidirecta establecido por los incisos 2) y 3) del artículo 67 de la Constitución de la Provincia, se regirá por las disposiciones de la presente ley.

CAPITULO II - De los asuntos de especial trascendencia

Artículo 2.- La Consulta Popular prevista por el inciso 2) del artículo 67 de la Constitución provincial podrá ser promovida por el Poder Ejecutivo o por el Poder Legislativo, cuando juzguen que se configura el supuesto previsto en la citada norma y únicamente podrá comprender las materias de sus respectivas atribuciones.

Artículo 3.- La Consulta Popular que sea promovida por el Poder Legislativo, puede tener inicio en cualquiera de las dos Cámaras de la Legislatura, por presentación de cualquiera de sus miembros.

Artículo 4.- La Legislatura podrá otorgar o no carácter obligatorio y vinculante a la consulta, exigiéndose para el primer caso que la misma sea aprobada con las mayorías exigidas por el artículo 67 inciso 2) de la Constitución provincial.

Artículo 5.- El proyecto de Consulta Popular al que se le haya otorgado carácter de obligatorio y vinculante, que fuese aprobado por simple mayoría, sin reunir las mayorías aludidas en el artículo anterior, producirá efectos como consulta no obligatoria ni vinculante. En este caso y de acuerdo con la votación realizada en la Cámara que corresponda se procederá a la adecuación pertinente al discutirse el proyecto en particular sin que proceda el reenvío del mismo de una Cámara a otra por esta cuestión.

Artículo 6.- El carácter de obligatoria y vinculante de la Consulta atribuido por el autor de la iniciativa podrá ser modificado durante el trámite de sanción legislativa que se efectúe en la Cámara de origen.

Artículo 7.- La Cámara revisora podrá rechazar el proyecto aprobado por la de origen en cuyo caso quedará sin efecto el mismo y no podrá repetirse hasta que hayan transcurrido dos (2) años, computados desde la fecha en que se produjo el rechazo. Igual efecto producirá el rechazo que efectúe la Cámara de origen. También podrá proponer las modificaciones que juzgue conveniente, pero no podrá alterar el objetivo de la Consulta a que alude el inciso 1) del artículo 11 ni modificar el carácter de obligatorio y vinculante o no, que le haya atribuido la Cámara de origen, excepto que la aprobación no reúna las mayorías exigidas por la Constitución provincial, en cuyo caso resultará de aplicación lo dispuesto en el artículo 5.

Artículo 8.- El Poder Ejecutivo podrá otorgar el carácter de obligatorio y vinculante a su Consulta remitiéndola a cualquiera de las dos Cámaras Legislativas y si éstas lo aprobasen por las mayorías aludidas en el artículo 4. Si el Poder Legislativo rechaza la



Consulta remitida, ésta no podrá efectuarse por el Poder Ejecutivo hasta que hayan transcurrido dos (2) años, computados desde la fecha en que se produjo el rechazo de la misma. En caso que la Consulta Popular resulte aprobada sin reunir la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara, la misma se efectuará sin el carácter de obligatorio y vinculante.

Artículo 9.- La Consulta Popular que tramite ante la Legislatura provincial se registrá subsidiariamente por las disposiciones pertinentes del procedimiento de sanción de las leyes, sin que el Poder Ejecutivo pueda vetar la aprobación legislativa. Las Cámaras de la Legislatura provincial no podrán realizar modificaciones a los proyectos de Consulta Popular que inicie ante las mismas el Poder Ejecutivo de la Provincia.

Artículo 10.- Toda Consulta Popular que resulte aprobada por la Legislatura provincial se considerará promulgada en forma automática y se publicará por el presidente de la Cámara que hubiese presentado la sanción definitiva. Asimismo y con aclaración expresa de si reúne o no carácter obligatorio y vinculante se comunicará al Poder Ejecutivo, quien deberá convocar al electorado de la Provincia, para que se expida sobre la consulta.

Artículo 11.- Sin perjuicio de las disposiciones precedentes, toda Consulta Popular deberá sujetarse a los siguientes requisitos:

1. Deberá contener en forma clara y concisa el objeto de la Consulta, la forma como deberán expresarse los electores e indicar la fecha en que deberá efectuarse la misma.
2. Para que se consideren los efectos aprobatorios de la Consulta Popular, los votos emitidos deberán superar el cuarenta por ciento (40%) de los electores habilitados en el padrón electoral cuando la misma tenga el carácter de obligatorio y vinculante. En caso de no otorgarse ese carácter, los votos emitidos deberán superar el veinticinco por ciento (25%) de los electores habilitados en el padrón electoral.
3. La aprobación o rechazo de la Consulta estará determinada por la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, para los casos en que se le haya otorgado el carácter de obligatoria y vinculante; y por la mayoría simple de los votos válidos emitidos, para los casos en que no se le haya otorgado dicho carácter.

Artículo 12.- Si la Consulta Popular resulta rechazada, la misma no podrá repetirse hasta que hayan transcurrido dos (2) años, computados desde la fecha en que se produjo el rechazo de la misma.

CAPITULO III – De los proyectos de ley

Artículo 13.- El Poder Legislativo, a instancia de cualquiera de las Cámaras y por iniciativa de cualquier legislador, mediante una ley especial podrá propiciar la convocatoria a Consulta Popular para la modificación o rechazo de un proyecto de ley, siempre que reúna las mayorías exigidas en el artículo 67 inciso 2) de la Constitución provincial.

Artículo 14.- No podrán ser materia de Consulta Popular los proyectos referidos a reforma constitucional, aprobación de tratados y convenios, presupuesto, recursos y régimen electoral. Tampoco podrán ser materia de Consulta Popular los proyectos de ley originados mediante Iniciativa Popular, ni los que hubieran sido sancionados por cualquiera de las dos Cámaras.



Artículo 15.- Se requerirá de los sufragantes una respuesta afirmativa (si) o negativa (no) sobre la conveniencia de la ratificación del proyecto. El tratamiento de todo proyecto de ley especial de Consulta a que alude el artículo 13, se regirá por las disposiciones pertinentes de los artículos 9 y 10 de la presente ley y deberá establecer la fecha en que el electorado tendrá que expedirse sobre la misma.

Artículo 16.- En caso de ratificación del proyecto a través de la Consulta, y de conformidad a la promulgación automática que prevé el inciso 3) el artículo 67 de la Constitución provincial, se publicará por el presidente de la Cámara que hubiese prestado sanción definitiva a la ley especial de Consulta.

Artículo 17.- Se considera ratificado el proyecto cuando se cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 11 incisos 2) y 3) de la presente ley.

Artículo 18.- En caso que el proyecto no fuere ratificado por el electorado, no podrá ser tratado nuevamente por la Legislatura hasta que hayan transcurrido dos (2) años, computados desde la fecha en que se produjo el rechazo del mismo.

Artículo 19.- La Consulta Popular para la aprobación o rechazo de un proyecto de ley, conforme a lo establecido en los artículos del presente Capítulo, será obligatoria en todos los casos.

CAPITULO IV – Disposiciones complementarias

Artículo 20.- El procedimiento para la emisión del sufragio y el escrutinio en todos los casos de Consulta Popular, se regirá por la Ley Electoral, considerando a la provincia de Buenos Aires como único distrito electoral. La Junta Electoral de la Provincia será la autoridad de aplicación.

Artículo 21.- Para los supuestos contemplados en la presente ley, los poderes públicos realizarán la publicidad con carácter estrictamente institucional y deberán facilitar a los partidos políticos los medios y espacios de publicidad necesarios para dar a conocer sus opiniones en forma equitativa.

Artículo 22.- En todos los casos de Consulta Popular, las autoridades de mesa designadas por la autoridad electoral, deberán cumplir con dicha carga pública con carácter obligatorio, de acuerdo con las disposiciones vigentes en materia electoral.

CAPITULO III – De la Consulta Popular en los municipios

Artículo 23.- Incorpórase como Capítulo XVI de la Ley Orgánica de las Municipalidades - Decreto Ley 6.769/58- el siguiente:

Capítulo XVI De las formas de democracia semidirecta

I. Consulta Popular

Art. 287.- Se reconoce como Instituto de Democracia Semidirecta en el ámbito de los municipios de la provincia de Buenos Aires, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 67 y 211 de la Constitución provincial, el derecho de Consulta Popular.

Art. 288.- Dentro de sus respectivas competencias, el Departamento Ejecutivo y el Departamento Deliberativo, podrán someter a consulta popular todo asunto que se considere de trascendencia para el municipio. La Consulta podrá ser obligatoria y



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



vinculante por el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros integrantes del Concejo Deliberante.

Art. 289.- Cuando la Consulta sea declarada obligatoria y vinculante, la decisión del electorado será de cumplimiento obligatorio para los poderes públicos.

Art. 290.- Mediante el dictado de una ordenanza específica podrá ser sometido a Consulta Popular un proyecto de ordenanza para su ratificación o rechazo, por el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros del Concejo Deliberante. El respectivo proyecto de ordenanza tramitará de acuerdo con los procedimientos vigentes en cada municipio.

Art. 291.- Quedan excluidos de este procedimiento los proyectos de ordenanza referidos a la aprobación de convenios, cuestiones presupuestaria, recursos y los originados mediante Iniciativa Popular.

Art. 292.- La Consulta Popular para la aprobación o rechazo de un proyecto de ordenanza será obligatoria en todos los casos.

Art. 293.- Se requerirá de los sufragantes una respuesta afirmativa (si) o negativa (no) sobre la conveniencia de la ratificación del proyecto. Se tendrá por ratificado un proyecto, cuando el cuerpo electoral se manifieste en tal sentido. Ratificado el proyecto se promulgará como ordenanza en forma automática.

Art. 294.- Sin perjuicio de las disposiciones precedentes, toda Consulta Popular deberá sujetarse a los siguientes requisitos:

1. Deberá contener en forma clara y concisa el objeto de la Consulta, la forma como deberán expresarse los electores e indicar la fecha en que deberá efectuarse la misma.
2. Para que se consideren los efectos aprobatorios de la Consulta Popular, los votos emitidos deberán superar el cuarenta por ciento (40%) de los electores habilitados en el padrón electoral cuando la misma tenga el carácter de obligatorio y vinculante. En caso de no otorgarse ese carácter, los votos emitidos deberán superar el veinticinco por ciento (25%) de los electores habilitados en el padrón electoral.
3. La aprobación o rechazo de la Consulta estará determinada por la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, para los casos en que se le haya otorgado el carácter de obligatoria y vinculante; y por la mayoría simple de los votos válidos emitidos, para los casos en que no se le haya otorgado dicho carácter.

Art. 295.- Para todos los casos de Consulta Popular, la autoridad municipal realizará la publicidad con carácter estrictamente institucional y deberá facilitar a los partidos políticos los medios y espacios de publicidad necesarios para dar a conocer sus opiniones en forma equitativa.

Art. 296.- La Junta Electoral será autoridad de aplicación en todos los casos de Consulta Popular. El procedimiento para la emisión del sufragio y el escrutinio serán regidos por la ley electoral vigente al momento del mismo.

Art. 297.- Aunque la Consulta no fuere declarada de carácter obligatorio, las autoridades de mesa designadas por la autoridad electoral deberán cumplir con dicha carga pública de acuerdo con las disposiciones vigentes en materia electoral.



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



Artículo 24.- Autorízase al Poder Ejecutivo para proceder al ordenamiento del texto del Decreto Ley 6.769/58, Ley Orgánica de las Municipalidades.

Artículo 25.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

CARLOS ALBERTO NIVIO
Diputado Provincial
H. Cámara de Diputados
Pcia. de Buenos Aires



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



FUNDAMENTOS

Evolución histórica de las Consultas Populares

El advenimiento del referéndum y del plebiscito están estrechamente relacionados con los principios de la democracia y la soberanía popular, ya que encuentra su razón de ser solo cuando están arraigadas las ideas que hacen posible que se creen las condiciones necesarias para su aparición y aplicación.

El término plebiscito tiene su origen en la Antigua Roma y en la época de la República. Allí llamábase *Plebiscitum* a las decisiones de la Asamblea de la plebe o *concilium plebis* que actuaba agrupada por tribus y en virtud de convocatoria del tribuno. En el lenguaje político moderno -dice Posada- reciben ese nombre las resoluciones tomadas por el pueblo a pluralidad de votos, y representan actos de voluntad popular mediante los que un pueblo exterioriza su opinión sobre un hecho determinado de la vida política.

El término referéndum proviene del siglo XVI, y contiene una reminiscencia de los comienzos estrictamente federales del gobierno de dos de los cantones actuales de Suiza: el Graubünden y Valais; los cuales en esa época no formaban parte de la Confederación sino que eran meramente distritos aliados, constituyendo en su interior federaciones de municipios. Los delegados que enviaban los municipios a la Asamblea Federal del distrito, debían dar cuenta de toda gestión importante a sus electores, y reclamar instrucciones acerca del sentido en que debían votar. Se llamaba a este procedimiento estar comisionado *ad audiendum et referendum*.

La versión moderna del referéndum aparece teóricamente elaborada y promocionada, junto con el resto de su ideario republicano, por los pensadores de la Revolución Francesa. Los constituyentes franceses de 1793, inspirándose en Rousseau y Condorcet, votaron una resolución por la que exigía que toda Constitución futura debía ser aceptada por el pueblo. Es la misma idea que guía a los plebiscitos franceses de 1802 y 1804. En el primero de ellos se sometió a consulta popular la designación de Napoleón Bonaparte como Cónsul Vitalicio -en cifras aproximadas, por el "sí" votaron 3.500.000 ciudadanos, por el "no" 8.300 opositores-. Por el segundo se repitió la consulta al pueblo francés para establecer el Imperio hereditario -globalmente, 3.300.000 por la afirmativa y 2.500 sufragios por la negativa-.

En 1802, la Constitución Suiza del 20 de mayo de ese año, que había sido propuesta por una Asamblea de Notables, es sometida al voto de todos los ciudadanos mayores de 20 años para que se pronunciaran sobre su aceptación o rechazo.

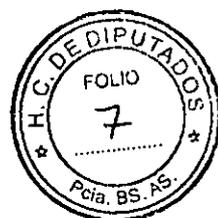
El referéndum normativo o legislativo aparece como solución transaccional en la lucha desatada en el Cantón suizo de Saint Gall entre los partidarios del sistema representativo y los de la democracia directa o pura -éstos querían someter al voto popular toda clase de leyes-, que termina en 1830 con la consagración del derecho de reclamación y de censura, propuesto por Condorcet en la Revolución Francesa, bajo la figura del veto popular. Este es definido por Hauriou así: "consistía en hacer votar por la aceptación o no aceptación de una ley elaborada por el cuerpo legislativo".

Se extendió luego a los cantones alemanes e italianos, para quedar generalizado en la década iniciada en 1860. En la actualidad existe prácticamente en todos los cantones suizos, que reconocen uniformemente carácter obligatorio al referéndum constitucional y, en cambio, lo consideran facultativo al referéndum legislativo ordinario.

El referéndum ha sido ampliamente aplicado en los Estados Unidos de América, a tal extremo que algunos autores sostienen que estamos en presencia de una institución



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



eminentemente norteamericana. En cuanto a la aplicación del referéndum constitucional, algunos Estados de la Unión se han adelantado a los propios suizos. La práctica se inició en 1778 con las Constituciones de Massachusetts y New Hampshire, promulgadas siguiendo el ejemplo por los Estados de Mississippi y Missouri en 1820, que también votaron popularmente sus Constituciones. En 1821 New York adopta el referéndum constitucional. Es así como, sucesivamente, crece el número de Estados adherentes a esta institución de la democracia semidirecta.

La Constitución Federal Suiza del 29 de mayo de 1874 -Capítulo II, artículos 89º y 90º-, complementada por la ley del 17 de junio del mismo año, dispone que "las leyes federales, los decretos de carácter general no urgentes, y los tratados internacionales de duración indefinida o superior a 15 años, se someterán a la adopción o repudio del pueblo cuando treinta mil electores -menos del 3% del cuerpo electoral- u ocho cantones que así lo soliciten". Mediante este sistema frecuentemente el pueblo es consultado.

En 1902 el referéndum es incluido en la Constitución para el Commonwealth Australiano, donde por este sistema se llega a rechazar en el año 1911 la Ley del Trabajo considerada atentatoria de ciertos derechos.

Es después de la primera postguerra -hacia 1919- que, principalmente en Europa, el gobierno semidirecto adquirió un auge extraordinario dando a la consulta popular un nuevo sentido. Aparecen las modalidades "referéndum arbitral" y "referéndum consultivo". El primero denota un procedimiento particular y efectivo para dirimir conflictos entre los poderes políticos de un Estado (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo); siendo de naturaleza eminentemente política.

La Constitución alemana de Weimar (1919) inspirada en los principios del constitucionalismo social, estableció el referéndum constitucional en su artículo 76º y el legislativo en el artículo 73º, ambos con carácter facultativo. Esta misma orientación se reflejó posteriormente en todos los textos constitucionales inspirados en el alemán.

En 1831, en la Constitución española se establece que "el pueblo podrá atraer a su decisión mediante referéndum las leyes votadas por las Cortes; bastará para ello que lo solicite el 15% del cuerpo electoral. No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de convenio internacionales inscriptos en la Sociedad de la Naciones, los estatutos regionales, ni las leyes tributarias" (art. 66º). Posteriormente en 1945 se estableció por la ley fundamental española que "cuando la trascendencia de determinadas leyes lo aconseje o el interés público lo demande, podrá el Jefe de Estado, para mejor servicio de la Nación, someter a referéndum los proyectos de leyes elaborados por las Cortes".

La Constitución de 1936 de la URSS. autorizaba al Presidium del Soviet Supremo a "realizar consultas populares, ya sea por iniciativa propia o a petición de una de las Repúblicas Federales (art. 49º inc. d), descartándolo para modificaciones constitucionales (art. 146º).

La Constitución irlandesa de 1937 estableció en su artículo 46º inc. 2º que: "Toda propuesta de enmienda de esta Constitución será iniciada en la Cámara de Representantes como proyecto de ley, y al ser sancionado por ambas Cámaras del Parlamento será sometido a referéndum de la decisión del pueblo". Esta Constitución irlandesa fue sometida a consulta popular. El referéndum tuvo lugar el 1º de julio de 1937, votando por la afirmativa 686.042 ciudadanos y por la negativa 528.362.

Podemos también citar los casos registrados en la Alemania gobernada por Hitler, comenzando por la consulta relacionada con el abandono de la Sociedad de la Naciones, en 1933, ya bajo un régimen de ausencia de libertades públicas. La consulta arrojó aproximadamente 40.000.000 de votos afirmativos contra 2.000.000 de sufragios por la negativa. En 1934, con motivo de la consulta sobre la transferencia al Canciller (Hitler) de



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



todos los poderes presidenciales después de la muerte de Hindenburg, las cifras arrojaron globalmente unos 38.000.000 sufragios por el "sí" y 8.000.000 por el "no". Hitler convocó a otras consultas populares con motivo del rearme alemán (1935), de la ocupación de Renania (1936) y de la anexión de Austria (1938), todas con resultados coincidentemente afirmativos.

Francia sometió sus proyectos constitucionales, luego de la Segunda Guerra Mundial, a la consulta popular. Después de resultados negativos, el pueblo francés prestó su directa aprobación a la Constitución del 27 de octubre de 1946. Igual sistema se siguió con la del año 1958. A partir del acceso al gobierno del General Charles De Gaulle, el pueblo francés fue convocado a consulta en numerosas oportunidades y por diversos temas: cuestión de Argelia, autodeterminación, acuerdo sobre ese nuevo Estado, reforma de la constitución, regionalización para Francia y modificación del Senado; este último dio lugar a su renuncia al ser rechazada su propuesta. También en Francia el Presidente Pompidou convocó al pueblo para pronunciarse sobre la ampliación de la Comunidad Económica Europea en el año 1972.

La Constitución italiana de 1947 establece el referéndum constitucional facultativo en su artículo 138º, determinando que las leyes de revisión de la Constitución y las otras leyes constitucionales pueden ser sometidas a referéndum popular. A su vez el artículo 75º determina que se llamará a referéndum popular para deliberar la derogación, total o parcial, de una ley o un acto con fuerza de ley.

La Constitución de Dinamarca establece el referéndum legislativo ordinario cuando lo solicitan al menos un tercio de los diputados (art. 42º). La Constitución de Hungría autoriza al Presidium para "ordenar un referéndum sobre las cuestiones de interés nacional" (art. 20º).

Un país renuente a esta práctica es Inglaterra, donde sólo a mediados del siglo pasado fue convocado el electorado para pronunciarse sobre la conveniencia de ingresar a la Comunidad Económica Europea, sin que tal consulta obligara al Parlamento a tomar la misma decisión. No obstante triunfó la tesis favorable al ingreso, decisión que fue compartida por el Parlamento.

En América Latina, el país que en su momento practicó el referéndum con fines de reforma constitucional ha sido el Uruguay. La propia Constitución que estableció el abandono del sistema colegiado y el retorno al régimen de Ejecutivo presidencial fue aprobada en comicios realizados coincidentemente con la elección de autoridades. De tal modo, los electores debieron votar simultáneamente para el caso de que triunfara la reforma -votando por candidatos presidenciales- y para el supuesto de que sufriera una derrota el reformismo y en consecuencia se mantuviera en vigor el régimen anterior -votando así por candidatos para el Ejecutivo colegiado-. La Constitución de 1966 ha institucionalizado ese sistema, que está en receso en las actuales circunstancias de la vida política de ese país.

En Brasil tuvo lugar una consulta popular para decidir, en los comienzos de la década del sesenta, el mantenimiento de la reforma constitucional por la cual se había establecido un régimen parlamentario de gobierno o el regreso al sistema presidencialista. Triunfó esta última postura con el auspicio del entonces Presidente Goulard que de ese modo recuperó sus plenos poderes, los que ejerció hasta la revolución de 1964 que lo depuso.

La Consulta Popular en la República Argentina

En nuestro país encontramos un antecedente con cierta vinculación al tema en la Constitución unitaria de 1826, en la que expresamente se sometía para su aprobación o vigencia, al referéndum de las provincias. Claro está que este referéndum no era una



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



Consulta Popular directa, sino más bien una consulta indirecta a través de las instituciones provinciales.

Otro antecedente que guarda relación con el tema tuvo lugar al comenzar el segundo gobierno de Rosas en la provincia de Buenos Aires. Por ley del 7 de marzo de 1835 la Legislatura de Buenos Aires aprobó una norma por la cual quedaba nombrado Gobernador y Capitán General de la Provincia por el término de cinco años el Brigadier General Juan Manuel de Rosas. Por otra disposición del mismo texto legal se depositaba en el nuevo Gobernador "toda la suma del poder público de esta Provincia, sin más restricciones que las siguientes: 1º) Que deberá conservar, defender y proteger la Religión Católica Apostólica Romana; 2º) Que deberá defender y sostener la Causa Nacional de la Federación que han proclamado los pueblos de la República"; mientras que por el artículo 3º de la misma ley se disponía que el ejercicio de este poder extraordinario duraría "todo el tiempo que a juicio del Gobernador electo fuere necesario".

Con toda habilidad, Rosas no aceptó el poder que se le otorgaba, solicitando, en cambio a la Legislatura que convocara al pueblo de Buenos Aires para que, por medio de un plebiscito, ratificara expresamente las facultades que se le acababan de otorgar. La consulta plebiscitaria, llevada a cabo los días 26, 27 y 28 de marzo de 1835, dio por resultado una abrumadora mayoría favorable a Rosas.

La generación de 1837, inspiradora de la Constitución Nacional de 1853, tuvo sus reservas respecto a las Consultas Populares directas derivadas de esta experiencia del plebiscito que ratificó la concesión de facultades extraordinarias y la suma del poder político a Rosas, por parte de la Legislatura de Buenos Aires. Esa reserva surge claramente de la lectura de Echeverría, como de algunos pensamientos de Alberdi.

Sobre estos postulados, la doctrina constitucional nacional -en su primera expresión- elaboró la tesis de la inconstitucionalidad de las formas semidirectas de democracia, tomando para ello como marco referencial -además del artículo 1º sobre la forma de gobierno- la cláusula del artículo 22º de la Constitución Nacional.

A pesar de ello, una vertiente del constitucionalismo argentino concluye que: a) la Constitución Nacional no contempló expresamente los supuestos de Consultas Populares directas -como tampoco contempló la existencia de partidos políticos-; por lo que no puede extraerse de ese silencio o laguna, una expresa descalificación a la eventual aplicación de tales normas; b) la fuente del artículo 22º se encuentra en el proyecto de Constitución de Alberdi, tendiente a terminar con las "puebladas" y las "asonadas", descalificantes prácticas de nuestra política, pero no tenía nada que ver con la posible institucionalización de una forma o manifestación orgánica y civilizada de la expresión soberana del pueblo.

Conviene destacar que este instituto quedó también incorporado en nuestra Constitución Nacional, luego de la Reforma de 1994. El nuevo artículo 40º establece que: "El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley", indicándose asimismo que "El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante".

Actualmente, luego de de dicha incorporación, la Consulta Popular en el orden Nacional se rige por la Ley 25.432, que regula los institutos de Consulta Popular vinculante y no vinculante, sancionada el 23 de mayo del 2001, y promulgada el 21 junio del mismo año.

Por último, cabe mencionar una de las más recientes acciones relacionadas con la institucionalización de la Consulta Popular: la misma corresponde a su incorporación en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, más precisamente en el "Título Segundo: Derechos Políticos y Participación Ciudadana".



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



En su artículo 65° se expresa: "El electorado puede ser consultado mediante referéndum obligatorio y vinculante destinado a la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general". Asimismo el artículo 66° indica que "La Legislatura, el gobernador o la autoridad de la Comuna pueden convocar, dentro de sus ámbitos territoriales, a Consulta Popular no vinculante sobre decisiones de sus respectivas competencias. El sufragio no será obligatorio".

Como complemento a esta incorporación, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con fecha 22 de octubre de 1998, sancionó la Ley N° 89, promulgada por Decreto N° 2686/998 del 23/11/1998 -BOCBA N° 585 del 03/12/1998-, cuyo objetivo y finalidad, es la reglamentación de los institutos de Consulta previstos en los artículos 65° y 66° de la Constitución de ese distrito.

Diversas provincias han legislado particularmente respecto al instituto de la Consulta Popular, a efectos de su reglamentación y así posibilitar su aplicación. Tal es el caso de Catamarca, que sancionó la Ley N° 5133, en correspondencia con los artículos 76° y 84° de su Constitución provincial, por los cuales se incorporó el mecanismo de la Consulta Popular, con carácter vinculante para cualquier proyecto de ley, y no vinculante para todo asunto de interés general.

Las formas semidirectas en las constituciones provinciales

En el orden provincial argentino existe una amplia predisposición a admitir las formas semidirectas de democracia, al menos en el plano de su reconocimiento expreso. La mayor parte de las Constituciones provinciales consagran estos mecanismos.

Hay dos Constituciones provinciales anteriores a las correspondientes a la provincialización de los viejos territorios -estas últimas son más favorables a la recepción de las formas semidirectas-, que consagran expresamente el referéndum en materia constitucional: Mendoza y Buenos Aires.

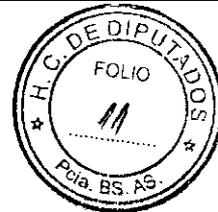
La Constitución mendocina distingue entre los casos de reforma total o parcial, y los casos de reforma de un solo artículo de la misma. En el primer caso, hay Consulta Popular para que el pueblo vote en pro o en contra de la necesidad de reforma declarada por la Legislatura, mientras que en la segunda hipótesis, una vez sancionada la reforma declarada de un artículo por mayoría de dos terceras partes de la Legislatura, se debe someter al pueblo en la siguiente elección para que vote por la aceptación o el rechazo (artículo 221° de la Constitución de la Provincia de Mendoza).

En el mismo orden referido al proceso reformativo, las Constituciones de la provincia de Buenos Aires de 1873 y 1889 previeron el referéndum. De tal forma la Carta Magna de la provincia de Buenos Aires, en el artículo 206°, establece que la ley de la Legislatura que indique la necesidad de la reforma dispondrá si ha de convocarse o no a una Convención Reformadora; en este último supuesto la ley contendrá la enmienda proyectada y ésta será sometida a votación popular en la primera elección que se realice.

El referéndum constitucional también fue incluido en casi todas las constituciones provinciales sancionadas en la primera mitad del siglo pasado, aunque sólo en la de Buenos Aires el pueblo era llamado a pronunciarse sobre todas las reformas, cualquiera que sea el número de enmiendas introducidas por la Legislatura provincial, cuando no se optare por reunir previamente a una convención encargada de realizar directamente las enmiendas. Más común era la posibilidad de reformar uno o dos artículos de la Constitución a través de una ley provincial, sujeta siempre a referéndum, tales eran los casos de Chaco, Chubut, Mendoza, Misiones y Neuquén; "cuando no se llegare a alterar el espíritu de la Constitución".



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



La tendencia respecto a la incorporación de las distintas formas de democracia semidirecta fue iniciada por la provincia de Santa Fe con su malograda Constitución de 1921, en gran medida inspirada por Lisandro de la Torre que solo rigió entre 1932 y 1935. Más tarde recogieron esa apertura las Constituciones de Córdoba y Entre Ríos. La primera de ellas autoriza a la Legislatura para otorgar al electorado de los municipios los derechos de iniciativa, referéndum y destitución de los funcionarios electivos (artículo 152º).

Resulta de importancia destacar que numerosas Constituciones provinciales reprodujeron prácticamente en forma textual el principio fundamental que surge del artículo 22º de la Constitución Nacional, para algunos valla insalvable en la materia. Tales han sido los casos de las de Catamarca (artículo 2º), Chubut (artículo 7º), Entre Ríos (artículo 4º), Formosa (artículo 4º), Jujuy (artículo 3º), Mendoza (artículo 9º), y Salta (artículo 2º). Se debe destacar que las únicas Constituciones de las mencionadas que no preveían instituciones de democracia semidirecta eran las de Jujuy y de Salta.

Una situación particular es la del referéndum mediante el cual se convalida -o no- la decisión legislativa respecto de modificaciones en los límites territoriales; ello ocurre en el Chaco y Neuquén (artículo 4º de ambas Constituciones). La última de las Cartas Magnas citadas también lo requiere para la modificación de la sede del Gobierno provincial (artículo 6º). El artículo 86º, inciso 4º, de la Constitución de la provincia del Chaco, en cambio, requiere la realización de una Consulta Popular para la alteración de la legislación que establece el régimen electoral.

Las siguientes Constituciones incorporan actualmente, en el artículo referido a la forma de gobierno representativa, la posibilidad de ejercer sistemas de consulta popular u otras formas de participación democrática: Santiago del Estero (art. 4º), San Luis (art. 2º), San Juan (art. 2º), Salta (art. 2º), Río Negro (art. 2º), Neuquén (art. 3º), Misiones (art. 2º), La Rioja (art. 1º), Jujuy (art. 2º), Formosa (art. 4º), Chaco (art. 2º), Córdoba (art. 3º) y Catamarca (art. 2º).

En particular, la Consulta Popular se incorpora como requisito para los asuntos de interés general o especial trascendencia en los siguientes artículos constitucionales de las provincias: San Luis (arts. 98º y 99º), para cualquier cuestión que por su importancia se considere merecedora de requerir la opinión popular, pudiendo su iniciativa originarse en el Poder Ejecutivo o a propuesta de uno o más legisladores. En el caso de Córdoba (art. 32º), respecto de todo asunto de interés general para la provincia, de acuerdo con lo que determine la ley; en cuanto a Catamarca (art. 129º) se establece para todo asunto de interés general para la provincia excepto presupuesto y materia impositiva. Por último, en La Rioja (art. 82º) se aplica para actos legislativos que se considere conveniente someter a Consulta obligatoria, la cual debe ser aprobada por más del 35 % del electorado inscripto, siendo este instituto reglamentado por Ley N° 4864 del 27/03/87.

Por otra parte, la Consulta Popular se ha establecido en las constituciones provinciales para otros casos específicos. En la Carta Magna de la provincia del Chaco, para la aprobación del régimen electoral: (art. 86º), siendo válida si se emiten más del 50% de los votos correspondientes a los electores inscriptos. En la de San Luis, para la modificación de límites (art. 6º), al igual que en la de Salta (art. 164º), y la de San Juan (art. 6º). La Constitución de La Rioja establece la consulta obligatoria para la reforma constitucional, exigiéndose también la misma para las autorizaciones de empréstitos cuyos servicios sean superiores al porcentaje en que se puedan afectar los recursos ordinarios.

En cuanto al instituto del Referéndum, también denominado Consulta Popular para la aprobación o rechazo de normas legales, se encuentra previsto en las Constituciones de las siguientes provincias: en Salta (art. 59º) es convocado por ley, los votos emitidos deben superar 50 % de los electores y la decisión es vinculante para todos los poderes públicos si corresponde a la mayoría absoluta de los votos emitidos; no siendo admisible para normas tributarias o presupuestarias. Con respecto a la Constitución de Río Negro,



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



es obligatorio para ratificar reformas constitucionales -con excepción de la parte de derechos y garantías-, requiriéndose más del 50 % del electorado. En la de Córdoba se establece para la cesión o abandono de parte del territorio provincial o fusión de municipios, en cuyo caso participarían los electores de los municipios involucrados, Con respecto a la de Catamarca, está prevista para la ratificación, reforma o derogación de normas jurídicas, convenios o leyes provinciales.

El ejercicio de la Consulta Popular en nuestro país

Los antecedentes respecto a la aplicación de la Consulta Popular en los ámbitos provinciales desde mediados del siglo pasado, en principio indican que fue puesta en práctica -entre otros casos- en Mendoza en el año 1947, respecto de la convocatoria de una convención para reformar la constitución; en Chubut -con carácter no vinculante- en 1986 para la reforma parcial de la Constitución provincial; en San Luis -en el mismo año y también con carácter no vinculante- para decidir quién ocuparía la banca de senador nacional en el período 86/95; en la provincia de Buenos Aires en el año 1990 para la aprobación de una reforma constitucional -propuesta que fue rechazada por la ciudadanía-; y en la provincia de Córdoba, el 23 de julio de 2001, para reformar la Legislatura eliminando la Cámara de Senadores.

Luego del retorno a la democracia, la consulta popular, en sus diversas formas, ha sido utilizada en diversos casos en los que se entendió como necesaria la participación de la ciudadanía en la adopción de decisiones de gran importancia para la población.

En el orden nacional, cabe destacar el Decreto N° 2.272/84 del 25 de julio de 1984, mediante el cual se convocó a los ciudadanos que gozaban de derechos electorales a expresar voluntariamente su opinión en la Consulta que el Poder Ejecutivo realizó "respecto de los términos de la conclusión de las negociaciones con la República de Chile para resolver el diferendo relativo a la zona del Canal de Beagle" (artículo 1°). En el texto del Decreto referido se establecía que se solicitaría a los sufragantes "una respuesta afirmativa o negativa sobre los términos del eventual tratado" (artículo 2°).

En cuanto al orden provincial debemos recordar la Ley 10.859, sancionada por la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires el 5 de diciembre de 1989, por medio de la cual se adoptó la modalidad de la reforma parcial de la Constitución, por vía de Legislatura (artículos 1° y 2°). Esta ley estableció que el Poder Ejecutivo convocaría al electorado de la provincia a que "se expresen en pro o en contra de la enmienda" (art. 5°), facultando también a aquel a disponer "la modalidad mediante la cual se llevará a cabo el Plebiscito" (art. 6°).

Un caso peculiar de la práctica de la Consulta Popular que podemos recordar, fue el realizado en la provincia de Entre Ríos en el mes de octubre de 1974 para decidir sobre el nuevo emplazamiento de la ciudad de Federación. Participaron los habitantes de la vieja localidad para emitir criterio sobre su relocalización, con motivo de su traslado debido a la elevación del nivel de las aguas del río Uruguay como consecuencia de la construcción de la represa de Salto Grande.

Con referencia al orden municipal, conviene resaltar que la convocatoria y consulta a la población posee antecedentes que se encuentran destacados en numerosos trabajos publicados a nivel nacional, vinculados a los mecanismos de participación democrática. Se menciona como uno de los casos pioneros en la participación local institucionalizada la implementación del Plan de Desarrollo del Área Batán - Chapadmalal, basado en un proceso cívico-técnico de planificación y acción. Esta iniciativa del año 1965 correspondió a la administración comunal presidida en aquellos años por el Intendente del partido de General Pueyrredón, el socialista Jorge Raúl Lombardo, ("Política Municipal y Participación", Del Brutto, Bibiana).



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



De igual forma y con respecto a iniciativas legislativas a nivel comunal, cabe citar a manera de ejemplo, la presentación por parte de la representación socialista en el Concejo Deliberante de aquel municipio –cuya cabecera es la ciudad de Mar del Plata–, de una de las primeras propuestas para hacer uso de las consultas populares. Por medio de un proyecto de ordenanza en el año 1990 se planteó emplear este mecanismo de participación para dilucidar un problema urbano que afectaba a un sector de la ciudad; de tal forma se indicó la convocatoria a los vecinos del sector afectado a expresar su opinión.

En el año 1996, a través del Decreto N° 556/96, el Departamento Ejecutivo municipal convocó “a los habitantes residentes en el Partido de General Pueyrredon” para que “expresen voluntariamente su opinión en torno a la realización del Plan de Obras Mar del Plata 2000 y su financiamiento” (art. 1º), estableciéndose que “el resultado que arroje la Consulta tendrá un carácter no vinculante para las autoridades del Gobierno Municipal” (art. 2º).

Si bien en general se vio como positiva esta decisión de consultar a la comunidad, desde algunos sectores se cuestionó la inexistencia de opciones para la opinión de la ciudadanía, ya que se configuraba como una consulta cerrada en la que solo se podía votar por sí o por no a un plan de obra pública que iba anexo a una forma de financiamiento predeterminada por el Departamento Ejecutivo.

Dos años más tarde, se efectuó una consulta popular en la que participaron los residentes en un sector geográfico determinado. La misma tuvo por objeto dilucidar un conflicto motivado por una solicitud de vecinos de la ciudad de Batán, quienes planteaban la creación de una nueva asociación vecinal de fomento en un área donde ya existía una. Dada la imposibilidad de solucionar el asunto por los mecanismos establecidos para dichos casos, se resolvió convocar a los vecinos a expresarse sobre su conformidad o no respecto a autorizar el funcionamiento de otra entidad en el sector. De la consulta popular circunscripta a tres barrios de dicha localidad, convocada por Decreto N° 11107/98 del 5 de junio de 1998, participó un elevado porcentaje de residentes en el lugar.

Cabe recordar también la “Consulta Vecinal Temática” convocada por la Municipalidad de Vicente López en el mes de junio de 1999, de acuerdo con la Ordenanza N° 12843, a efectos que quienes así lo desearan pudieran expresar su opinión respecto de un plan de obras proyectado por la comuna.

Por otra parte, desde mediados de la pasada década, diversas organizaciones no gubernamentales han planteado la aplicación de la Consulta Popular para que la ciudadanía se exprese con referencia a propuestas concretas, aunque sin lograr un eco oficial favorable a su gestión. En ese sentido podemos mencionar la campaña realizada en todo el país, a mediados del año 2001, destinada a lograr la aprobación legislativa de un plan para que ningún hogar argentino siguiera en situación de pobreza. La Junta Promotora de la Consulta Popular estaba integrada por la CTA, APYME, la Federación Agraria Argentina y el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.

Tal como lo destaca Margarita Molteni en su trabajo “Democracia Directa en Provincias y Municipios”, es importante tener muy en cuenta la contradicción que se evidencia entre lo legislado y lo aplicado. Tanto en materia constitucional como en función de normas específicas referidas a la incorporación de estos institutos a nivel provincial y municipal, puede afirmarse que se han hecho grandes avances en ese sentido en nuestro país; sin embargo resulta muy escasa la práctica efectiva de estos mecanismos de democracia. En muchos casos hay derechos constitucionales y legislación referida a los mismos que nunca se han utilizado.

Características generales del instituto



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

El concepto de democracia está estrechamente vinculado al de participación. En un sistema de gobierno directo, el pueblo o cuerpo de ciudadanos ejerce por sí mismo las funciones públicas, es decir, desempeña en forma directa las actividades gubernativas, legislativas o constitucionales. Es el sistema conocido también como "democracia pura" que excluye toda idea de representación.

En la democracia representativa, las funciones de gobierno son ejercidas por mandatarios o representantes del pueblo, elegidos por este con esa finalidad. La democracia semidirecta representa una variante de transición entre el sistema de democracia pura y el de democracia representativa, o como concesión de este último al primero, en el que si bien se respeta el derecho del pueblo a participar en las funciones públicas, en manos de sus representantes, éste queda circunscripto o limitado exclusivamente a decidir sobre las cuestiones consideradas como más importantes o que reclaman ese procedimiento por su trascendencia u originalidad (Mosca, Carlos M. A. y Ziulu, Adolfo G. - "Las formas semidirectas de democracia", Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1984).

Son instituciones de la democracia semidirecta: el Referéndum, el Plebiscito, la Iniciativa Popular y la Revocatoria. El Referéndum es el procedimiento por el cual se llama al cuerpo electoral a decidir por la afirmativa o negativa sobre un acto público de los órganos legislativos, o sea que es de naturaleza generalmente normativa.

El Plebiscito representa la forma como el cuerpo de ciudadanos, responde mediante el voto afirmativo o negativo, a una consulta formulada por el Gobierno sobre asuntos de interés fundamental para la vida del Estado, ya sea en el orden interno o en el orden internacional.

Existen numerosos y variados antecedentes mundiales en materia de Consulta Popular, habiendo perdurado los términos de Referéndum y Plebiscito para hacer mención a este mecanismo de participación de la población que puede adquirir diversas características, más allá de las definidas anteriormente, en las dos formas de democracia semidirecta mencionadas.

La Consulta Popular ha sido definida como "la respuesta que da el cuerpo electoral a una consulta que se le formula, respecto a ciertas medidas de carácter trascendental para la Nación y para las cuales se cree necesario hacer intervenir directamente la voluntad del pueblo" (Sánchez Viamonte, Carlos - Derecho Constitucional, Capítulo XXXIX, pág. 194/5).

La Consulta Popular o Referéndum es un sistema utilizado internacionalmente para resolver sobre importantes temas de cada país; así la Constitución Alemana lo prevé (art. 29º) para decidir en cuestiones de límites de los Lander (unidad territorial); la Constitución de Austria establece que el referéndum deberá versar sobre una materia que proceda regular mediante una ley federal; la Constitución Española y la Ley Orgánica Reguladora del Referéndum prevén el mismo para cuatro tipos de situaciones: consultivo -para decisiones políticas de especial trascendencia-, para la reforma constitucional, para aprobar iniciativas autonómicas o de estatutos de autonomía, y para el ámbito local. La Constitución Francesa expresa en su artículo 3º: "La soberanía pertenece al pueblo que la ejerce a través de sus representantes y por vía de referéndum", y en los artículos 11º, 60º y 89º prescribe sobre los temas y formas de la Consulta Popular.

Asimismo, las Constituciones de Irlanda, Italia, Portugal y Suiza, contienen la figura del Referéndum aplicada a diversos temas como la derogación total o parcial de una ley o de un acto con fuerza de ley, organización territorial, etc.

En el ámbito nacional, algunas provincias han regulado el referéndum en sus Constituciones, especialmente para el caso de reforma constitucional. Además, la opinión de la doctrina y de fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación han ido definiendo el carácter constitucional del Referéndum, manifestando la primera que es un derecho



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



comprendido entre los no enumerados, pero que nace de la soberanía del pueblo (art. 33º); y en el caso de la Corte Suprema al expedirse en el fallo "Baezza", con respecto a la Consulta Popular no vinculante acerca de la ratificación del Tratado con Chile sobre el Canal de Beagle, declaró a este Referéndum constitucional, por no ser vinculante y obligatorio, por lo cual se rechazó una interpretación del artículo 22º de la Constitución Nacional según el cual el mismo vedaría toda forma de democracia semidirecta, al establecer que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes. Esta vieja postura pretendía conservar a la democracia dentro del marco de las instituciones sin una efectiva y protagónica participación popular, siendo que hoy es necesaria esta participación de todos los sectores y grupos a todo nivel, a fin de construir entre todos un consenso político y social básico. (Guillermo Estévez Boero - Incorporación del Referéndum al Texto Constitucional, Convención Nacional Constituyente, 1994).

El desarrollo de la figura de la Consulta Popular en nuestro país y en el mundo, nos indica hoy que es de fundamental importancia asignarle el carácter constitucional que su entidad exige. De tal forma, al efectuarse la reforma a la Constitución de la provincia de Buenos Aires en el año 1994, fue incluido el artículo 67º por medio del cual quedaron incorporadas en la misma, formas indirectas de democracia tales como el derecho de Iniciativa y la Consulta Popular.

De los numerosos y variados antecedentes universales que existen en materia de Consulta Popular, siempre queda en pie la utilización primaria de los términos Referéndum y Plebiscito. La experiencia registra los más variados usos.

Tampoco existe uniformidad en la doctrina proveniente del derecho comparado. Por simple aproximación se acostumbra afirmar que mientras el Referéndum tiene un contenido predominantemente legislativo o normativo en general, el Plebiscito asume un carácter netamente político. El problema, empero, no resulta fácil de dilucidar, toda vez 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.

Los alcances y la significación de las Consultas Populares

Actualmente, con el nombre de Consulta Popular suelen agruparse diversos institutos de democracia semidirecta, tales como el Referéndum, el Plebiscito o las Consultas a la población propiamente dichas. Este criterio es el que ha primado entre los redactores de reforma de la Constitución de la provincia de Buenos Aires en el año 1994.

De tal forma, el texto de los incisos 2 y 3 del artículo 67º (Sección Tercera - Capítulo Único) refiere a los temas que podrán ser sometidos a Consulta Popular. Mientras que el inciso 2 establece esta posibilidad para "todo asunto de especial trascendencia", el inciso 3 incorpora también a "todo proyecto de ley" para ser sometido a este mecanismo.

Sin lugar a dudas, el primero de los incisos mencionados se relaciona con el Plebiscito, mientras que el segundo refiere al Referéndum. Asimismo, cuando el texto constitucional indica "las diferentes formas de Consulta Popular", admite bajo esta denominación las variadas características que puede asumir el contenido de la Consulta.

Doctrinariamente, si se toma al Referéndum en el sentido más amplio del término, hay Referéndum cada vez que un acto es sometido a la aceptación popular. Ahora bien, la puesta en práctica del Referéndum es susceptible, según su fundamento jurídico de diversas modalidades.

En una serie de publicaciones referidas al tema de las formas de democracia semidirecta, el Dr. Rodolfo A. Rozas ha descripto con precisión las dos formas más conocidas de consulta popular ("Los alcances y la significación del referéndum", La Capital, 1987).



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



El nombre de Referéndum viene de la palabra latina *referéndum*, que significa "sometido a"; en el caso es sometido al pueblo, al cuerpo electoral; por eso se llama también "Referéndum Popular".

Como institución de democracia semidirecta, el Referéndum puede ser considerado desde dos puntos de vista: a) como atribución o deber de las autoridades públicas de someter un proyecto de acto constitucional, legislativo o administrativo a la autorización del electorado, o de someter al mismo la aprobación definitiva de un acto de alguno de los dichos tipos, y b) como el derecho o facultad del electorado de participar en la actividad constituyente, legislativa o administrativa del Estado aceptando o rechazando, por medio del sufragio, las resoluciones de los órganos constituyentes, legislativos o administrativos, dentro de un cierto plazo.

Los conceptos anteriores permiten deducir que el Referéndum puede ser anterior a la sanción del acto ("*ante legem*"), cuando lo que se somete al electorado es un proyecto o la autorización previa para sancionarlo, o posterior a dicha sanción ("*post legem*"), cuando lo sometido es la aprobación o la ratificación del acto. Como se aclara al considerar la iniciativa, el objeto del acto sometido al Referéndum puede ser la sanción, o modificación o abolición de una Constitución, ley, ordenanza, decreto o acto administrativo general.

Asimismo, se puede distinguir el Referéndum obligatorio del optativo. El Referéndum obligatorio es llamado así porque ni la autoridad ni el electorado pueden prescindir de él, ya que lo establecen expresamente la Constitución o la ley que para determinados asuntos de carácter trascendental puedan ser aprobados; en este caso, la intervención popular tiene lugar de pleno derecho.

Algunos ejemplos podrían ser la sanción o enmienda de una Constitución; los empréstitos públicos cuando se compromete más de un determinado porcentaje de los recursos ordinarios afectables; las concesiones de servicios públicos cuando el plazo excede de una cierta cantidad de años, etc. En general, se trata de actos que van a cambiar o van a afectar condiciones fundamentales de la vida de un pueblo y es justo que éste tenga voto en la cuestión.

En Suiza, por ejemplo, deben ser decididos por Referéndum obligatorio: a) las enmiendas totales o parciales a la Constitución Federal -en este caso, además de la mayoría de los votos individuales, debe lograrse también la mayoría de los cantones, tomándose como base para la determinación la mayoría de electores dentro del mismo cantón-; b) la legislación ordinaria cantonal, en la mayoría de los cantones, y c) ciertas cuestiones financieras, en algunos cantones; si una resolución del gobierno cantonal -el Gran Consejo- excede determinados límites, debe ser sometida obligatoriamente al Referéndum Popular. En el cantón de Soleure, por ejemplo, se aplica éste Referéndum administrativo obligatorio para gastos extraordinarios de 100.000 francos o más, y ordinarios de 15.000 francos.

En cambio, cuando el Referéndum es facultativo u optativo, la votación popular solamente se efectúa a solicitud de un órgano, de un número mínimo de sus miembros o del electorado, número que, según la norma específica, tiene facultad de decidir si un determinado asunto será sometido al Referéndum Popular.

El Referéndum facultativo, por consecuencia, requiere una solicitud con un determinado número de firmas; por ejemplo, en Suiza, para que la legislación federal y los tratados internacionales estipulados por un plazo indefinido o superior a quince años sean sometidos a un Referéndum facultativo, la Constitución exige que se hayan reunido 30.000 firmas -cifra que, con el crecimiento de la población resulta demasiado baja-. Algunos cantones prevén el Referéndum facultativo legislativo y también uno administrativo en cuestiones financieras.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



Puede entenderse, además, que el Referéndum facultativo encierre solamente una consulta y no tenga efecto obligatorio; por eso, este tipo de Referéndum se distingue por su carácter vinculante o no vinculante para la autoridad.

También el Referéndum admite otra forma, a la que algunos llaman "veto popular" y consideran que es el verdadero Referéndum; esta forma permite al electorado decidir si un acto constitucional, legislativo o administrativo entrará en vigencia o no.

Cuando un ordenamiento jurídico admite el "veto popular", dispone que los actos que le serán sometidos -salvo los expresamente exceptuados- no entren en vigor hasta que no haya transcurrido un determinado plazo. Durante ese plazo, un grupo de electores puede expresar cualquier objeción contra aquel acto y pedir que sea sometido al Referéndum; si transcurre el plazo previsto sin que se solicite el Referéndum, el acto queda firme y en pleno vigor.

El procedimiento del "veto popular" nos permite tener una idea del procedimiento de las otras formas del Referéndum, ya que estas se inician a partir de la decisión del órgano competente, que es un paso del procedimiento expuesto a continuación.

El procedimiento, es similar al de la Iniciativa. Consiste en: a) preparar una solicitud, en la que se expondrán las objeciones al acto de que se trate; b) buscar las firmas que lo apoyen, en el número que fije el ordenamiento vigente o más; c) presentar la solicitud con las firmas a la autoridad competente; la cual d) la numerará, registrará y verificará las firmas y e) pasará a votación popular en la elección siguiente o en una especial anterior. La boleta que se utiliza es similar a las empleadas en las Iniciativas Populares.

Donde se admite el Referéndum, se exceptúa a determinados actos de ser sometidos al mismo. Estos actos entran en vigor tras la sanción, sin que medie votación del electorado, por ejemplo, el presupuesto general de gastos, la legislación de emergencia y algunos otros casos más.

Como el órgano competente para declarar, en cada caso, si existe situación de emergencia tratándose de actos legislativos, es el mismo que convoca al Referéndum, puede ocurrir que, mediante aquella declaración, se sustraiga de la intervención popular algunos actos impopulares y se impida que el cuerpo electoral exprese su descontento. Pero no siempre es fácil lograr tal maniobra.

Generalmente ocurre que, para evitar abusos, la legislación aplicable al Referéndum exige una mayoría especial de votos para las declaraciones de emergencia. Además, si las minorías ejercen su función de control, pueden prevenir flagrantes violaciones al espíritu del referéndum por parte de la mayoría.

El abuso que ocasionalmente puede hacerse de tal facultad, no es razón suficiente para desalojar a los órganos legislativos de la posibilidad de declarar situaciones de emergencia. De lo contrario, podría ocurrir en cualquier momento una emergencia real, quedando las medidas que fuera necesario adoptar sujetas a la dilación del Referéndum.

El Plebiscito es una especie de Referéndum caracterizado por su objeto, pues no se trata ya de actos con contenido normativo, sino de decisiones políticas fundamentales, como la manifestación de confianza hacia un hombre o hacia un régimen político, la opción de que un determinado territorio pertenezca a uno u otro Estado, etc. (Mario Justo López, "Introducción a los Estudios Políticos", t.II; Kapeluz, 1971, pag. 414).

Esta institución, pese a su aparente consustanciación con la democracia, ha sido a través de la historia, uno de los instrumentos preferidos por demagogos y dictadores para asentar su poder personal.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



En general, se considera al Plebiscito como el mecanismo de participación por el cual se consulta a la ciudadanía respecto de cuestiones no legislativas. El sistema resulta sumamente atractivo, especialmente si consideramos que es necesaria la participación popular en cuestiones políticas de primer orden, como son las modificaciones territoriales.

Conviene destacar que existen antecedentes a nivel internacional que demuestran la posibilidad de utilizar la Consulta Popular en un sentido más amplio que el establecido tradicionalmente en el Referéndum y el Plebiscito, basados en una exclusiva alternativa de opinión por parte de la ciudadanía: si o no respecto al asunto planteado.

Son preferibles las fórmulas de consulta basadas en opciones o alternativas, cada una comportando elementos de validez. Para el participante en estos mecanismos de consulta, la posibilidad de seleccionar o elegir una opción es lo que da más virtualidad al esquema de práctica democrática. La consulta por Referéndum debería articularse en torno de alternativas-opciones válidas. (Jorge Máximo Avilés, "Un Proyecto Socialista para Mar del Plata", 1987, pág. 65).

Tanto para los casos del Referéndum, como del Plebiscito o de las Consultas Populares en general, deben tenerse en cuenta dos requisitos esenciales para garantizar el correcto funcionamiento de estos mecanismos de participación popular. En primer lugar, contemplar que la formulación particular de cada propuesta no exprese opciones terminantes entre el apoyo a la cuestión que se formula, y en definitiva a quien la formula, y situaciones de ruptura política.

En segundo lugar, debe preverse una actividad amplia de los partidos políticos en el proceso previo a la decisión planteada con el objetivo de profundizar la discusión sobre la cuestión propuesta.

Es imprescindible contar con una legislación específica que posibilite utilizar el instituto de la Consulta Popular como forma de democracia semidirecta y, por lo tanto de participación popular. De no establecerse un marco legal que reglamente esta práctica podría producirse un manejo distorsionado o tendencioso de la misma, con lo cual se tornaría en una herramienta de uso discrecional para los gobernantes, prostituyéndose su real objetivo.

Una norma que establezca el derecho y ejercicio de Consulta Popular, en los casos de ser la misma obligatoria y vinculante para los poderes públicos, debe incorporar los siguientes requisitos: a) La consulta debe ser efectuada por ley u ordenanza, ya que solo una norma de este nivel permite la intervención de los poderes ejecutivo y legislativo, lográndose el necesario respeto a la armonía y equilibrio entre los órganos de gobierno; b) El sufragio debe ser obligatorio, rigiéndose por el Código Electoral; c) La materia objeto de la consulta deberá versar sobre cuestiones de especial trascendencia para la vida de la población; d) Debe formularse en forma precisa e inequívoca la pregunta a que ha de responder el cuerpo electoral, tanto para una o más alternativas positivas para la solución de la cuestión objeto de la consulta; e) La convocatoria a la Consulta Popular deberá contener el ámbito de aplicación, la fecha en que se ha de efectuar la votación, el sistema electoral adoptado, y el texto íntegro del proyecto legislativo objeto de la consulta; y f) Deberá garantizarse una amplia publicidad de las propuestas en los medios de comunicación masivos, gratuita e igualmente a los partidos políticos y demás sectores representativos de la comunidad, absteniéndose el gobierno de tomar partido. ("Consulta Popular"- II Jornadas Nacionales de Abogados Socialistas - Córdoba, 1984; pág. 58).

Ventajas de las consultas populares

Los mecanismos de democracia semidirecta constituyen una de las palancas de cambio que permitirán superar la anquilosada estructura de la democracia representativa en pos



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

de la tan necesaria democracia participativa, donde el pueblo es protagonista permanente en los procesos de toma de decisiones trascendentales que hacen a su futuro, a diferencia del presente donde solo es consultado para elegir a sus representantes en los actos electorales correspondientes.

Está íncita en toda Consulta Popular, el afán de lograr una decisión comunitaria total y concluyente que resuelva en forma límpida y definitiva una opción política importante.

La Consulta Popular implica un llamado -sin intermediarios- al pueblo condenado en algunas democracias representativas a elegir sin gobernar, a votar sin participar. Implica, entonces, un acercamiento a una democracia auténtica.

Con referencia al significado del plebiscito, dice Sánchez Viamonte que si algún derecho no enumerado nace de la soberanía del pueblo, es el que los ciudadanos emitan opinión sobre un problema fundamental que interesa a la comunidad política, por lo que el Plebiscito, en cualquiera de sus formas, es la más fiel expresión de la opinión y de la voluntad populares, si se lo utiliza como consulta al pueblo sobre problemas concretos de carácter institucional y se asegura la legitimidad del acto y el respeto de la decisión.

También se sostiene que las Consultas Populares constituyen fundamentos insoslayables de la doctrina del poder constituyente y por lo tanto genuina expresión de la democracia al procurar una mayor participación. Es benéfico para la educación del electorado. Las decisiones gozan de una mayor popularidad. Constituyen medios idóneos para corregir, controlar y limitar a los órganos políticos, obligando a los mismos a no apartarse de la voluntad popular.

Es de destacar, además, que como expresan los teóricos de la ciencia política y lo demuestra la historia, estas formas semidirectas de la democracia liberan a los sectores de los partidos políticos. Es indudable que el debate sobre las bondades o inconvenientes de las Consultas Populares directas es infinito.

Como el juicio sobre la democracia misma. Para algunos dependerá de una cuestión de creencias y de principios; mientras que para otros, la opinión estará motivada por los resultados concretos de una experiencia afortunada o desgraciada. Nosotros creemos firmemente que la democracia puede generar su propio perfeccionamiento, porque sus presupuestos se orientan en la ineludible fe en el hombre como protagonista de su propio destino.

La soberanía popular es el fundamento indiscutido e indiscutible de la democracia. Afirmamos que la participación mejora al hombre porque lo hace artífice de su destino. El incremento de la participación popular es lo único que garantizará que la sociedad sea plenamente democrática y que la democracia posibilite la justicia social.

Hoy es necesaria la participación de todos los sectores y grupos, a todo nivel, a fin de construir entre todos un consenso político y social básico. Para lograr este objetivo, debe ser protagónica la participación popular. La legislación hacia nuevas formas participativas es insoslayable en la problemática de la profundización democrática.

La legislación faltante en la provincia de Buenos Aires

La Constitución de la provincia de Buenos Aires incorporó en forma amplia, luego de la reforma efectuada en el año 1994, a la Consulta Popular entre las formas de participación ciudadana. La voluntad de los constituyentes ha sido, sin lugar a dudas, establecer este mecanismo de democracia semidirecta como derecho constitucional de los bonaerenses. Al actualizar su contenido se ha puesto a la altura de la mayoría de las provincias, que han procedido desde el retorno a la democracia a reformar sus Constituciones a fin de adecuarlas a los tiempos presentes y responder a las necesidades futuras.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



La reforma a la Constitución de la provincia de Buenos Aires, realizada en el año 1994, incorporó como Sección Tercera: Capítulo Único, el artículo 67 que desarrolló en cinco incisos los institutos de democracia semidirecta, los cuales quedaron establecidos de la siguiente forma:

1. Los electores tienen el derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de ley, con excepción de los referidos a reforma constitucional, aprobación de tratados y convenios, presupuesto, recursos, creación de municipios y de órganos jurisdiccionales, debiendo la Legislatura darle expreso tratamiento dentro del término de doce meses. La ley determinara las condiciones, requisitos y porcentaje de electores que deberán suscribir la iniciativa.
2. Todo asunto de especial trascendencia para la Provincia, podrá ser sometido a consulta popular por la Legislatura o por el Poder Ejecutivo, dentro de las respectivas competencias. La consulta podrá ser obligatoria y vinculante por el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara.
3. Todo proyecto de ley podrá ser sometido a Consulta Popular, para su ratificación o rechazo, por el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara. Ratificado el proyecto se promulgara como ley en forma automática".

Por último, el inciso 4 expresa: "La ley reglamentaria establecerá las condiciones, requisitos, materias y procedimientos que regirán para las diferentes formas de Consulta Popular"; mientras que el 5 establece que; "La Legislatura por dos tercios de votos del total de los miembros de cada Cámara, podrá establecer otras formas de participación popular".

La Constitución Provincial, al igual que la Nacional, es una norma jurídica que, en cuanto reconoce derechos, lo hace para que éstos resulten efectivos y no ilusorios. Cabe señalar que, cuando se discute sobre la reglamentación de los derechos constitucionales, es necesario tener en cuenta que el derecho constitucional moderno ha dado en llamar "cláusulas operativas", a aquellas que no necesitan de una norma especial para el pleno ejercicio; aunque son susceptibles de reglamentación.

Los derechos constitucionales tienen un contenido que, por cierto, lo proporciona la propia Constitución. Se ha dicho que la misma no enuncia derechos huecos, a ser llenados por el legislador, así como tampoco son un promisorio conjunto de sabios consejos, cuyo seguimiento quedaría librado a la buena voluntad de este último. Por lo tanto, la determinación de dicho contenido configura, precisamente, el objeto de estudio del intérprete constitucional. Todo ello explica, también, que al reglamentar un derecho constitucional, el llamado a hacerlo no pueda obrar con otra finalidad que no sea la de dar a aquél toda la plenitud que le reconozca la Constitución.

Se debe legislar para garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución. Esta es ley suprema, y todo acto que se le oponga resulta inválido cualquiera sea la fuente jurídica de la que provenga.

Resulta evidente que la mentada intervención ciudadana en todos los temas de Estado, reconocida por la doctrina como sistemas de democracia semidirectos, en el ámbito legislativo provincial no ha tenido respuesta, pese a su inclusión en la reformada norma en el año 1994. Numerosos temas de gran trascendencia para la provincia de Buenos Aires deberían ser sometidos a consideración de la población mediante el ejercicio del derecho a Consulta Popular.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



Resulta realmente imprescindible la aplicación de este instituto. Si bien su empleo estaría habilitado por la jurisprudencia actual, sería conveniente establecer los procedimientos específicos para su adecuada y efectiva utilización, motivo por el cual la Legislatura provincial debe abocarse rápidamente a la sanción de la correspondiente ley

Cabe tener presente que, luego de ser incorporados los mecanismos de democracia semidirecta en la Constitución de nuestra Provincia, diversos legisladores elaboraron proyectos para la reglamentación de los mismos. Cabe señalar que, en general, existen una serie de puntos similares en todas las iniciativas, debido tanto a que el marco normativo está establecido por el artículo 67º de nuestra Carta Magna, como por el hecho de coincidir las modalidades de tratamiento de las leyes con los procedimientos para aprobar las presentaciones para convocar a Consultas Populares.

A efectos de tratar todas aquellas iniciativas legislativas tendientes a establecer los procedimientos específicos para la utilización plena de los citados derechos, esta Cámara de Diputados conformó, luego de concretada la reforma constitucional, la "Comisión Especial para el Estudio, Investigación y Propuestas de Adecuación de las Leyes Actualmente Vigentes de la Provincia de Buenos Aires, a lo Establecido por la Nueva Constitución Provincial"; cuya función era el tratamiento de todos los proyectos referidos a estos temas. Su trabajo en relación a la reglamentación de los mecanismos de democracia semidirecta, llevó a la redacción de un proyecto de ley que conjugaba los aspectos comunes en un único texto, siendo el mismo tratado y sancionado favorablemente en la sesión del día 19 de septiembre de 1996.

El expediente fue girado al Senado, el cual lo analizó y le introdujo algunas modificaciones, siendo aprobado el nuevo texto durante una sesión realizada en el mes de julio de 1997. Cabe aclarar que, en gran medida, no existían muchas diferencias en las redacciones aprobadas por las dos Cámaras; quizás lo más importante estaba representado por un mayor desarrollo normativo en relación con los procedimientos para las Iniciativas Populares; a diferencia de los capítulos referidos a las Consultas Populares, donde solo existían algunas correcciones semánticas y no tanto de fondo.

Los cambios producidos en la conformación de esta Cámara de Diputados luego de las elecciones realizadas en el año 1997, determinó que el importante trabajo legislativo desarrollado por las Comisiones, no tuviera la esperada concreción con la sanción definitiva del texto que había venido en revisión desde el Senado. Más aún, no solo quedó archivado el expediente sino que tampoco hubo un despacho favorable de otros proyectos presentados con similar objetivo por diputados que asumieron sus cargos en los períodos posteriores.

Los resultados del trabajo legislativo desarrollado en aquellos años, el cual quedó plasmado en un proyecto de ley que -como se mencionó-, en relación al Instituto de la Consulta Popular tuvo una gran coincidencia entre ambas Cámaras, y que no difiere en demasía con otras iniciativas presentadas en años recientes, nos ha impulsado a tomarlo como base para el presente proyecto de ley.

Hemos creído conveniente que la reglamentación de la Consulta Popular se trate por separado -con una ley particular- de la correspondiente a la Iniciativa Popular, dado que para esta última existen más diferencias entre los proyectos aprobados por las diferentes Cámaras. De tal forma, la revisión de la mayoría de los artículos constituyentes del texto referido al primero de los institutos anteriormente citados, aunada al ajuste de la redacción en aquellos puntos en los cuales se plantearon oportunamente modificaciones; nos permitiría suponer un tratamiento más ágil para la totalidad de la presente iniciativa legislativa.

Cabe destacar, también, que aquel trabajo comprendía una legislación integral sobre estos institutos, ya que no solo establecía los requisitos y procedimientos concretos para los diferentes temas a ser sometidos a Consulta Popular -para asuntos de especial



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires

trascendencia y para proyectos de ley-, así como respecto a su obligatoriedad y carácter vinculante o no de los mismos; sino que, además, incorporaba estos mecanismos de democracia semidirecta a nivel comunal.

En este sentido debe tenerse muy en cuenta que, luego de la reforma de 1994, la Constitución de la provincia de Buenos Aires estableció en su artículo 211º, correspondiente a la Sección Décima – Disposiciones Transitorias, que: “La Ley Orgánica de las Municipalidades deberá contemplar la posibilidad que los municipios accedan a los institutos de democracia semidirecta”. A pesar de esta disposición, aún está pendiente la correspondiente incorporación a la citada norma.

Consideramos que esta Honorable Cámara de Diputados, y la Legislatura en su conjunto, tiene una importante deuda con la población bonaerense, al no haber sancionado en los 16 años transcurridos desde que se produjo la reforma a la Constitución provincial, las correspondientes reglamentaciones de ambos Institutos, así como la incorporación de otros mecanismos de democracia semidirecta.

Durante los últimos años se han admitido una serie de procedimientos, principalmente en relación con el sistema electoral, que han llegado –de manera contradictoria- a tergiversar muchas veces la voluntad popular, generando de tal forma un peligroso descreimiento sobre el valor real de la democracia para el desarrollo de la Nación en general y de nuestra Provincia en particular. La participación del pueblo en la toma de decisiones resulta fundamental para mejorar la calidad institucional. Creemos firmemente que los problemas de la democracia se resuelven con más democracia; por ello estamos firmemente convencidos en la necesidad de afianzar, mejorar e incrementar los mecanismos democráticos.

CARLOS ALBERTO NIVIO
Diputado Provincial
H. Cámara de Diputados
Pcia. de Buenos Aires.