

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Tesis Doctoral

**“El ciudadano como decisor.
Teoría y práctica de las formas semidirectas de democracia”**

Doctorando: Abog. María de las Nieves Cenicacelaya

Director: Profesor Extraordinario Dr. José Luis Lazzarini

TOMO III

Abril de 2007

CAPÍTULO IX

Los IDS en el Orden Internacional

1. El plebiscito en el Derecho Internacional.

1.1. En este Capítulo nos ocuparemos de los instrumentos de la democracia semidirecta que puedan tener algún efecto sobre el orden internacional, aunque sean regulados por el derecho interno¹.

1.2. Como ya adelantamos en el Capítulo II, el término plebiscito en el Derecho Internacional no tiene sentido peyorativo ni siquiera entre los autores franceses² y es el más usado en lugar de referéndum, aunque no en los tratados internacionales. En el Derecho Internacional convencional se prefiere la voz consulta popular³ que es, precisamente, el término también utilizado por el Artículo 53.3 de la Constitución de la V República -por su mayor relación a la idea de autodeterminación- para el caso de anexiones, cesiones o cambios territoriales en el Estado francés; estando el vocablo referéndum más ligado al procedimiento legislativo o constitucional interno. Respecto a esa norma de la Constitución Francesa, el Consejo Constitucional sostuvo el 30 de Diciembre de 1975 que sus disposiciones "deben ser interpretadas como aplicables no solamente en la hipótesis en que Francia ceda o adquiera territorio a o de un Estado extranjero, sino también en el caso de que un territorio cesase de pertenecer al Estado Francés para constituir un Estado independiente o unirse a él"⁴. Como analizaremos más adelante, en seis ocasiones se ha apelado a ella: el 1 de Julio

¹ Por ejemplo, los Artículos 11 y 53.3 de la Constitución Francesa, el Artículo 85.5 de la Constitución Suiza o los Artículos 2 y 47 de la Constitución de Tunisia.

² Burdeau, Georges. "Droit constitutionnel et institutions politiques", L.G.D.J., Paris, 1968; Duverger, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Ariel, Barcelona, 1980; Prétot, Marcel. "Précis de Droit Constitutionnel", Dalloz, París, 1952; Rousseau, Charles. "Droit international public", Sirey, Paris, 1979.

³ Laghmani, Slim. "Referéndum et droit international" en "Referéndum et Démocratie", Rousillon Henry (Director) Académie Internationale de Droit Constitutionnel, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, Toulouse, 1998.

⁴ Décision 75-59.

de 1962 cuando se preguntó a los argelinos si estaban a favor de que Argelia fuese un Estado independiente cooperante con Francia; para la independencia de la Somalia Francesa (hoy Djibuti) el 19 de Marzo de 1967 y el 8 de Mayo de 1977; el 22 de Diciembre de 1974 para la independencia de Comores y el 8 de Febrero de 1976 para preservar el status particular de la Isla de Mayotte (Mahoré), en el mismo archipiélago; y el 6 de Noviembre de 1988 cuando se consultó en Nueva Caledonia sobre los Acuerdos de Matignon que reconocían amplios poderes a las autoridades locales.

1.3. En sentido estricto el plebiscito internacional es definido como una “operación por la cual los habitantes de un territorio expresan a través del voto sea su consentimiento o su rechazo a la atribución de ese territorio a un Estado determinado, sea su voluntad o su deseo relativo a la determinación del status internacional de ese territorio”⁵. Algunos citan a Erasmo como uno de los primeros que argumentó a favor del derecho de la población a ser consultada antes de un cambio de soberanía que la afectase, mientras otros refieren que fue Grocio quien primero formuló el principio de que no es posible una anexión sin consulta⁶. No obstante, hasta la Revolución Francesa fueron aislados los casos en que se utilizó el plebiscito para discernir cuestiones de Derecho Internacional Público⁷.

Después de 1789, aunque muy lejos de una práctica transparente, la doctrina de la soberanía nacional llevará lógicamente a la idea de autodeterminación nacional y de que no podían darse cambios territoriales sin el consentimiento de las personas que vivían en el lugar (*non annexation without consultation*). Sin embargo, el plebiscito territorial –otra criatura roussoniana que cobrara vida en palabras de Volney el 18 de Mayo de 1790 ante la Asamblea Nacional-⁸ fue utilizado para legalizar las anexiones por conquistas de territorios extranjeros⁹ fungiendo como un poderoso instrumento de legitimación de las aspiraciones

5 Basdevant, Jacques. “Dictionnaire de la terminologie de droit international”, Sirey, Paris, 1960, página 455.

6 Guimón, Julen. Op. Cit., página 36.

7 Pfirter de Armas, Frida. “Plebiscito”, Omeba, Tomo XXII, Bs. As., 1964, página 375.

8 Guimón, Julen. OP. Cit., página 46.

9 Loewenstein, Kart. Op. Cit., página 331.

expansivas de la Revolución. Así, se celebraron plebiscitos en Avignon (1791), Saboya (1792), Niza y Bélgica (1793) y Ginebra (1799) para determinar si los votantes aprobaban la anexión a Francia. En un principio los métodos fueron más razonables, deviniendo luego más arbitrarios, precediendo generalmente la ocupación militar a las respectivas votaciones¹⁰.

1.4. Parecería, entonces, que desde lejos el plebiscito debería estar directamente ligado al principio de autodeterminación de los pueblos. Sin embargo, hasta el momento ninguna norma positiva ni práctica internacional consagra esta implicación¹¹. Por el contrario, en la doctrina y la jurisprudencia tradicional, los Estados pueden enajenar libremente una parte de su territorio sin consultar a la población involucrada. Y en la práctica, el Derecho Internacional en general y, en especial, el principio de autodeterminación de los pueblos no ha establecido obligación alguna para los Estados de consultar a su población a través de plebiscito ni de ningún otro medio en caso de cesión de parte de su territorio a otro Estado¹². En concreto, respecto al caso de Filipinas, nos parece interesante recordar las curiosas palabras pronunciadas por el Presidente McKinley el 1 de Diciembre de 1899: "Tengo todos los motivos para creer que la transferencia de soberanía (filipina) a los Estados Unidos se hizo de acuerdo con los deseos y aspiraciones de la gran masa del pueblo filipino"¹³; dichas por supuesto, sin tomarse la molestia de confirmar su aseveración a través de consulta alguna. Más aquí en el tiempo, tampoco la hubo en la extraña "donación" de la península de Crimea a Ucrania hecha por Kruschev en 1954 en nombre de Rusia¹⁴.

¹⁰ Friedrich, Carl. "Teoría y realidad de la organización constitucional democrática", F.C.E., México, 1946, página 529.

¹¹ Laghmani, Slim. Op. Cit., página 198.

¹² En ese sentido, Charles Rousseau nos recuerda que no hubo consulta en Estados Unidos por la compra de Louisiana a Francia en virtud del Tratado del 3 de Mayo de 1803, ni la de Alaska a Rusia por el Tratado del 30 de Marzo de 1867, ni por la anexión de Puerto Rico y Filipinas, cedidos por España en virtud del Tratado de Paris del 10 de Diciembre de 1898, ni por la compra de las Antillas danesas por el Tratado del 4 de Agosto de 1916. Rousseau, Charles. "Droit international public", Sirey, Paris, 1979, T. III, página 349.

¹³ Guimón, Julen. Op. Cit., página 53.

¹⁴ Guimón, Julen, *Ibid.*, página 35.

Cuando hubo consulta fue no por existir obligación de ello, sino en razón de alguna norma de derecho interno o por alguna convención internacional particular. Pero independientemente de que sea o no norma positiva, afirmamos que debe ser un postulado de política jurídica internacional democrática. Por cuanto no obstante no ser un instrumento perfecto -como veremos- parece, al menos, "corresponderse con la idea de la autonomía cultural y las consecuencias ineludibles del lazo nacional"¹⁵.

1.4.1. No obstante que el derecho a la autodeterminación fue consagrado expresamente en el derecho internacional convencional recién en 1966 a través del Artículo 1 de ambos "pactos gemelos" de la O.N.U. (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), durante su 15º período de Sesiones, y con el fin de acelerar el proceso de descolonización, la Asamblea General aprobó en 1960 la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales, conocida también como la "Declaración sobre la Descolonización"¹⁶. En este documento se afirma que "la sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una negación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales" y que "todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural" haciendo luego una interpretación extensa del derecho a la autodeterminación diciendo que implica "una elección libre y voluntaria de la población en cuestión, expresada según métodos democráticos"¹⁷. Al respecto no solamente ha aceptado el plebiscito, sino también el voto de una Asamblea, el

¹⁵ Friedrich, Carl. "Teoría y realidad de la organización constitucional democrática", F.C.E., México, 1946, página 534.

¹⁶ Resolución GA/UNO 1514 (XV).

¹⁷ Resolución GA/UNO 1541 (XV) sobre los Principios que deben servir de Guía a los Estados Miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso E del artículo 73 de la Carta.

acuerdo de los representantes de un movimiento de liberación nacional y hasta un simple sondeo de opinión¹⁸.

1.4.2. A su turno, la Corte Internacional de Justicia, órgano judicial principal de Naciones Unidas, a pedido de la Asamblea General¹⁹, ha aclarado que “La validez del principio de autodeterminación... no se ve disminuido por el hecho de que, en ciertos casos, la Asamblea General no haya creído un deber exigir que se consulte a la población de tal o cual territorio. Esas excepciones se explican ya sea porque se considera que esa población no constituye “un pueblo” con derecho a autodeterminarse, ya sea porque existe la convicción de que la consulta no ha sido necesaria en razón de especiales circunstancias”²⁰.

1.4.3. Asimismo, el Artículo 3 del Protocolo N° 1 de 1952 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (para asegurar la garantía colectiva de derechos y libertades distintos de los que ya figuran en el Título I de dicho Convenio firmado en Roma el 4 de Noviembre de 1950) deja de lado todo lo referente a cualquier tipo de consulta popular²¹. En su consecuencia, por decisión del 4 de Enero de 1961 la Comisión Europea²² rechazó el pedido de un habitante de Büsingen -un pueblo alemán completamente enclavado en territorio suizo- que demandaba se organizase un referéndum de autodeterminación en el lugar. El organismo estimó que el derecho de pedir un referéndum como medio de determinar el *status* de un territorio no está garantizado por el Convenio Europeo. El año anterior también se había desestimado la queja de un ciudadano a quien se le había impedido de votar en el referéndum de Octubre de 1955 sobre el *status* de Saarland²³, “no porque el

¹⁸ Laghmani, Slim. Op. Cit., página 200.

¹⁹ A/Res/3292 (XXIX) del 13 de Diciembre de 1974.

²⁰ C.I.J., Avis consultatif del 16 de Octubre de 1975, Sahara Occidental, Recueil 1975, página 33.

²¹ Artículo 3 – *Derecho a elecciones libres. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo.*

²² Requête 855-60, Anuario IV, página 267.

²³ Respecto al Saarland, recordemos brevemente que el 10 de Enero de 1920 esta región fronteriza fue sometida a la autoridad de la Liga de las Naciones por quince años. En 1922 se instaló una legislatura local con poderes limitados. El 13 de Enero de 1935 el 90,7 % de su

Artículo 3 –del Convenio Europeo- no se aplique al referéndum sino porque el derecho de voto no está como tal garantido por dicha norma²⁴. Si bien más tarde, la doctrina de la Comisión se irá haciendo más flexible²⁵ seguirá sin reconocer el derecho a ser consultado por vía de referéndum²⁶.

1.4.4. Así como aquellos lejanos plebiscitos de anexión de la “primera generación” -absolutamente unilaterales, discrecionales y hasta arbitrarios- organizados por los Estados que más interés tenían en su resultado²⁷ también ha habido, en tiempos más cercanos, plebiscitos -en rigor se trata de consultas internas en los que no ha habido reconocimiento del derecho de autodeterminación- carentes de validez internacional por su ostensible falta de autenticidad. Así, el 19 de Marzo de 1967 en un referéndum organizado por Francia y desautorizado el 19 de Diciembre de ese mismo año por la O.N.U.²⁸ se aprobó la permanencia en ese país del entonces territorio francés de Afars e Issas por el 60 % de los votos²⁹. Recién luego del referéndum del 8 de Mayo de 1977 que resultó favorable a la independencia, el país la alcanzaría el 27 de Junio de ese año con su actual nombre, Djibouti³⁰.

También sobre la base del Artículo 53.3 de la Constitución Francesa -como los dos anteriores- el 22 de Diciembre de 1974, tres islas del archipiélago de Comores votaron a favor de la independencia con un 95 %; mientras que en la cuarta,

población se pronunció por la adhesión a Alemania, frente a las otras opciones que eran la adhesión a Francia o el mantenimiento del *statu quo*. Votaron hombres y mujeres mayores de veinte años residentes en el territorio al 28 de Junio de 1919. (Pfirter de Armas, Frida, “Plebiscito”, Omeba, Tomo XXII, Bs. As., 1964 página 376). Cinco días después, la Liga reintegró la región al Imperio Alemán. A *posteriori* de la Segunda Guerra Mundial el Saarland devino autónomo, aunque atado económicamente a Francia. Después de un período de negociaciones, Francia y Alemania firmaron el 23 de Octubre de 1954 un Tratado sobre el Status Europeo de la región. El 8 de Julio de 1955 el Landtag (Asamblea local) aprobó la realización de un referéndum para consultar a la población sobre el tema el 23 de Octubre de 1955. El “NO” obtuvo el 67,7 %. Frente a este resultado, el 1 de Enero de 1956, Gran Bretaña y Francia aceptaron que se integre a la República Federal Alemana, lo que se formalizará por el Landtag el 14 de Diciembre de ese mismo año. (<http://c2d.unige.ch>)

²⁴ Requête 530-59, Anuario III página 185.

²⁵ Renucci, Jean-Francois. Op. Cit., página 144.

²⁶ Comisión EDH, “X c/ R.F.A.” y “X c/ Reino Unido”.

²⁷ Laghmani, Slim. Op. Cit., página 200.

²⁸ Resolución GA/UNO 2356 (XXII) sobre la Cuestión de la Somalia Francesa.

²⁹ <http://c2d.unige.ch>

³⁰ Guillaume-Hofnung, Michèle. OP. Cit., página 122.

Mayotte–Mahoré, el 65 % eligió permanecer con Francia, país que a fines de 1975 reconoció formalmente la independencia de Comores, aunque con exclusión de Mayotte–Mahoré. En esa isla hubo un segundo referéndum el 8 de Febrero de 1976 en el que un 99,4 % de los votantes se pronunció nuevamente por continuar siendo parte de Francia³¹. Esa consulta fue declarada nula por la Asamblea General de la O.N.U.³² en su 31º período de sesiones, y condenó además la presencia francesa en la isla invitando sucesivamente a los gobiernos de Comores y Francia a encontrar una solución justa a través de negociaciones³³. Así, la O.N.U. privilegió el principio de integridad territorial de Comores por sobre la “libre elección” de la población de Mayotte–Mahoré porque, conforme a los acuerdos firmados el 15 de Junio de 1973 entre Comores y Francia relativos al acceso a la independencia, los resultados del plebiscito de 1974, debían ser considerados sobre el total del archipiélago y no isla por isla. Luego de sucesivos golpes de Estado, una nueva Constitución fue sometida a referéndum el 23 de Diciembre de 2001: intentando la reunificación de todo el archipiélago, reemplazaba la estructura federal de Estado por una nueva Unión integrada por tres islas semiautónomas -Anjouan, Moheli y Grand Comore-. También se incluía una opción a más largo plazo para la reintegración de la isla de Mayotte–Mahoré, la cual continúa bajo administración francesa. En Anjouan y Moheli la consulta se realizó bajo la supervisión de la Organización para la Unidad Africana, siendo las reformas aceptadas con el 76,37 %³⁴. Sin embargo, por acusaciones de fraude que hizo la oposición, se pospuso para el 13 de Marzo de 2002 en Grand Comore donde la nueva Constitución, cuyo contenido era, según la O.U.A., desconocido por la mayoría de los votantes, fue rechazada³⁵.

1.4.5. Hasta la Segunda Guerra Mundial todos los plebiscitos del Derecho Internacional fueron de anexión; luego, la mayoría se dio en procesos de

³¹ <http://c2d.unige.ch>

³² A/Res/ 31/4 del 21 de Octubre de 1976 sobre la cuestión de la isla comorana de Mayotte.

³³ A/Res/32/7 del 1 de Noviembre de 1977, reiterada por A/Res/38/13 del 21 de Noviembre de 1983, precisando la última que la soberanía de Mayotte-Mahoré le corresponde a la República Islámica de Comores.

³⁴ The New York Times, 25 de Diciembre de 2001.

³⁵ Le Monde, Paris, 20 de Marzo de 2002.

descolonización -cuyos principios y modalidades estuvieron determinados por el derecho interno de la metrópolis- que, generalmente desembocaron en la independencia, esto es, en la constitución de un nuevo Estado³⁶.

2. Plebiscitos de anexión.

2.1. De ratificación.

Durante el siglo XIX la mayoría de los plebiscitos de anexión fueron, según la clasificación de Charles Rousseau³⁷ de ratificación (posterior a la transferencia del territorio). Así, sólo formalizarían situaciones de hecho y justificarían las conquistas militares y la dominación de los pueblos. Se efectuarán, por supuesto, fuera del control internacional, bajo la única fiscalización de los agentes enviados por una sola de las partes³⁸. En la segunda mitad de la centuria su uso fue frecuente durante la unificación italiana³⁹; siendo utilizado también durante la construcción del Estado griego –el de 1863 acerca de las Islas Jónicas, en virtud del Tratado del 13 de Julio de ese año entre Grecia y las potencias protectoras: Rusia, Gran Bretaña y Francia. Con la aparición del imperio de Bismark, el plebiscito sufre una crisis: si se hubiese ofrecido esa opción a las poblaciones sometidas, el Imperio de los Hasburgo difícilmente hubiese sobrevivido⁴⁰.

2.2. De atribución.

Después de la I Guerra Mundial, en cambio, el principio de autodeterminación de las naciones que el Presidente norteamericano Woodrow Wilson incorporó a su

³⁶ Laghmani, Slim. Op. Cit., página 197.

³⁷ Rousseau, Charles. Op. Cit., T. III, página 344.

³⁸ Rousseau, Charles. *Ibid.*, T. III, página 350.

³⁹ A título de ejemplo podemos citar el de Piamonte y el de la unión de Cerdeña al Reino de Nápoles y las dos Sicilias.

⁴⁰ Friedrich, Carl. "Teoría y realidad de la organización constitucional democrática", F.C.E., México, 1946, página 530.

programa de paz desencadenó una amplia utilización del plebiscito⁴¹. En efecto, a pesar de no ser muy partidario de este instrumento, en dos alocuciones durante 1918 sostuvo que no podían cambiarse pueblos como si fuesen mercancías o peones de ajedrez, sino que las regulaciones territoriales debían basarse teniendo en cuenta el interés de las poblaciones afectadas⁴². Por ello, en esta etapa, serán mayoría los plebiscitos de atribución (anteriores a la transferencia) los cuales, en virtud de los Tratados de Paz de Versailles de 1919, implicarán además una cada vez mayor fiscalización internacional con la presencia de una fuerza internacional destinada a asegurar el mantenimiento del orden público y garantizar la libertad de sufragio⁴³ a diferencia de lo que ocurría antiguamente, donde los Estados cedentes o cesionarios eran los que efectuaban “el control” de la consulta⁴⁴. Además, en general el voto fue secreto y en algunos casos hasta votaron las mujeres.

Así se celebraron, entre otros, en 1920 el de Schleswig septentrional (que se había frustrado en 1867 por la oposición de Bismark) para dividir Alemania de Dinamarca, el cual, bajo inspección de tropas aliadas, se convirtió en uno de los más aceptables de ese tiempo; el de Prusia Oriental para fijar nuevos límites entre Polonia y Alemania; y el del Saarland de 1935 que ya mencionamos. Con estos plebiscitos, más allá del discurso, lo que pretendían los vencedores de la Guerra era desestabilizar a los Imperios Alemán y Austro-Húngaro.

Luego se observará una fase de declinación de este tipo de consultas que perdurará más allá de la finalización de la II Guerra Mundial. Como consecuencia de los tratados que pusieron fin a este mega conflicto ya no se apelará a estos instrumentos para la resolución de disputas territoriales. Rousseau recuerda precisamente que después de 1947 sólo un caso tiene lugar. En virtud del Acuerdo del 11 de Diciembre de 1948 la población de Terranova (que gozaba del status de “Dominio de Ultramar” de la Corona Británica a partir de 1931) fue consultada el 3 de Junio y el 22 de Julio de 1948 sobre si quería ser parte de Canadá o ser

⁴¹ Friedrich, Carl. *Ibíd.*, página 534.

⁴² Pfirter de Armas, Frida. *Op. Cit.*, página 376.

⁴³ Rousseau, Charles. *Op. Cit.*, página 355.

⁴⁴ Pfirter de Armas, Frida. *Op. Cit.*, página 377.

independiente⁴⁵. Habiendo triunfado la primera opción, se transformará a partir de 1949 en una simple provincia canadiense.

Hubo otra consulta proyectada pero que finalmente fracasó. El 21 de Abril de 1948 el Consejo de Seguridad de la O.N.U. declaró ver "con satisfacción que India y Pakistán deseen igualmente que la cuestión de la anexión del Estado de Jammu y Kashmir a India o Pakistán sea zanjada democráticamente por un plebiscito libre e imparcial"⁴⁶. En 1949 la guerra determinó que 2/3 del Estado quedaran bajo soberanía india y 1/3 bajo la pakistani. Varias resoluciones del Consejo de Seguridad y la Comisión de la O.N.U. sobre India y Pakistán recomendaron la realización del plebiscito, el cual jamás tuvo lugar. Es más, en 1971, India declaró ante el mismo Consejo que Kashmir es parte integrante suya. Hasta la fecha, diversos sectores reclaman el derecho de autodeterminación y el pospuesto plebiscito. Pero mientras algunos sostienen que el objeto de la consulta sólo debe ser determinar si el Estado se unirá a India o a Pakistán, otros piensan en una tercera opción, la autodeterminación de Kashmir -muy heterogénea cultural y religiosamente-, algo que nunca aceptaría Pakistán. Por su parte India sigue hoy oponiéndose a cualquier consulta⁴⁷

3. Plebiscitos de independencia.

Si bien los plebiscitos de independencia parecerían ser el camino ideal a la autodeterminación –pues la dotaría simultáneamente de los caracteres de democrática y pacífica- no siempre se verifican de este modo en la realidad. En ocasiones, más que asegurar que la población interesada tenga la auténtica posibilidad de optar entre alternativas claras, han servido para legitimar opciones predeterminadas por el movimiento anticolonial o por Estados influyentes⁴⁸. Más aún, en muchos casos los resultados se conocen de antemano; o, inversamente,

⁴⁵ En rigor, al existir esta opción no sería un plebiscito de atribución *strictu sensu*, conf. Rousseau, Charles, "Droit international public", Sirey, Paris, 1979, T. III, página 363.

⁴⁶ Resolución 47 sobre la cuestión India-Pakistán.

⁴⁷ The Guardian, London, 18 de Diciembre de 2003.

⁴⁸ Rousseau, Charles. Op. Cit., página 364.

cuando el resultado es incierto para una de las partes o se lo intuye desfavorable, ésta pone todo su empeño en que no se lleve a cabo.

3.1. Los gobiernos de Chile y Perú firmaron el 13 de Noviembre de 1999 en Lima el Acuerdo que ponía en marcha el Acta de Ejecución del Tratado del 18 de Marzo de 1929 que formalizó la paz entre ambos países tras la Guerra del Pacífico (1874-1889) y estableció la entrega de establecimientos portuarios y ferroviarios para Perú (que perdió la zona fronteriza en 1879) en la ciudad chilena de Arica. Como consecuencia de esa guerra, Tacna fue separada de Arica y sufrió una ocupación chilena por cincuenta años. Tres meses después se concretaba la cesión administrativa luego de gastar el gobierno chileno medio millón de dólares para dejar en pleno funcionamiento las instalaciones⁴⁹.

En 1925, el laudo del Presidente Calvin Coolidge de los Estados Unidos (país al que se designó como mediador para el conflicto territorial) había determinado que Tacna quedase bajo soberanía peruana y Arica fuese chilena, previa devolución de la región de nitratos de Tarata al Perú que también estaba en manos de Chile después de la Guerra, no obstante que esta cuestión territorial debió haberse resuelto por un plebiscito estipulado en el Tratado de Ancón de 1883⁵⁰. Ahora es Bolivia la que demanda “una acción solidaria” para solucionar su centenario enclaustramiento geográfico consumado en 1904 y sellado tras el convenio de 1929.

3.2. En Diciembre de 1960 con el objetivo de poner fin a la sangrienta guerra de Argelia, el Parlamento francés anunció un referéndum (con base en el Artículo 11 de la Constitución en lugar del Artículo 89 como correspondía, según vimos en el Capítulo II) en el cual se preguntaría a todos los franceses⁵¹:

⁴⁹ Clarín, Buenos Aires, 15 de Febrero de 2000.

⁵⁰ Díaz Cisneros, César. “Derecho Internacional Público”, TEA, Buenos Aires, 1955, Tomo I, página 609.

⁵¹ Decreto 60-1299 del 8 de Diciembre de 1960.

“¿Aprueba la legislación propuesta por el Presidente de Francia relativa al autogobierno de Argelia y la organización de los poderes públicos precedentes a la autonomía?”.

El 8 de Enero de 1961 el 74,9 % de los votantes franceses (hubo un 26,2 % de abstención) contestó “Si” (lo que representaba el 55,9 % de los ciudadanos)⁵². El General de Gaulle poco antes había declarado: “El pueblo francés está llamado a decidir si aprueba, como yo le propongo, que la población argelina elija ella misma su destino. Francia, pues, va a tomar la decisión según su genio, que es el de liberar a los demás cuando el momento ha llegado”. Luego de conocer los resultados del referéndum dirá: “Ya está. El pueblo francés ofrece la libertad a su conquistada, concede a los argelinos el derecho de disponer de su propia suerte. Este acontecimiento representa el acceso de este territorio al rango de Estado soberano, si así lo desean en el futuro sus propios habitantes”⁵³. Esa decisión se transformaría luego en la Ley 61-44 del 14 de Enero de 1961. Para entonces, la guerra ya llevaba muchos años. Con el propósito de ponerle fin, el 18 de Marzo de 1962 se firmaron los Acuerdos de Evian⁵⁴ por los que se reconocía el derecho de Argelia a la independencia, lo cual fue sometido en Francia a un referéndum el 8 de Abril de ese mismo año. Aquí también se recurriría al Artículo 11 de la Constitución de la V República, en lugar del Artículo 89, siempre con el mismo propósito de evitar un eventual rechazo parlamentario. La abstención fue del 24,6 % y el 90,81% de los votantes se pronunció afirmativamente (esto es, el 64,8 % de los ciudadanos)⁵⁵.

Complementando este referéndum efectuado en la metrópoli, el 1 de Julio siguiente se realizó en Argelia una consulta basada –ahora sí- en el Artículo 53.3 de la Constitución francesa (que si bien no utiliza las palabras referéndum ni plebiscito establece que “ninguna cesión, canje o accesión de territorio será válida sin el consentimiento de las poblaciones interesadas”). En esa ocasión se

⁵² <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

⁵³ Guimón, Julen. Op. Cit., página 212

⁵⁴ Decreto 62-310 del 20 de Marzo de 1962.

⁵⁵ <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

preguntó si se estaba a favor de que Argelia fuese un Estado independiente cooperante con Francia en el marco de los mencionados Acuerdos de Evian. Se produjo un aluvión de respuestas afirmativas: seis millones (99,72 %) de votos (contra sólo unos 16.000 “NO”) permiten que Charles de Gaulle reconozca la independencia de la ex colonia el 3 de Julio⁵⁶.

3.3. Otro referéndum –también sobre la base del Artículo 53.3 de la Constitución de la V República- es el que se organizó en virtud de Ley francesa 87-369 del 5 de Junio de 1987 en Nueva Caledonia en el cual el 98,3 % de los votantes se pronunció por mantenerse unido a Francia y sólo el 1,7 % optó por la independencia; claro que con una abstención que alcanzó al 40,9 %⁵⁷. Pero luego, aún durante la presidencia de François Mitterand, la situación de este territorio francés de ultramar cambiaría. A iniciativa del Premier Michel Rocard en un referéndum (ahora otra vez apelando, de manera muy discutible, al Artículo 11 del texto supremo francés) el 6 de Noviembre de 1988 se consultó sobre los Acuerdos de Matignon que reconocían amplios poderes (salvo defensa, emisión de moneda y orden público) a las autoridades locales. Aunque sólo movilizó al 36,9 % de los ciudadanos (el R.P.R. preconizaba la abstención) el 79,9 % de los votantes optó por el “SI”. En consecuencia, el 9 de Noviembre fue dictada la Ley 88-1028 que regula el nuevo status de Nueva Caledonia dentro de Estado francés⁵⁸.

3.4. Un caso peculiar es el de Puerto Rico, isla que en 1898 y tras perder la guerra hispano-americana, España cedió a Washington quien la ocupó militarmente e impuso el inglés como idioma oficial.

En 1952, a instancias del Gobernador Luis Muñoz Marín, fundador del Partido Popular Democrático, en referéndum se aprobó la actual Constitución en la que el país es definido como Estado Libre Asociado, quedando en manos norteamericanas las relaciones exteriores y los asuntos financieros; los puertorriqueños pueden elegir su gobernador (desde 1947), pueden ser llamados

⁵⁶ Guillaume-Hofnung, Michèle. Op. Cit., página 122.

⁵⁷ <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

⁵⁸ <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

a las filas del ejército estadounidense, utilizan el dólar como moneda, no pagan impuestos federales, hay libre tránsito de personas entre la isla y el continente, es libre el acceso a los Estados Unidos para los puertorriqueños y, a pesar de que no pueden votar en las elecciones norteamericanas, cuentan con un delegado electo en la Cámara de Representantes en el Congreso de Washington con voz pero sin voto.

En 1966 se dispuso⁵⁹ que se celebrara un plebiscito (en rigor se trataría de una opción, tal como vimos en el Capítulo II) el 23 de Julio de 1967 para que los puertorriqueños expresaran su voluntad sobre el *status* político final que deseaban para su país. En esa ocasión la norma disponía el alcance de cada una de las tres alternativas presentadas a los electores. 1. El voto a favor del Estado Libre Asociado significaba: 1. La reafirmación del E.L.A. establecido por común acuerdo bajo los términos de la Ley 600 de 1950 y la Resolución Conjunta 447 de 1952 del Congreso de Estados Unidos como comunidad autónoma permanentemente asociada a Estados Unidos de América; 2. La inviolabilidad de la común ciudadanía como base primordial de la unión permanente entre Puerto Rico y Estados Unidos; 3. La autorización para desarrollar el E.L.A. de acuerdo con sus principios fundamentales hasta el máximo de gobierno propio compatible con la defensa común, el mercado común, la moneda común y el indisoluble vínculo de la ciudadanía de Estados Unidos; 4. Que ningún cambio en las relaciones entre Estados Unidos y Puerto Rico tendría efecto a menos que antes recibiese la aceptación de la mayoría de los electores votantes en un plebiscito convocado al efecto. 2. El voto a favor de la Estadidad significaba la autorización para solicitar del Congreso de Estados Unidos de América la admisión de Puerto Rico en la unión americana como estado federado. 3. El voto a favor de la Independencia significaba la autorización para recabar del Congreso federal la independencia de Puerto Rico de los Estados Unidos de América. La ley agregaba además que, un voto mayoritario a favor de cualquiera de las fórmulas de *status*, constituía un mandato del pueblo de Puerto Rico al Comisionado Residente, como su representante en la esfera federal, para actuar en el desempeño de sus funciones

⁵⁹ Ley 1 del 23 de Diciembre de 1966.

oficiales de acuerdo con la voluntad del pueblo expresada en virtud de dicho voto. La opción del Estado Libre Asociado, apoyada por el P.P.D., fue la mayoritaria con el 60,4 % de los votos; el Partido Estadista Republicano bajo la insignia de la palma obtuvo el 39 % mientras que los independentistas, con 4.500 sufragios, no llegaron al 0,6 %⁶⁰. Pero en 1978 la Asamblea General de la O.N.U. definió a Puerto Rico como una colonia y exigió el derecho de autodeterminación de sus habitantes.

El 14 de Noviembre de 1993 luego que el gobernador Pedro Roselló declarara lenguas oficiales el inglés y el español, la mayoría de los puertorriqueños volverían a pronunciarse en otro plebiscito⁶¹ por mantener el *status* político de la isla (48,6 %) mientras que la alternativa de anexión a los Estados Unidos como estado 51º - sostenida por el Partido Nuevo Progresista- obtuvo un importante 46,3 % y los independentistas alcanzaron un 4,4 %⁶².

El 13 de Diciembre de 1998 se celebró el tercer plebiscito en el que se rechazaron las cuatro opciones de *status* presentadas⁶³. En cambio, la quinta columna de la boleta ("Ninguna de las anteriores") obtuvo la mayoría absoluta de los votos con el 50,3 %. El resto de distribuyó de la siguiente manera:

- Opción 1 "Estado Libre Asociado Territorial" o "*Commonwealth*" (0,1 %).
- Opción 2 "Libre Asociación" o "*Free Association*" (0,3 %).
- Opción 3 "Estadidad" o "*Statehood*" (46,5 %).
- Opción 4 "Independencia" (2,5 %).

El índice de participación fue del 71,3 % y los votos nulos y en blanco sólo representaron el 0,3%. Estos resultados se deben a que el P.P.D. hizo campaña a favor de "Ninguna de las anteriores" para protestar por el adjetivo "territorial" del E.L.A. impuesta en la boleta por el gobernante P.N.P. y que tenía poco ver con el E.L.A. tal como es definido en la Constitución puertorriqueña. Sin embargo el P.N.P., encabezado por el Gobernador Pedro Roselló, procuró presentar el resultado de la votación como un mandato abrumador para formularle al Congreso

⁶⁰ Frenos Isern, Antonio. "Filosofía y Doctrina del Estadolibrismo Puertorriqueño", Homines, San Juan, 1996, página 175.

⁶¹ Ver en Anexo IX – 1 las propuestas.

⁶² <http://www.cce.pur.net>

⁶³ Ver Anexo IX – 2.

de Estados Unidos una petición de "estadidad" apoyada, según sus cuentas, por el 94,1 % de los votantes positivos. Sin embargo la Comisión Estatal de Elecciones del Estado Libre de Puerto Rico certificó, con base en la propia letra de la ley habilitadora del plebiscito, que la opción triunfante fue "Ninguna de las anteriores"⁶⁴.

Encuestas más recientes revelan que el apoyo independentista en la isla sigue sin superar el 3 %⁶⁵. Antes de terminar su mandato Bill Clinton anunció la creación de un Grupo de Trabajo de la Casa Blanca sobre el Status de Puerto Rico. Al asumir George Bush ratificó la iniciativa de su predecesor y más recientemente se hizo público el informe en el que oficial y formalmente se reconoce ante el mundo que el llamado Estado Libre Asociado es un arreglo colonial de carácter transitorio; concluye que las únicas alternativas aceptables finales son la independencia o la anexión de la isla como un estado norteamericano; y recomienda que el Congreso federal implemente la celebración de un plebiscito en el que los puertorriqueños decidan si quieren continuar bajo el sistema actual o encaminarse a la descolonización. De optar el pueblo de Puerto Rico por repudiar el status colonial se celebraría otro plebiscito, esta vez para decidir entre la independencia y la anexión. Finalmente de prevalecer lo último, se celebrarían plebiscitos periódicos hasta que el pueblo la repudie. Para algunos, la sentencia de muerte de la colonia ya está redactada; solo faltaría la firma⁶⁶.

4. El rol de la O.N.U.

En los casos de plebiscitos en el orden internacional en los que ha intervenido la O.N.U., cuando se trataba de territorios bajo tutela, lo ha hecho fundándose en el Artículo 85 de la Carta de la Organización que otorga a la Asamblea General la responsabilidad de la aprobación, modificación y reforma de los acuerdos de

⁶⁴ <http://www.cce.pur.net>

⁶⁵ The Guardian, London, 23 de Diciembre de 2005.

⁶⁶ Berríos Martínez, Rubén. "Puerto Rico está gestando su independencia", Clarín, Buenos Aires, 22 de Febrero de 2006.

tutela. En cambio, tratándose de territorios no autónomos, su competencia es difícil de discernir. En el Capítulo XI de la Carta de las Naciones Unidas se afirma que los Estados Miembros que administren dichos territorios reconocen que sus habitantes están por encima de todo y por lo tanto buscarán el mayor desarrollo y bienestar posible para ellos, así como el gobierno propio.

Con ocasión del 30° aniversario de la Declaración sobre la Descolonización, la Asamblea General declaró el período comprendido entre 1990 y el año 2000, "Decenio Internacional para la Eliminación del Colonialismo" y en 1991 se aprobó el plan de acción para el mismo. Sin embargo, el 8 de Diciembre de 2000 tuvo que repetir su compromiso declarado el período 2001-2010 "Segundo Decenio Internacional para la Eliminación del Colonialismo"⁶⁷ Y es que no obstante que desde que nacieron las Naciones Unidas, en 1945, más de ochenta naciones, cuyos pueblos habían estado sometidos al dominio colonial han ingresado en la Organización como Estados soberanos e independientes, todavía hoy existen dieciséis territorios no autónomos. En África, el Sahara Occidental; en el Atlántico y el Caribe: Anguila, Bermudas, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Monserrat, Santa Elena e Islas Malvinas –Falkland- (Reino Unido) y las Islas Vírgenes (Estados Unidos); en Europa: Gibraltar (Reino Unido); en el Océano Pacífico y el Océano Índico: Pitcairn (Reino Unido); Guam y Samoa Americana (Estados Unidos); Nueva Caledonia (Francia) y Tokelau (Nueva Zelanda).

Tanto cuando la intervención de la O.N.U. se ha hecho de *motu proprio* como a pedido de una potencia administradora o por acuerdo entre las partes, siempre termina teniendo la forma de un acto unilateral: Resolución del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General. Dicha intervención puede ir desde una simple misión de observación (en la que sólo informa sobre las condiciones en que se desarrolla el voto y la campaña precedente) pasando por una misión de supervisión (donde interviene activamente en la preparación del plebiscito: censo de votantes, campaña, supervisión del acto de sufragio, escrutinio, resultados)

⁶⁷ Resolución A/RES/55/146.

hasta tomar a su cargo absolutamente todo el proceso, incluso la decisión de llevarlo a cabo⁶⁸. Veamos algunas experiencias de los diversos tipos.

4.1. Plebiscitos de observación.

4.1.1. Palau.

En 1914 los japoneses se apoderaron de las islas de Micronesia que estaban en manos de los alemanes, quienes, a su vez, habían comprado a España en 1899 este territorio poblado hace cinco mil años por navegantes procedentes de China y Formosa. En la II Guerra Mundial, Japón instaló allí su mayor base naval. Luego de intensos combates, las tropas norteamericanas lo ocuparon y usaron como punto de partida para tomar Filipinas. Al terminar la Guerra, Estados Unidos se hizo cargo del territorio bajo la figura del fideicomiso⁶⁹.

En 1978 el archipiélago se separó del resto de Micronesia formándose al año siguiente un autogobierno regido por un texto constitucional que fue aprobado el 12 de Julio con el 90 % de apoyo en un plebiscito observado por la O.N.U.⁷⁰ y que, entre otros aspectos, prohibía la instalación de armas nucleares en el país salvo que fuese aprobado por $\frac{3}{4}$ de los votantes en un referéndum. No obstante, Estados Unidos presionaba para convertir a Palau en una importante base militar. De esta manera lograría que se efectuase una reforma constitucional que guardase silencio respecto a la cuestión nuclear; sin embargo, sometida a referéndum el 23 de Octubre de 1979 fue rechazada con el 65 %. El 14 de Julio de 1980 se efectuó otro referéndum que con un 78 % ratificó un nuevo texto

⁶⁸ Laghmani, Slim. Op. Cit., página 205.

⁶⁹ <http://www.strategicroad.com/puys/oceanie/palau01>

⁷⁰ En su 45° período de sesiones, el Consejo de Administración Fiduciaria decidió por Resolución 2165 (XLV) del 31 de mayo de 1978 (aprobada por tres votos, ninguno en contra y una abstención) enviar una misión visitadora para observar el referéndum constitucional en el Territorio en fideicomiso de las Islas del Pacífico. Decidió también que la misión estuviera compuesta por seis miembros que designarían los Gobiernos de Francia y Reino Unido. El representante de la Unión Soviética también se opuso al propósito de la misión basándose, entre otras cosas, en que consideraba que el referéndum era una medida unilateral de la Autoridad Administradora para desmembrar el Territorio, en violación del Artículo 83 de la Carta de la O.N.U.

constitucional (igual al de Julio del año anterior) que entraría en vigencia el 1 de Enero de 1981. Pero ese mismo año, junto a la propuesta de instalar una gran usina eléctrica financiada por Estados Unidos, éste logró que el Presidente de Palau convocase a otro plebiscito para cambiar el *status* del país por el de un Estado Libre Asociado, lo que fue avalado por un 62 % de los votos. En esa oportunidad había además una segunda pregunta, para el caso que esta opción fracasara; el elector debía pronunciarse por la independencia o indicar, de puño y letra, qué otro *status* prefería. Tres años más tarde, el mismo mandatario, Haruo I. Remeliik., se negaría a celebrar otro plebiscito para eliminar las cláusulas constitucionales antinucleares: dos días después era asesinado. No obstante, se realizarán cinco plebiscitos más entre 1986 y 1987, todos los cuales fracasaron. Cediendo a las presiones, el 3 de Noviembre de 1992 se realizó otro referéndum sobre la Constitución, estableciendo que las medidas en cuestión sólo requerían la aprobación del 50 % de los votantes y no $\frac{3}{4}$ como antes. Esto cosechó un 62 % de adhesión⁷¹. Finalmente Palau accedería a la autonomía plena en libre asociación con los Estados Unidos en 1994⁷².

4.1.2. Eritrea.

Eritrea fue puesta bajo la administración militar británica después de la rendición de los italianos –cuya colonización se había iniciado en este sector del Mar Rojo en 1890- en la Segunda Guerra Mundial. En 1950, una decisión de la O.N.U. del 2 de Diciembre federó Eritrea con Etiopía⁷³ ignorando las súplicas

⁷¹ <http://c2d.unige.ch>

⁷² De esta manera, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas puso fin al Acuerdo de Administración Fiduciaria del último de los once territorios en fideicomiso que figuraban en su programa originario: el Territorio en Fideicomiso de las Islas del Pacífico (Palau). Todos los territorios en fideicomiso han alcanzado el gobierno propio o la independencia, ya sea como Estados separados o mediante su unión con países independientes. Por ello, este órgano constituido por los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (China, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia y Reino Unido) que tenía por objetivo promover el adelanto de los habitantes de estos territorios y su desarrollo progresivo hacia el gobierno propio o la independencia, ahora se reunirá sólo cuando sea necesario.

⁷³ Resolución GAUNO 390 (V), Informe de la Comisión de Naciones Unidas para Eritrea.

eritreos en favor de la independencia, aunque garantizándole algunos derechos y cierta autonomía que, casi inmediatamente después, empezaron a ser conculcados.

En 1962, el Emperador etíope Haile Sellassie I disolvió el parlamento eritreo y anexó el país; comenzaba de esta manera la lucha eritrea por la independencia, que continuaría hasta que Sellassie fuese derrocado en 1974 por un golpe liderado por el marxista Mengistu Haile Miriam. Durante años, la lucha por la independencia eritrea sería liderada por el Frente de Liberación Eritreo (DUENDE) y luego por un sector escindido, el Frente de Liberación del Pueblo Eritreo (EPLF) que se convirtió en el grupo armado dominante que luchaba contra el Gobierno etíope. Al final de los años ochenta, con el retiro de apoyo soviético a Mengistu, la moral del Ejército etíope caería, y el EPLF empezó a adelantar posiciones hasta que tomó el mando de su patria en Mayo de 1991, estableciendo el Gobierno Provisional de Eritrea (PGE) para administrar el país hasta el plebiscito sobre la independencia⁷⁴.

Del 1 al 5 de Julio se lleva a cabo la Conferencia sobre la Paz y la Democracia en Addis Abbaba en la que el gobierno etíope reconoce el derecho de los eritreos a realizar ese plebiscito. En Mayo de 1992 se invitó a la O.N.U. a observar el proceso de consulta. La Asamblea General, teniendo en cuenta que las autoridades directamente interesadas pidieron la participación de las Naciones Unidas en la verificación de aquélla y que además se comprometieron expresamente a respetar los resultados, decide el 5 de Abril de 1993 autorizar al Secretario General a crear una misión de observadores (U.N.O.V.E.R.)⁷⁵. Del 23 a 25 de Abril, los eritreos votaron sobre la independencia de Etiopía en ese plebiscito también observado por la O.U.A. y lo hicieron afirmativamente de manera abrumadora: 99,8 %⁷⁶. La pregunta era:

“¿Está Ud. de acuerdo con que Eritrea sea un país independiente?”

⁷⁴ Laghmani, Slim. Op. Cit., página 207.

⁷⁵ A/Res/47/114, Informe del Secretario General en relación con la petición de que las Naciones Unidas observen el proceso de celebración del referéndum en Eritrea.

⁷⁶ <http://c2d.unige.ch>

Eritrea declaró su independencia el 27 de Abril, el mismo día que el representante del Secretario General de la O.N.U. anunciaba, por si alguna duda quedaba, que el plebiscito se había desarrollado regularmente.

4.1.3. Tokelau.

A pedido del gobierno neocelandés y reconociéndole su ejemplar cooperación en el proceso de descolonización⁷⁷, la O.N.U. envió observadores al referéndum que se desarrolló en este minúsculo archipiélago del Pacífico Sur de sólo mil quinientos habitantes, ubicado entre Hawai y Nueva Zelanda, y administrado por ésta desde 1926 cuando lo recibió de manos británicas⁷⁸. El comicio no sólo se efectuó en las tres islas que integran el territorio (Atafu, Nukunonu and Fakaofu) sino también en Apia (capital la vecina Samoa) entre los ciudadanos de Tokelau (en su mayoría estudiantes o personas en tratamiento médico) que habitan allí. En total sumaban seis cientos quince votantes. En Agosto de 2005 el *General Fono* (órgano legislativo local constituido mediante la celebración de elecciones con sufragio universal) había aprobado un Tratado de Libre Asociación entre Tokelau y Nueva Zelanda que aseguraría a los ciudadanos de Tokelau asistencia económica, social y militar por unos U\$S 18.2 millones anuales en caso de que eligiesen independizarse. Esta opción, que era vista con buenos ojos por el gobierno neocelandés⁷⁹, cosechó la mayoría de las preferencias (trescientos cuarenta y nueve votos). Sin embargo, no alcanzó para un cambio de *status* por cuanto las normas del referéndum establecían que para ello serían necesarios 2/3, o sea, trescientos ochenta y ocho votos afirmativos⁸⁰. De esta forma los isleños, cuya decisión el gobierno de Nueva Zelanda se comprometió públicamente a

⁷⁷ A/Res/60/116

⁷⁸ Ver Anexo IX – 3.

⁷⁹ *The New York Times*, 16 de Febrero de 2006.

⁸⁰ <http://www.tokelau.org.nz>

respetar⁸¹, temerosos de un futuro incierto fuera de la tutela neocelandesa, rechazaban convertirse en el segundo (después del Vaticano) estado independiente más pequeño del mundo.

4.2. Plebiscitos de supervisión.

4.2.1. Togo.

Después de la Segunda Guerra Mundial, una sostenida campaña política por lograr la independencia de la entonces colonia británica de Costa del Oro llevó al surgimiento en 1949 del Partido del Pueblo de la Convención. Su líder, Kwame Nkrumah, se convirtió en Primer Ministro de un gobierno autóctono elegido popularmente en 1951.

Un lustro más tarde, en un plebiscito supervisado por un comisionado de la O.N.U.⁸² se votó por convertir Togoland en un Estado independiente. El 6 de Marzo de 1957 el nuevo Estado –antes Togo, ahora Ghana- accedió a su independencia dentro de la Commonwealth, convirtiéndose en la primera dependencia británica del África sub-sahariana en lograrlo⁸³.

4.2.2. Camerún Británico.

En 1884 los alemanes llegaron a Camerún; pero en 1916 fueron derrotados y expulsados por franceses y británicos quienes se repartieron el territorio hasta 1922 en que ambas esferas se ponen bajo mandato de la Liga de las Naciones. Después de la Segunda Guerra Mundial, y como territorio bajo el mandato de Naciones Unidas, la parte francesa de Camerún se administró como colonia del

⁸¹ Daily Telegraph, London, 17 de Febrero de 2006.

⁸² Resolución 944 (X) del 15 de Diciembre de 1955 sobre el problema de la unificación del Togo y el porvenir del Territorio en fideicomiso del Togo bajo administración británica.

⁸³ <http://c2d.unige.ch>

África Ecuatorial gala mientras que para la parte británica -dividida en Camerún Norte y Camerún Sur- se discutieron varias opciones políticas. La primera fue la unificación: proponía que el Norte y el Sur se amalgamaran para formar una sola unidad administrativa dentro o fuera del sistema político nigeriano. La segunda –integración- proponía que el Camerún Norte y el Sur, separados o juntos, se constituyeran en regiones autónomas o estados de la Federación de Nigeria. La tercera era la secesión y proponía que ambos rompieran con Nigeria y se desarrollaran juntos como un Estado independiente con dos provincias o como una sola unidad. La cuarta –reunificación- postulaba que todos los sectores del Camerún se reuniesen para formar un solo Estado independiente. Finalmente el 16 de Octubre de 1959, la O.N.U. decidió⁸⁴ invitar tanto al Camerún Norte cuanto al Sur a elegir entre la integración y la reunificación, en un plebiscito que la organización supervisaría recomendando además que la consulta quedara concluida antes de Marzo de 1961 y que en ella participaran los nacidos en el Camerún Meridional y los hijos de padre o madre nacidos allí. El 12 de Febrero de 1961 la mayoría del Camerún Norte optó por integrarse a Nigeria (se convirtió en la Provincia de Sardauna de esta federación) mientras la mayoría del Camerún Sur votó en favor de Camerún convirtiéndose en el Estado de Camerún Occidental, aunque ocho meses más tarde los Estados Oriental y Occidental se unieron formando la República Federal de Camerún⁸⁵.

4.2.3. Guinea Ecuatorial.

Después de ser descubierto por los portugueses, el territorio de Guinea Ecuatorial tornó a manos de España en virtud del Tratado de El Pardo de 1778. En 1959 pasó a denominarse Región Ecuatorial Española y en 1963 adoptó su actual nombre. El 16 de Noviembre de 1965, la Asamblea de la O.N.U., reafirmando el

⁸⁴ Resolución 1352 (XIV) sobre el Porvenir del Territorio en Fideicomiso del Camerún Bajo Administración del Reino Unido y la Organización del Plebiscito en la Parte Meridional del Territorio.

⁸⁵ <http://c2d.unige.ch>

derecho imprescriptible del pueblo de Guinea Ecuatorial a la libre determinación y a la independencia, decidió⁸⁶ pedirle a España como potencia administradora que arreglase lo más pronto posible la fecha de un referéndum de independencia de estos territorios con sufragio universal bajo el control de la organización. Un año más tarde, el Gobierno español acuerda preparar una Conferencia Constitucional que elabore una constitución, que debería luego ser votada en referéndum para después convocar a elecciones y por último otorgar la independencia. Los independentistas, en cambio, preferían primero la independencia y luego elaborar una Constitución ellos mismos.

La Conferencia se inauguró en Octubre de 1967 y concluyó en Junio de 1968. Las Cortes españolas aprobaron la independencia de Guinea el 24 de Julio y el 11 de Agosto en el plebiscito supervisado por la O.N.U. sobre el texto constitucional propuesto por España⁸⁷, sobre un censo validado de 125.253 electores cosechaba 72.458 votos para el "SI" y 35.711 para el "NO" aunque la abstención -de un 35 %- la utilizarán los independentistas en apoyo del argumento de que en Guinea no se quiere esa Constitución impuesta. La mayor abstención se registró en Fernando Poo -un 43,7 %- y la menor en Río Muni -un 2,9 %.⁸⁸ Por Decreto del Gobierno español, la República de Guinea Ecuatorial accedió a la independencia el 12 de Octubre de 1968, después de ciento noventa años de gobierno colonial hispano, siendo admitida en la O.N.U. como miembro 126^o⁸⁹.

4.3. Plebiscitos a cargo de la O.N.U.

4.3.1. Timor Oriental.

El último de los territorios no autónomos en ganar su independencia fue Timor Oriental -*East Timor*- que es sólo la mitad de una de las trece mil seiscientas setenta y siete islas que conforman el archipiélago indonesio, el más grande del

⁸⁶ Resolución 2067 (XX) sobre la Cuestión de la Guinea Ecuatorial (Fernando Poo y Río Muni).

⁸⁷ Por ello esta no será una consulta de autodeterminación.

⁸⁸ <http://c2d.unige.ch>

⁸⁹ <http://www.guineaecuatorial.net>

mundo. Descubierta por los portugueses en 1529, el sector oriental fue su colonia durante más de trescientos cincuenta años mientras que el resto del archipiélago era colonia holandesa. Para los indonesios estaba tan claro que Timor Oriental no era suya que los nacionalistas que lucharon por la independencia de Holanda después de la II Guerra Mundial nunca combatieron a los portugueses del oriente. Sin embargo, esta situación cambiaría drásticamente tras la revolución de los claveles de 1974 que terminó con la dictadura en la metrópoli. El desordenado proceso de descolonización luso y su retirada de la isla en 1975 hizo temer al anticomunista Thojib Suharto que el FRETILIN (Frente Revolucionario para un Timor Independiente) instalaría un régimen marxista a las puertas de Yakarta. Sólo ocho meses después de proclamada la República Democrática de Timor Oriental se produjo la invasión (con la aquiescencia de los Estados Unidos) primero y la anexión en 1976, con la única protesta de la cercana Australia. Portugal (que siguió siendo formalmente el administrador para la O.N.U. pues Indonesia no tuvo nunca reconocimiento internacional) apenas hizo nada por el territorio durante su dominación, fuera de explotar sus cafetales, enviar misioneros y convertirlo en lugar de destierro. Indonesia, por el contrario, levantó escuelas y hospitales y asfaltó carreteras. Sin embargo, no consiguió ganarse a una población a la que su Ejército trataba a degüello⁹⁰. La mayoría es católica; por ello en 1989 Juan Pablo II visitó (contra la voluntad de la musulmana Yakarta) Timor Oriental y declaró que allí la situación era dramática; calificando luego desde Roma a los sucesos posteriores al plebiscito que consignaremos inmediatamente como de "auténtico genocidio"⁹¹.

Justo un año después de la caída del dictador Suharto, el 30 de Agosto de 1999, en un clima de violencia y muerte, Timor Oriental debería decidir sobre su destino en un plebiscito organizado por la O.N.U. y aceptado tanto por el delfín del régimen –Yusuf Habibie, que se sabe observado por la comunidad internacional pero que no tenía ánimo alguno de respetar el resultado presumido- como por Portugal. Las opciones eran seguir siendo parte de Indonesia pero con una "amplia

⁹⁰ Recordamos que la sistemática violación de los derechos humanos en Timor Occidental por parte de las fuerzas indonesias fue denunciada en la Conferencia Internacional de Viena de 1993.

⁹¹ El Día, La Plata, 12 de Setiembre de 1999.

autonomía”; o constituir un Estado independiente. Una comisión de observadores norteamericanos de regreso en su país denunció la “violencia masiva por parte de milicias pro indonesias y sus estrechos vínculos con el Ejército” al mando de la “eminencia negra” del régimen de Yakarta, el General Wiranto, lo que les garantizaba absoluta impunidad⁹². Una denuncia similar haría el portavoz de la O.N.U. en la capital, Dili, quien agregó que el Consejo Nacional para la Resistencia en Timor Oriental (CNRT) no pudo hacer campaña electoral por falta de condiciones de seguridad. No obstante, el líder independentista, Xanana Gusmão, encarcelado en Yakarta, pidió a los electores (alrededor de medio millón) no tener miedo e ir a votar. También lo hicieron los Premio Nobel de la Paz 1996, José Ramos Horta (exiliado en Sydney) y el obispo de Dili, Carlos Ximenes Belho⁹³.

La misión especial de Naciones Unidas –UNOMET- que contaba con más de cuatrocientos miembros trabajando en Timor sufriría la pérdida de uno de ellos que fue asesinado por paramilitares en una mesa electoral. El contingente internacional se completaba con cuatrocientos sesenta policías y trescientos militares de diversas nacionalidades. Además había unos mil quinientos observadores internacionales para supervisar la consulta, encabezados por Ian Martín, Ministro de Asuntos Exteriores de la República de Irlanda, quienes fueron objeto de todo tipo de coacciones. Sin embargo la participación en el comicio llegó al 98,7 %. Sin conocerse aún oficialmente el resultado, miles de personas huyeron ante la ola de terror desatada por el pro-indonesio Frente Unido por la Autonomía de Timor Oriental. Otros tres funcionarios de la O.N.U. fueron asesinados y otras decenas de ellos debieron ser evacuados. También la prensa internacional se fue, lo que facilitó el accionar de los paramilitares⁹⁴. La O.N.U. a través de su Secretario General, Kofi Annan, anunció los resultados: el 78,5 % (344.580) se pronunció por la independencia y el 21,5 % (94.388) por la autonomía. El Timor independiente nacía como uno de los países más pobres del mundo con unos deficientes

⁹² L'Evenement, Paris, 22 de Setiembre de 1999.

⁹³ Correio da Manhã, Lisboa, 30 de Agosto de 1999.

⁹⁴ El País, Madrid, 3 de Setiembre de 1999.

sistemas judicial, de recaudación de impuestos, de control de las fronteras y de enseñanza básica⁹⁵.

La milicias pro-indonesias adiestradas en forma secreta por Estados Unidos - según denunciaba el dominical británico *The Observer* citando fuentes del Pentágono- se lanzaron a las calles reanudando el terror, el presidente Habibie reconocía que la situación estaba fuera de control e imponía la ley marcial. El líder independentista Gusmão era puesto en libertad tras siete años de prisión y se refugiaba en la embajada del Reino Unido en Yakarta; mientras, la sede de la Cruz Roja en Dili era destruida⁹⁶. La O.N.U. evacuó a todos sus observadores; mientras, el presidente portugués Jorge Sampaio le pedía que, como responsable del plebiscito, garantizase el respeto a la decisión del pueblo, y el Consejo de Seguridad, con invocación del Capítulo VII de la Carta de la O.N.U., accedía por unanimidad a enviar una fuerza de paz que estaría liderada -a pesar de la oposición de Indonesia- por Australia, cuyas costas se sitúan a sólo quinientos kilómetros de Timor, e integrada por tropas de veinte países, entre ellos, Nueva Zelanda, Canadá, Tailandia, Portugal, Italia, Reino Unido, Estados Unidos, Corea del Sur, Filipinas, Brasil⁹⁷ y hasta Argentina (con cincuenta soldados y diez gendarmes)⁹⁸. Mientras, los desplazados sumaban trescientos mil y los muertos ascendían a veinte mil, principalmente católicos, según O.N.G.'s británicas. El Vaticano hablaba de "nuevo martirio"⁹⁹ y el Premio Nobel de Literatura 1998, el portugués José Saramago de "crimen infame". La irlandesa Mary Robinson, Alto Comisionado de la O.N.U. para los Refugiados prometía un futuro tribunal internacional para investigar los "crímenes contra la humanidad" cometidos por las fuerzas indonesias¹⁰⁰.

Las tropas internacionales (INTERFET) que parten de Darwin, al mando del Comandante australiano Peter Cosgrove desarrollarán la operación más grande (ocho mil hombres) en esa zona después de la II Guerra Mundial. Y aunque

⁹⁵ *Monde*, Paris, 5 de Setiembre de 1999.

⁹⁶ *Clarín*, Buenos Aires, 7 de Setiembre de 1999.

⁹⁷ *El País*, Madrid, 8 de Setiembre de 1999.

⁹⁸ *Clarín*, Buenos Aires, 8 de Setiembre de 1999.

⁹⁹ *L'Osservatore Romano*, Roma, 9 de Setiembre de 1999.

¹⁰⁰ *Le Monde*, Paris, 22 de Setiembre de 1999.

“bendecidos” por el Consejo de Seguridad, para ganar en celeridad no tendrían consideración de “cascos azules” y no serían financiados por la O.N.U., sino por los países participantes. No sólo deberían restaurar la paz sino también facilitar la asistencia humanitaria. Ante la Asamblea General de la O.N.U. en New York, Kofi Annan dejaba en claro que el respeto a la soberanía de los países no puede ser una excusa para ignorar las violaciones a los derechos humanos, ocurran donde ocurran¹⁰¹. Indonesia anunciaba una retirada progresiva de sus tropas y la abolición de la ley marcial para dejar en manos del contingente militar internacional la seguridad interna de Timor. Xanana Gusmão creaba el Partido Tierra del Sol Naciente (*Lorosae*) y volvía a Timor el 20 de Octubre, al día siguiente que el Parlamento indonesio ratificara el resultado del plebiscito¹⁰². Una Comisión especial de la O.N.U. declaraba que el ejército de Indonesia era el “responsable de actos de intimidación y de terror, de masacres y otros actos de violencia sufridos por la población de Timor Oriental antes y después del plebiscito, afirmando “tener las pruebas de que algunos individuos son culpables de violaciones a los derechos humanos” y recomendando la creación de un tribunal internacional para juzgarlos. Una comisión oficial indonesia llegaría a conclusiones similares aunque sólo admitiendo responsabilidades “individuales”¹⁰³. Mientras tanto la O.N.U. seguía denunciando la matanza de refugiados en Timor Occidental al igual que la persecución a organizaciones humanitarias por parte de las milicias pro-indonesias y el asesinato de varios de sus funcionarios, cuya misión era considerada el mandato más ambicioso jamás confiado a la organización¹⁰⁴.

El 30 de Agosto de 2001, dos años después del plebiscito de independencia se realizaban, con una altísima participación, las primeras elecciones para elegir los constituyentes que redactarían la nueva Constitución¹⁰⁵ y el 15 de Abril de 2002 los timorenses orientales acudían a las urnas para elegir al primer presidente de su nueva República. Con un 86,3 % de participación, Xaxana Gusmão se impuso en

¹⁰¹ The New York Times, 22 de Setiembre de 1999.

¹⁰² El País, Madrid, 21 de Octubre de 1999.

¹⁰³ Le Monde, Paris, 5 de Febrero de 2000.

¹⁰⁴ L'Express, Paris, 15 de Diciembre de 2000.

¹⁰⁵ The New York Times, 30 Agosto de 2001.

el comicio con el 82,69 % de los votos¹⁰⁶. Tras más de cuatrocientos cincuenta años de colonización portuguesa, veinticinco de ocupación indonesia y casi tres de transición -periodo en el que el territorio estuvo bajo control de la O.N.U. a través del brasileño Sergio Vieira de Mello, asesinado más tarde en Bagdad- Timor Oriental se convertía el 19 de Mayo de 2002 en un Estado soberano (el primero del Siglo XXI) durante una emotiva ceremonia en la que, además, era investido Presidente Xanana Gusmão. Tras un discurso en el que el Secretario General de la O.N.U., Kofi Annan, felicitó al pueblo timorese, seis cascos azules arriaron la bandera de Naciones Unidas y otros tantos ex guerrilleros timorese izaron el estandarte de la nueva nación. La soprano estadounidense Barbara Hendricks interpretó el tema Freedom ante más de cien mil personas. Tras jurar su cargo, Gusmão se dirigió en inglés a la comunidad internacional, a la que agradeció su apoyo en el proceso de independencia de su país; en portugués a la delegación lusa; en tetum a su pueblo; y en indonesio a la presidenta Megawati Sukamoputri a quien -en referencia a la sangrienta ocupación de su país- le dijo: "Podremos perdonar, pero no olvidar"¹⁰⁷

4.3.2. Sahara Occidental.

España ocupó en 1884 el territorio que, a partir de entonces, se conocerá como Sahara Español. En 1966 la Asamblea General de la O.N.U. sostuvo que la cuestión del Sahara Occidental era una cuestión de descolonización que debía resolverse sobre la base del principio de que el pueblo saharauí debía ejercer su inalienable derecho a la autodeterminación y a la independencia; e invitaba -sin éxito hasta hoy- a España a organizar un plebiscito en ese sentido¹⁰⁸.

Eufemísticamente España -para evitar se le aplicase al Artículo 2.7 de la Carta de la O.N.U.- sostenía no tener colonias sino sólo "provincias de ultramar". En

¹⁰⁶ Le Monde, Paris, 17 de Abril de 2002.

¹⁰⁷ El País, Madrid, 20 de Mayo de 2002.

¹⁰⁸ GA/UNO 2229 (XXI) y GA/UNO 2711 (XXV).

Mayo de 1975 la O.N.U. envió una comisión¹⁰⁹ –cuya entrada permite por primera vez España- para evaluar la situación en una de las pocas colonias que quedaban al momento en África: el informe hecho público dos días más tarde decía que, en contra de las aspiraciones de España, el pueblo saharauí no quiere ser español, ni marroquí ni mauritano. Y que el Frente Popular para la Liberación de Saguía el – Hamra y Río de Oro (Frente Polisario) –que comenzara su lucha de liberación nacional en 1973- era la única fuerza política dominante en el territorio. Como reacción, el 6 de Noviembre, decenas de miles de marroquíes inflamados por las consignas nacionalistas del Rey Hassan II se internaron diez kilómetros en la colonia española en un hecho que se conocería como “la marcha verde”. Con un Francisco Franco moribundo, España entregaría el territorio a Marruecos y Mauritania en virtud del Pacto de Madrid del 14 de Noviembre de 1975 quedándose a cambio con el 33,7 % de los fosfatos y con fuerte presencia en las pesquerías. Pero además había una cláusula secreta: Marruecos toleraría la presencia de España en su territorio (Ceuta y Melilla) mientras Gibraltar continuase siendo británico. Así España se retiraba del Sahara después de una ocupación que se iniciara a fines del siglo XIX como medida de protección militar del flanco continental de las Islas Canarias justo cuando comenzaba a desmembrarse su otrora imperio colonial. El mismo año se proclamará la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) con sede provisional en Argel, la que será admitida como miembro de la O.U.A. en 1980, ocasionando el retiro de Marruecos de la organización regional, y la Asamblea General de la O.N.U. reafirmará el inalienable derecho del pueblo del Sahara Español a la libre determinación en un marco que les garantice y permita la libre y auténtica expresión de su voluntad¹¹⁰. No obstante, el reino alauí anexará el tercio meridional en 1978 alegando razones ideológicas que, en realidad, son razones económicas –las mismas que llevaron a la pacífica retirada española-: el Sahara Occidental es el primer productor mundial de fosfato, dispone del primer banco de peces del mundo y es el segundo o tercer país africano en riqueza petrolera¹¹¹.

¹⁰⁹ A/Res/3292 (XXIX) del 13 de Diciembre de 1974.

¹¹⁰ A/Res/3458 (XXX) del 10 Diciembre de 1975.

¹¹¹ Laghmani, Slim. Op. Cit., página 208.

El 30 de Agosto de 1988 el Secretario General de la O.N.U., Javier Pérez de Cuellar, y el Presidente de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la O.U.A. propusieron un plan de paz con cese el fuego y un plebiscito de autodeterminación bajo la órbita de la O.N.U. El Frente Polisario y Marruecos en principio lo aceptaron, lo que fue ratificado por el Consejo de Seguridad¹¹². Dos años más tarde, el órgano decidió¹¹³ que el plebiscito fuese entera responsabilidad de la O.N.U., con una simple cooperación de la O.U.A. y se efectuara en un plazo de veinticuatro semanas a partir del cese del fuego. En 1991 el Consejo de Seguridad estableció una fuerza (militar, policial y civil) especial de paz que debería implementar dicho plebiscito, la MINURSO¹¹⁴. Una de sus comisiones debería determinar, en un plazo de treinta y cinco semanas y sobre la base del censo español hecho en 1974, los mayores de dieciocho años en condiciones de votar. Pero ningún plazo se cumplirá¹¹⁵. El cese del fuego entrará efectivamente en vigor el 6 de Junio de 1991. No obstante, el tema de la determinación de los criterios de identificación de los votantes será un obstáculo mayor pues cada una de las partes defenderá la postura que le parece lo llevará a la victoria. En Diciembre Pérez de Cuellar, recogiendo la tesis marroquí, propuso ampliar el censo de setenta y cuatro mil saharauis efectuado en 1974 por la administración colonial española, a los descendientes de personas nacidas o que hayan vivido en el Sahara antes de esa fecha seis años consecutivos o doce de forma intermitente. El gobierno de Rabat aseguraba que había ciento veinte mil personas en esa situación, la mayoría residentes en el sur de Marruecos y que votarían a favor de la marroquinidad del Sahara. Mientras, el Frente Polisario siempre rechazó cualquier modificación del censo original superior a un 15 % exigiendo que –si se ampliase el censo- los que participasen del plebiscito deberían acreditar con documentos escritos su condición de saharauis y no sólo con testimonios orales como siempre ha pretendido Marruecos. Uno de los mayores problemas es la identificación como hipotéticos votantes de unos sesenta y cinco mil individuos

¹¹² Resolución 621 (1988) del 20 de Setiembre de 1988.

¹¹³ Resolución 658 (1990) del 27 de Junio de 1990.

¹¹⁴ Resolución 690 (1991) del 29 de Abril de 1991.

¹¹⁵ Laghmani, Slim. Op. Cit., página 209.

pertenecientes a varias tribus del norte de Marruecos y de Mauritania que, debido a un error burocrático desencadenado por los españoles que elaboraron el censo en 1974, fueron mal incluidos; y no obstante que el error fue informado, nunca fue corregido¹¹⁶.

En Abril de 2000 el ex secretario de Estado de Estados Unidos, James Baker, hizo una gira por Marruecos, Argelia y Mauritania encargado por el Secretario General de la O.N.U., de tratar de superar el impasse del plebiscito de autodeterminación que cada vez más se percibía más lejano al no obtenerse consenso sobre el censo electoral y no advertirse un interés real de las grandes potencias en dicha consulta. De hecho, nadie presionaba a Marruecos para que aceptase el censo de la MINURSO y Estados Unidos trataba de buscar un "arreglo político". Pero el Frente Polisario no aceptará otra vía para resolver el conflicto que no sea la de la consulta suspendida a la vez que reclamaba que España dejase de lado su pasividad y apoyase su causa como hizo Portugal con Timor Oriental¹¹⁷ a la vez que culpaba a la O.N.U. por el fracaso del proceso de paz¹¹⁸. Baker presentó su propuesta: Que el primer año fuese elegido un Consejo Ejecutivo por los 86.381 electores reconocidos por la O.N.U. y un Consejo Legislativo elegido por todos quienes fuese residentes en el Sahara desde el 31 de Octubre de 1998 - es decir, numerosos marroquíes que se instalaron en el territorio luego de su descolonización en 1975 atraídos por las ventajas acordadas por el Gobierno de Rabat-. Al cabo de cuatro años, los mandatos de ambos órganos caducarían pero, antes de disolverse, el legislativo elegiría al nuevo ejecutivo, quien debería negociar con Marruecos la celebración de un plebiscito en el que podría participar todo aquel que hubiese residido un año antes en la zona. La población sería, entonces, consultada si deseaba mantener ese régimen de autonomía y no sería entonces, un plebiscito de autodeterminación, sino una consulta por la confirmación de la pertenencia a Marruecos. El Frente rechazó categóricamente

¹¹⁶ El País, Madrid, 6 de Noviembre de 2000.

¹¹⁷ El País, Madrid, 27 de Abril de 2000.

¹¹⁸ El País, Madrid, 28 de Febrero de 2001.

ante la O.N.U. la propuesta y reclamó el estricto respeto del derecho inalienable del pueblo saharauí a la autodeterminación y la independencia¹¹⁹.

El 19 de Febrero de 2002, por primera vez, Kofi Annan proponía al Consejo de Seguridad la partición del territorio saharauí, lo que supondría que Rabat se quedase con el norte y dejara el sur para el Frente Polisario: todas las partes rechazaron la propuesta¹²⁰. Mientras, Estados Unidos apadrinaba la propuesta para que el Sáhara Occidental se convirtiese en una región autónoma de Marruecos (en una decisión seguramente no ajena a la reciente concesión de prospecciones petrolíferas frente a las costas saharauís obtenida por una empresa norteamericana) y buscaba –sin lograrlo- el respaldo del “grupo de amigos”: Rusia, Francia, Reino Unido y España¹²¹.

El mandato de la MINURSO se prorroga una y otra vez. En 2004, después de siete años de fracaso en su labor, James Baker renunció¹²². Tras todos estos años, lo único que hoy queda claro es que un plebiscito –todavía pendiente- no sería un instrumento para la solución de este conflicto sino, si acaso, una manera de ratificar una solución previamente pactada entre las partes. Pero por ahora ello parece tan remoto como siempre.

5. Los IDS en el proceso de disolución de la U.R.S.S.

5.1. El Artículo 72 de la Constitución federal de 1977, al igual que el anterior Artículo 17 de la Constitución de 1936, disponía en general y con un texto no muy claro “Toda república federada conserva el derecho de libre secesión de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas”. Después de medio siglo de omisión, el 13 de Enero de 1990, el Presidente Mikhaïl Gorbatchev prometió en Lituania acelerar el dictado de la respectiva norma reglamentaria; y efectivamente, el 3 de Abril, el Soviet Supremo aprobaba la Ley de Procedimiento de Secesión estableciendo un

¹¹⁹ El País, Madrid, 22 de Junio de 2001.

¹²⁰ Le Monde, Paris, 21 de Febrero de 2002.

¹²¹ El País, Madrid, 26 de Abril de 2002.

¹²² The New York Times, 12 de Junio de 2004.

complejo mecanismo: se requería pedido del Soviet Supremo de la respectiva república o 10 % de sus electores, aprobado en referéndum con 2/3. Luego transcurriría un período de cinco años durante el cual debían discutirse las modalidades de la transferencia de los bienes federales. Y a continuación habría otro referéndum de confirmación que debía ser solicitado, por al menos, el 10 % de los ciudadanos. Finalmente el Congreso de la U.R.S.S. declararía la definitiva separación¹²³.

El 26 de Diciembre de 1990 el Soviet Supremo decidió hacer un referéndum en todo el territorio de la federación para decidir sobre la continuación o no de la U.R.S.S. como Estado federal¹²⁴, con la siguiente pregunta:

“¿Considera indispensable el mantenimiento de la U.R.S.S. en la forma de una federación renovada de repúblicas soberanas y jurídicamente iguales en la que los derechos y las libertades de todas las nacionalidades estén plenamente garantizados?”.

Esta vaga cuestión encerraba cuatro preguntas en una:

1. Mantenimiento o disolución de la U.R.S.S.
2. Su nombre.
3. Una nueva federación.
4. La defensa de los derechos de los ciudadanos con independencia de su nacionalidad.

Pero en realidad se estaba preguntando por la supervivencia de la U.R.S.S. - cuando ya la mayor parte de las repúblicas había renunciado a los apelativos “socialista” y “soviético”- y por una insuficiente “*perestroika*”¹²⁵ el prestigio de Gorbachev venía cayendo en picada (de 46 % de imagen positiva en Marzo, en

¹²³ Biscaretti di Ruffia, Paolo. Op. Cit., página 646.

¹²⁴ Le Monde, Paris, 16 de Marzo de 1991.

¹²⁵ En ruso: перестройка (reestructuración); proceso puesto en marcha en la entonces Unión Soviética por Gorbachev a finales de los años 1980, con el objetivo de reformar y preservar el sistema socialista dando a la sociedad soviética un cierto espíritu de empresa e innovación.

Noviembre apenas llegaba al 9 %) mientras la popularidad del Presidente ruso, Boris Yeltsin, crecía en el mismo periodo del 20 % al 52 %¹²⁶.

El Tratado de la Unión (publicado sólo una semana antes de la consulta) otorgaba, en principio, autonomía a las repúblicas que lo aprobasen pero paralelamente implicaba un fortalecimiento del poder central (que retendría el control sobre las fuerzas armadas y el poder tributario en toda la federación) para evitar la disolución del país. Se les reconocía a las repúblicas el derecho a tener relaciones diplomáticas plenas con otros países -incluso recibir y mandar embajadores y firmar tratados-, separarse de la Unión, compartir el control de la industria de la defensa y el sistema energético, participar en la elaboración de la nueva Constitución soviética y una justa distribución de los ingresos entre todas ellas. Detrás estaba la puja entre Gorbachev y Yeltsin: éste pretendía que el primero renunciase para “frenar la involución hacia un régimen totalitario”.

Pero encarar un referéndum (el primero y el último de la U.R.S.S.) en un gigantesco Estado plurinacional, donde la mínima diversidad de posiciones o de intereses asumía un carácter conflictivo no era tarea fácil. La prensa del Partido Comunista lanzó una gran campaña para salvar el imperio, apelando a principios ideológicos pero también a un simple instinto de supervivencia. Por su parte, la prensa “democrática” relacionaba el mantenimiento de la Unión con el del sistema totalitario llamando a votar “NO”¹²⁷.

5.2. Seis de las quince repúblicas (Lituania, Letonia, Estonia, Georgia, Armenia y Moldavia) no aceptaron el referéndum general y cinco de ellas (no Moldavia) plantearon la contrapropuesta de realizar sus propios referenda (o contra referenda) sobre su plena independencia aunque en algunos casos se planteasen como “meros sondeos de opinión” para salvar las objeciones legales. Veamos esos casos.

¹²⁶ Kovler, Anatoli. Op. Cit., página 276.

¹²⁷ Kovler, Anatoli. Ibid., página 278.

5.2.1. El 11 de Marzo de 1990 el recién electo Soviet Supremo de Lituania proclamó la independencia de la república (ya ni socialista ni soviética) con efecto inmediato pues se restauraba la vigencia de la Declaración de Independencia de 1918 y el Tratado de 1920 y se consideraba nula la alianza secreta germano-soviética de 1939 (Pacto Ribbentrop-Molotov) y la forzada incorporación de Lituania el 3 de Agosto de 1940 por la "fuerza extranjera". También se restablecía la Constitución de 1938. El 9 de Febrero de 1991 se realizó un referéndum (contra referéndum al de la U.R.S.S. del 17 de Marzo) donde se preguntó:

"¿Está a favor de que Lituania sea una república independiente y soberana?"

Con una participación del 84,4 %, el "SI" llegó al 90,5 %¹²⁸. La sangrienta intervención de las fuerzas armadas soviéticas en Enero en la capital, Vilnius, (al igual que en Riga, capital de Letonia) en represalia por la declaración de independencia del año anterior, sólo aumentó el voto independentista. El Presidente Vitautas Landsbergis, líder del Partido Nacionalista Sajudis, habló de "una victoria sobre las falsedades e intimidaciones del Kremlin". La consulta –la primera de ellas- fue declarada ilegal por la U.R.S.S.¹²⁹

5.2.2. El 4 de Mayo de 1990 el Soviet Supremo de Letonia restauró la independencia del país que se consideraba "ocupado" desde 1940 (cuando Letonia fue formalmente "aceptada" como miembro de la Unión Soviética), tachó de inválida su incorporación a la U.R.S.S. y restableció la vigencia de la Ley Fundamental letona de 1922. El 4 de Marzo de 1991 en referéndum (contra referéndum del soviético del día 17) el 74 % de los letones aprobó la independencia, aunque hasta el 21 de Agosto de 1991 seguiría en vigencia la Constitución de la República Socialista Soviética de Letonia de 1978 en lo que no contradijera el texto de 1922. La pregunta de la consulta era:

¹²⁸ <http://c2d.unige.ch>

¹²⁹ Clarín, Buenos Aires, 10 de Febrero de 1991.

“¿Está a favor de una República letona democrática e independiente?”

En este referéndum participó el 87,56 % de los ciudadanos (no obstante que el 45 % era de origen ruso y sólo el 55 %, autóctono). El 73,68 % votó afirmativamente¹³⁰. Incluso en Riga, invadida por los rusos bajo Pedro el Grande en el siglo XVIII, el “SI” alcanzó el 64 % y en algunos barrios llegó al 72 %. La mayoría de los intelectuales -aún de origen ruso, ucraniano, judío o polaco- se manifestaron a favor de la independencia¹³¹.

5.2.3. El 30 de Marzo de 1990 Estonia declaró nula e inválida su anexión a la U.R.S.S. (este país había sido “admitido” por el Soviet Supremo de la Unión Soviética el 6 de Agosto de 1940) y el 8 de Mayo de declararon vigentes algunos artículos de la Constitución de 1938, invalidando la Constitución socialista de 1978. Al referéndum convocado por la U.R.S.S. para el 17 de Marzo de 1991, Estonia también respondió celebrando por su cuenta el suyo (contra referéndum) que no decidiría nada que no hubiese sido ya decidido por los órganos representativos, pero que serviría de termómetro del sentimiento popular¹³². Al igual que en Letonia, la consulta se celebró el 4 de Marzo. Con una participación del 82 %, el 77 % de los votantes respondió “SI” a la siguiente pregunta:

“¿Quiere que sea restaurada la independencia de la República de Estonia?”.

Es evidente que la mayoría del 40 % de ruso-parlantes y otras nacionalidades que vivían en Estonia (sólo el 60 % era autóctono) también apoyaron la propuesta local sirviendo para desmentir lo que había dicho Gorbachev el año anterior: que se declaraba la independencia sin consultar al pueblo. El mayor apoyo provino de la población obrera de las fábricas de la capital, Tallín -instaladas por Moscú-; y

¹³⁰ <http://www.saeima.lv>

¹³¹ Clarín, Buenos Aires, 6 de Marzo de 1991.

¹³² Suksi, Markku. “Estonia: un camino largo y tortuoso”, en Flores Juberías, Carlos, “Las nuevas instituciones políticas de la Europa oriental”, Centro de Estudios Constitucionales – Institució Valenciana d'Estudis i Investigació, Madrid – Valencia, 1997, página 582.

aún en ciudades frontera con Leningrado como Sillamäe -uno de los feudos soviéticos- un honroso 13 % dijo “SI”¹³³.

Las tres repúblicas bálticas regresarían a la O.N.U. por decisión del Consejo de Seguridad el 12 de Setiembre de 1991¹³⁴. En 2004 pasarían a formar parte de una Unión Europea ampliada: la “Europa de los 25”, como vimos en el Capítulo anterior.

5.2.4. En Georgia, país natal de Stalin, el contra referéndum se hizo el mismo 21 de Marzo de 1991 preguntándose:

“¿Está de acuerdo con restaurar la independencia del Estado georgiano sobre la base del Acta de Independencia del 26 de Mayo de 1918?”

La participación fue del 90 %, habiendo votado por “SI” el 99 %¹³⁵. Ese mismo año se desató la guerra en Abkazia¹³⁶ que desde 1989 venía reclamando por sus derechos paradójicamente a la vez que Georgia (que se los niega) hacía lo propio frente a Moscú.

5.2.5. En Armenia –que desde 1987 vivía en virtual guerra con Azerbaijan por el enclave de Nagorno Karabaj¹³⁷- también el contra referéndum fue el 21 de Marzo de 1991 y tuvo una pregunta muy concreta:

¹³³ Clarín, Buenos Aires, 6 de Marzo de 1991.

¹³⁴ Estonia, Resolución 709 (1991); Letonia, Resolución 710 (1991) y Lituania, Resolución 711 (1991).

¹³⁵ Este impresionante resultado es invocado en el Artículo 1.1 de la Constitución de Georgia.

¹³⁶ Situada al noroeste de Georgia se convirtió en república autónoma en 1921 antes de ser retrogradada a región autónoma por Stalin en 1931. Herederos de una de las civilizaciones más antiguas del mundo, en 1992 declararon unilateralmente la independencia y el país se dividió en dos: el norte rebelde y el sur con Georgia. El cese el fuego llegó en 1994 bajo los auspicios de la O.N.U. El 3 de Octubre de 1999 en un “referéndum” declarado ilegal por Naciones Unidas proclamó su independencia y adoptó una nueva Constitución. Vivió una precaria paz y volvió el conflicto armado que continúa.

¹³⁷ Región conformada mayoritariamente por armenios pero que depende de Azerbaijan -de mayoría musulmana- y que reclaman la anexión a Armenia.

“¿Está Ud. de acuerdo en que la República de Armenia sea un estado independiente y democrático fuera de la U.R.S.S.?”

Con una masiva participación de alrededor de dos millones de votantes, el 99,4 % la respondió afirmativamente. Dos días después el Parlamento declaró formalmente la independencia del país¹³⁸.

5.2.6. En la sexta república en cuestión, Moldavia, el gobernante partido nacionalista Frente Popular de Moldavia decidió no participar del referéndum programado por la U.R.S.S. pues exigía su reunificación con Rumania, como sucedía hasta el 2 de Agosto de 1940 cuando, también como consecuencia del Pacto Ribbentrop-Molotov, se la integró a la Unión Soviética. Sólo llegó a funcionar el 17 de Marzo un colegio electoral en el aeropuerto de la capital donde el “SI” a la Unión –de parte de electores ruso-parlantes en su gran mayoría– alcanzó al 98,3 %¹³⁹. Esta ex república soviética que destaca por la artificialidad de sus fronteras y la afinidad étnica y cultural con la población de Rumania, el 27 de Agosto de 1991 finalmente declaró su independencia de la U.R.S.S. Un referéndum informal (calificado como mera “encuesta sociológica”) realizado el 6 de Marzo de 1994 a instancias del Presidente Mircea Snegur, ratificó esa independencia y descartó la fusión con Rumania por el 95,4 %¹⁴⁰.

5.3. Por el contrario, nueve repúblicas de la U.R.S.S. aceptaron el referéndum del 17 de Marzo: Rusia, Ucrania, Belarus, Uzbekistan, Kazajstan, Azerbaijan, Kirghistan, Tadzikistan y Turkmenistan que reunían el 90 % de la población y los recursos económicos de la federación. Pero no en todas ellas se hizo la misma pregunta. Es más, en Rusia, se hicieron dos: la común a toda la U.R.S.S y otra sobre si el Presidente de Rusia debía ser electo por sufragio universal directo (con la intención de favorecer a Yeltsin). En ésta la participación fue del 75,9 % y el “SI”

¹³⁸ Le Monde, Paris, 19 de Marzo de 1991.

¹³⁹ Kovler, Anatoli. Op. Cit., página 280.

¹⁴⁰ <http://c2d.unige.ch>

obtuvo un 69,7 % (un poco más bajo que el "SI" de la nacional)¹⁴¹. En Moscú se votó –y aprobó- también para que el alcalde fuera electo directamente.

En Ucrania fueron tres las preguntas: además de la común a toda la U.R.S.S., hubo otra sobre la independencia plena en Ucrania Occidental y una tercera que recibió el 83,5 % de apoyo¹⁴²:

“¿Está de acuerdo con la idea de que Ucrania deba ser parte de la Unión de Estados Soviéticos Soberanos sobre la base de la Declaración de Soberanía de Ucrania?”.

Los resultados oficiales del referéndum del 17 de Marzo se conocieron recién el día 21: votaron alrededor de ciento doce millones de ciudadanos -sobre ciento cuarenta y siete habilitados-, pero se denunció que hubo quien votó cinco y hasta seis veces con diferentes documentos. Se logró un 76 % de votos favorables lo que dio “plena fuerza legal y valor definitivo para todas las repúblicas” según el Soviet Supremo, por haber votado más de la mitad de los inscriptos y constituir más del 50 % los votos afirmativos. A su vez, el Soviet Supremo deploraba la actitud de los estados bálticos, Moldavia, Armenia y Georgia por no haberse sumado al referéndum federal; no obstante en él se pronunciaron por el “SI” seis millones de ciudadanos de esas repúblicas “rebeldes”.

En general, hubo más apoyo al “SI” en el campo y más al “NO” en las ciudades. El “NO” obtuvo, por ejemplo, en Leningrado el 50,5 %, en Moscú el 49,1 % y en Kiev el 52,9 %. En general, el resultado favorable a Gorbachev fue posible gracias al voto de las repúblicas musulmanas –donde se denunciaron numerosas irregularidades- y de la “Rusia profunda”¹⁴³.

¹⁴¹ Le Monde, Paris, 22 de Marzo de 1991.

¹⁴² <http://www.rada.kiev.ua>

¹⁴³ Le Monde, Paris, 20 de Marzo de 1991.

Referéndum del 17 de Marzo de 1991

(Resultados de la primera pregunta, en porcentajes, en cada república)

Entidad	Participación	"SI"	"NO"	Nulos
Rusia	75,4	71,3	26,4	2,3
Ucrania	83,5	70,2	28,0	1,8
Belarus	83,3	82,7	16,1	1,2
Uzbekistan	95,4	93,7	5,2	1,1
Kazajstan	88,2	94,1	5,0	0,9
Azerbaijan	75,1	93,3	5,8	0,9
Kirghiztan	92,9	94,6	4,0	1,4
Tadzikistan	94,4	96,2	3,1	0,7
Turkmenistan	97,7	97,9	1,7	0,2

Fuente: Kovler, Anatoli, "Il primo e ultimo referéndum dell'Unione Sovietica" en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo, "Democrazie e referéndum", Editori Laterza, Roma - Bari, 1994, página 282.

5.4. Después de estos resultados el Soviet Supremo afirmaba que la decisión del pueblo de renovar la Unión era definitiva y "con fuerza obligatoria sobre todo el territorio de la U.R.S.S.". Sin embargo, el ex Ministro de Relaciones Exteriores, Edouard Shevardnadze, aceptaba que la Unión Soviética "debe afrontar el problema de la autodeterminación de las nacionalidades, que es un principio irrenunciable"¹⁴⁴.

El proceso de disolución de la U.R.S.S. se acelerará de manera inimaginable, aún en aquellas repúblicas que en el referéndum de Marzo optaron mayoritariamente por el "SI": el 1 de Diciembre de 1991 en Ucrania se celebra un

¹⁴⁴ Clarín, Buenos Aires, 20 de Marzo de 1991.

referéndum sobre la Declaración de Independencia del 24 de Agosto que cosechó un 92,3 % de apoyo¹⁴⁵.

El 8 de Diciembre de ese mismo año, en un coto de caza de Bialovej, cercano a la frontera polaca, los presidentes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia ponían fin a la *perestroika*. Los tres Estados fundadores constatan que “la U.R.S.S. como sujeto de derecho internacional y realidad geopolítica ya no existe”. La tentativa hecha por Gorbachev de salvar la Unión Soviética -nacida oficialmente en 1922- había fracasado. La Unión –“apoyada” por millones de ciudadanos- sería disuelta formalmente con la declaración de Alma Ata, Kazajstan, del 21 de Diciembre de 1991¹⁴⁶. Esta “muerta” fue “enterrada” la noche del 25 cuando la bandera roja fue definitivamente arriada del Kremlin.

6. Los IDS en el proceso de desintegración de Yugoslavia.

Tras la derrota de los imperios centrales en la I Guerra Mundial, el 1 de Diciembre de 1918, con la dinastía serbia Karađorđević en el trono, se proclamó oficialmente el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos que en 1929 cambiará su nombre por el de Reino de Yugoslavia, que se transformaría en una república socialista federal claramente pluriétnica a posteriori de la II Guerra Mundial.

La muerte del Mariscal Tito –Josip Broz- en 1980, hizo resurgir los nacionalismos, las disputas étnicas y el sentimiento “separatista”. Esta tendencia se acentuaría por la crisis económica del final de la década, marcada por una severa hiperinflación, una deuda externa enorme y un importante desempleo, así como por las considerables diferencias existentes entre las repúblicas respecto a su desarrollo económico. Sin embargo, a poco de la ola de revolución democrática que agitaba al centro-este de Europa en 1989, el 2 de Julio de 1990 se llevó a

¹⁴⁵ <http://c2d.unige.ch>

¹⁴⁶ Le Monde, Paris, 26 de Diciembre de 1991.

cabo un referéndum por una nueva Constitución yugoslava que fue apoyada por el 96,8 % de los votantes¹⁴⁷.

No obstante que ese texto constitucional significó un incremento cualitativo en los derechos civiles y políticos como así también una justicia más independiente, ello no fue suficiente para superar los serios obstáculos que se presentaron para el mantenimiento de una “casa común yugoslava”¹⁴⁸ debido, fundamentalmente, a las crecientes controversias entre las heterogéneas seis repúblicas federadas - Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Macedonia y Serbia- y el incesante afán centralizador del líder serbio, Slobodan Milosevic.

6.1. En Setiembre de 1989 el Parlamento esloveno incluyó en su Constitución el “inalienable derecho a la independencia y autogobierno” de este país. El 15 de Abril de 1990 se renunció al comunismo y se llevaron a cabo las primeras elecciones pluripartidistas, aboliéndose la calificación de “Socialista” para esta república. A medida que se agudiza la crisis en Yugoslavia, Eslovenia planteaba una mayor descentralización del Estado; pero ante el fracaso de estas reformas, cobraba más fuerza la idea de abolir la Federación y reemplazarla -idea que compartía Croacia sobre todo, pero también Bosnia y Macedonia- por una Confederación, lo que resultaba inaceptable para Serbia y Montenegro. El Parlamento de Eslovenia respondía el 7 de Diciembre de 1990 con la convocatoria a un referéndum (aprobado por doscientos tres votos a cero más cuatro abstenciones) sobre su independencia para el 23 de Diciembre en el que podía participar todo ciudadano yugoslavo con derecho a voto que tuviera residencia permanente en Eslovenia en la fecha de la consulta¹⁴⁹.

Concurrirían a las urnas un millón cuatrocientos cincuenta mil veinte electores (93,3 % de los habilitados) de los cuales el 95,7 % dice “SI” (a una Eslovenia soberana e independiente) representando el 88,8 % sobre todos los votos, no sólo

¹⁴⁷ Stanovcic, Vojislav. “Entre una posición internacional inestable y un orden constitucional inconsistente: el caso de la República Federal de Yugoslavia”, en Flores Juberías, Carlos (Director) “Las nuevas instituciones políticas de la Europa oriental”, Centro de Estudios Constitucionales – Institució Valenciana d’Estudis i Investigació, Madrid – Valencia, 1997, página 455.

¹⁴⁸ Biscaretti di Ruffia, Paolo. Op. Cit., página 693.

¹⁴⁹ Clarín, 8 de Diciembre de 1990.

los válidos (así debían contarse)¹⁵⁰. Mientras el Primer Ministro esloveno, Lojze Peterle declaraba que era “una noche histórica que hemos esperado a lo largo de mil años”, las autoridades de Belgrado calificaban la situación como una “secesión unilateral”. El 26 de Diciembre el Parlamento proclamó los resultados del referéndum dados por la Comisión Electoral de la República pero la Corte Constitucional Federal en Enero de 1991 lo declaró ilegal.

Los líderes eslovenos dicen que, en principio, no quieren separarse de Yugoslavia, a menos que no se alcance con el resto de las nacionalidades una fórmula aceptable para la continuación de la Federación; y así se dejaba sentado en el Preámbulo de la Carta Constitucional Básica sobre la Independencia y Soberanía de la República de Eslovenia del 25 de Junio de 1991. Allí se estableció que “la República de Eslovenia, en su calidad de Estado independiente y soberano, está preparada para continuar las negociaciones con las demás Repúblicas que integran Yugoslavia en lo que se refiere a sus vínculos institucionales y de cualquier otro tipo”. Pero por la contundencia de las cifras no quedaba otra alternativa que la independencia. Temiendo que ello pudiese ser tomado como precedente por las otras repúblicas, el ejército federal invadió Eslovenia; pero terminaría siendo derrotado en la llamada “Guerra de los Diez Días” -del 26 de Junio al 8 de Julio-. Era el inicio de la desintegración yugoslava¹⁵¹.

La independencia de Eslovenia fue reconocida internacionalmente por la Unión Europea el 15 de Enero de 1992 y por la O.N.U. el 22 de Mayo de ese mismo año, luego de haber sido sancionada su Constitución por la Asamblea de la República el 23 de Diciembre de 1991. Desde el 12 de Mayo de 1993 es miembro del Consejo de Europa y a partir del 1 de Mayo de 2004 integra la Unión Europea, como vimos en el Capítulo anterior.

¹⁵⁰ <http://c2d.unige.ch>

¹⁵¹ Zagar, Mitra. “Eslovenia: ¿será posible el éxito tras una década de transición en Flores Juberías, Carlos (Director) “Las nuevas instituciones políticas de la Europa oriental”, Centro de Estudios Constitucionales – Institució Valenciana d’Estudis i Investigació, Madrid – Valencia, 1997, página 336.

6.2. El 22 de Diciembre de 1990 entró en vigor en Croacia la Constitución que consagraba la soberanía plena de esta república¹⁵² -aunque no la separación de la Federación Yugoslava- hasta que se firmase un nuevo acuerdo con Yugoslavia o el Parlamento de Croacia decidiese lo contrario. Pero a raíz del referéndum del 19 Mayo de 1991 decidido por el Presidente Franjo Tudjman, se concluyó el 25 de Junio con la declaración de un Estado soberano e independiente, lo que se consumaría el 8 de Octubre. La pregunta del referéndum era:

“¿Está de acuerdo en que la República de Croacia, como Estado soberano e independiente, que garantiza la autonomía cultural y todos los derechos civiles a los serbios y demás nacionalidades en Croacia, pueda entrar en alianza con otras Repúblicas?”.

De su redacción surge que admitía la solución confederal, pero como Eslovenia declaró su total independencia, Croacia decidió seguirla¹⁵³. Con una concurrencia del 86,9 %, el 94,48 % de los votantes dijo “SI” a la independencia, opción por la que los principales partidos políticos habían hecho campaña. Sólo la minoría serbia votó “NO”: en algunos municipios de Krajna (con población serbia que amenaza desvincularse de Croacia si ésta se separase de Yugoslavia) incluso se negaron a hacer la consulta¹⁵⁴. A partir del apoyo independentista expresado en el referéndum, Croacia –al igual que Eslovenia- rompió con la Federación el 25 de Junio de 1991.

Si bien en 1992 obtuvo reconocimiento internacional de la U.E. y fue admitida en la O.N.U., hasta 1995 sufre la guerra como respuesta serbia a la independencia¹⁵⁵.

¹⁵² Artículo 140.1.

¹⁵³ Grdesic, Ivan. “Decisiones políticas y opciones constitucionales en Croacia”, Flores Juberías, Carlos (Director) “Las nuevas instituciones políticas de la Europa oriental”, Centro de Estudios Constitucionales – Institució Valenciana d’Estudis i Investigació, Madrid – Valencia, 1997, página 406.

¹⁵⁴ Clarín, Buenos Aires, 20 de Mayo de 1991.

¹⁵⁵ Biscaretti di Ruffia, Paolo. Op. Cit., página 27.

6.3. El Parlamento de Macedonia adoptó por unanimidad el 25 de Enero de 1991 una Declaración de Soberanía que reafirmaba la independencia obtenida en 1944 y perdida luego de la II Guerra Mundial al incorporarse a Yugoslavia. Pero el paso más importante fue la convocatoria a un referéndum¹⁵⁶ con la siguiente pregunta:

“¿Está Ud. a favor de una Macedonia independiente y soberana con derecho a asociarse a las otras repúblicas yugoslavas?”

De esta manera se sentaba la base legal para la segregación sin cerrar la posibilidad de una futura asociación. En la consulta celebrada el 18 de Setiembre de 1991 una abrumadora mayoría votó -de la mano de Kiro Gligorov, posterior Presidente de la República por dos períodos- a favor de la independencia. Participó el 71,86 % del millón cuatrocientos noventa y cinco mil ciudadanos. El 20 % de la población albanesa boicoteó la consulta. Por el “SI” a la independencia votó el 95,08 % (68,32 % de los habilitados)¹⁵⁷. A posteriori, el Parlamento comenzará la tarea constituyente que culminará con la sanción de la nueva Constitución el 17 de Noviembre de 1991.

Más allá de las objeciones de Grecia -que veremos luego-, Macedonia sería reconocida internacionalmente en 1993¹⁵⁸.

6.4. En Bosnia-Herzegovina el movimiento hacia la independencia fue enormemente complicado debido a la diversidad étnica de su población -compuesta principalmente de musulmanes eslavos (43,7 %), serbios (31,3 %) y croatas (17,3 %)- y la falta de experiencia histórica genuina como Estado

¹⁵⁶ Mircev, Dimitar. “Edificando nuevas estructuras democráticas: el caso de Macedonia”, en Flores Juberías, Carlos, “Las nuevas instituciones políticas de la Europa oriental”, Centro de Estudios Constitucionales – Institució Valenciana d’Estudis i Investigació, Madrid – Valencia, 1997, página 428.

¹⁵⁷ <http://c2d.unige.ch>

¹⁵⁸ <http://www.vlada.mk>

soberano¹⁵⁹. Antes incluso del respectivo referéndum, las repúblicas vecinas de Serbia y Croacia dividieron el país, y los serbios y croatas de Bosnia-Herzegovina apoyaron estas “repúblicas” creadas en su territorio. El Gobierno procuró en todo momento equilibrar las tres nacionalidades principales. Así, la propia ley electoral prorrateaba, según la nacionalidad, los cargos en la Presidencia colegiada (dos musulmanes, dos serbios, dos croatas y uno de los grupos étnicos restantes), y requería que la elección de la Asamblea bicameral reflejase también étnicamente a la población en su conjunto. Por otra parte, todos los candidatos en la boleta de sufragio estaban identificados según su pertenencia étnica además de su afiliación partidaria. Reflejando el crecimiento del sentido de identidad nacional y el sentimiento anti-comunista de la población, los partidos nacionalistas ganaron fácilmente en la Asamblea y ocuparon los siete cargos de la Presidencia. Alija Izetbegovic, ex prisionero político y líder del musulmán Partido Acción Democrática (P.D.A.) fue elegido Presidente, Jure Pelivan de la Unión Democrática Croata (H.D.Z.), Primer Ministro y Momcilo Krajsnik del Partido Democrático Serbio (S.D.S.) se puso al frente de la Asamblea.

El 23 de Diciembre de 1991 la Comunidad Europea se manifestó de acuerdo en reconocer la independencia de todas las Repúblicas de Yugoslavia que cumpliesen con las siguientes condiciones: desear ser reconocidas como Estados independientes; aceptar los compromisos contenidos en las “Directrices para el Reconocimiento de Nuevos Estados en Europa Oriental y la Unión Soviética; aceptar las previsiones relativas a los derechos humanos y derechos de grupos nacionales o étnicos y continuar apoyando los esfuerzos de la Secretaria General y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas relativos a la “Declaración de Yugoslavia”. Bosnia-Herzegovina, Croacia, Eslovenia y Macedonia aceptaron. Las dos restantes, Serbia y Montenegro, exigieron representar a Yugoslavia y no pidieron reconocimiento. La Comisión Especial de la C.E.E. a cargo del jurista francés Robert Badinter, concluyó que sólo Macedonia y Eslovenia reunían las condiciones para el reconocimiento. Entendía que Croacia no cumplía con el respeto de los derechos de las minorías y Bosnia-Herzegovina debía proporcionar

¹⁵⁹ <http://www.mvp.gov.ba>

garantías de organizar un referéndum en el que todos los ciudadanos de la República Socialista de Bosnia-Herzegovina pudiesen participar y que se hiciese bajo vigilancia internacional.

Finalmente Croacia obtuvo el reconocimiento por el fuerte apoyo alemán y el compromiso del Presidente Tudjman de que se respetarían los derechos de las minorías¹⁶⁰. Respecto a Macedonia, sin embargo, se pospuso su reconocimiento debido al veto de Grecia, que veía con desagrado que una república eslava tuviese el mismo nombre que una provincia suya -hecha famosa en la antigüedad por Alejandro Magno- pero también por temor a que la Macedonia griega -vecina a la ahora independiente- reclamase también la soberanía en el futuro. Finalmente se convertiría en miembro de la O.N.U. el 8 de Abril de 1993 con el nombre de Ex República Yugoslava de Macedonia¹⁶¹ para mitigar el desacuerdo griego. Más de una década después continúan las negociaciones en busca de una solución.

En respuesta a la decisión tomada por la Comunidad Europea, la Presidencia de Bosnia-Herzegovina decidió organizar el requerido referéndum cuya fecha se fijó por la Asamblea para los días sábado 29 de Febrero y domingo 1 de Marzo de 1992. La pregunta sería la siguiente:

“¿Esta Ud. a favor de que Bosnia-Herzegovina sea un Estado soberano e independiente donde todos los ciudadanos y pueblos (musulmanes, serbios, croatas y otros que aquí viven) sean iguales en derechos?”

El Partido Democrático Serbio (S.D.S.) liderado por Radovan Karadzic, se opuso a la consulta y llamó a la población serbia a boicotarlo. Por un lado, un argumento era que sus líderes ya habían organizado su propio referéndum en Noviembre de 1991 en el que los serbios de Bosnia-Herzegovina abrumadoramente habían expresado su deseo de permanecer en Yugoslavia; y el otro era que el futuro de Bosnia-Herzegovina no debía ser determinado por el

¹⁶⁰ Mircev, Dimitar. Op. Cit., página 429

¹⁶¹ F.Y.R.O.M., en su sigla en inglés.

deseo de la mayoría sino por un acuerdo mutuo entre las nacionalidades ejerciendo su derecho igual a la libre determinación¹⁶². Lo ilógico es que este razonamiento, obviamente, atentaba contra la legitimidad del referéndum serbio anterior.

El referéndum (que para ser válido tendría que participar la mayoría de los ciudadanos y, además, la mayoría de los que participaran, tendría que votar "SI" a la pregunta consignada) se haría, por supuesto, en una atmósfera tensa a la luz del conflicto civil que se vivía con fuertes divisiones entre los grupos nacionales dentro de la república, lo que se acentuaría con el resultado. Los disturbios preparados principalmente por grupos serbios armados fueron frecuentes antes del comicio. No obstante, hay que destacar una característica importante del escenario político de la Bosnia-Herzegovina pre-referéndum que es la existencia de una prensa relativamente libre. Los medios de comunicación en general resistieron aunque algunos locales, pudieron estar bajo una mayor influencia sectorial. En tanto, en ciertos distritos donde las autoridades locales apoyaron el boicot del S.D.S., se encontraron dificultades para votar. A esa conclusión llegó una Comisión O.S.C.E. que participó como observador en dicha consulta por invitación del Gobierno de Bosnia-Herzegovina y su Presidente Alija Izetbegovic¹⁶³. También hubo observadores de la U.E. y otros países interesados (Bulgaria, Croacia, Checoslovaquia, Noruega, Rusia, Suiza, Turquía, Canadá). Además de estos extranjeros hubo fiscales de los partidos políticos de Bosnia-Herzegovina supervisando la votación y el escrutinio. Y también se permitió la presencia de medios del exterior en todos los lugares de votación. Al votar el 63,4 % de los ciudadanos se superó el primer requisito del referéndum; y también el segundo, ya que el 99,7 % de los votantes lo hizo por el "SI"¹⁶⁴.

El periodo inmediatamente posterior fue marcado por la violencia. Los disturbios comenzaron en Sarajevo la misma noche del domingo electoral cuando los grupos serbios exigían que la consulta se anulase y se suspendiese la independencia. Fuentes oficiales confesaron que las autoridades habían perdido el

¹⁶² Clarín, Buenos Aires, 1 de Marzo de 1992.

¹⁶³ <http://www.osce.org>

¹⁶⁴ <http://c2d.unige.ch>

mando de la ciudad. El único acuerdo real alcanzado al día siguiente fue permitir a los observadores internacionales dejar la capital bajo la guardia del ejército de Yugoslavia hasta llegar al aeropuerto. El Gobierno bosnio rechazó las exigencias del S.D.S. e hizo un llamado internacional para que se reconociese la independencia de Bosnia-Herzegovina. Sin embargo la guerra continuaría por más de tres años. Recién el 14 de Diciembre de 1995 se firmaría la Constitución del nuevo Estado como fruto de los Acuerdos de Paz de Dayton (Ohio, Estados Unidos) del 21 de Noviembre de ese año¹⁶⁵.

6.5. En Serbia el 5 de Julio de 1990 se aprobaba mediante un referéndum la idea de una nueva Constitución que había sido propuesta al Parlamento el 25 de Junio por el Presidente Milosevic y que entraba en vigor luego de que el Parlamento (*Skupstina*) la sancionara el 28 de Setiembre. El 96,8 % de los votantes se manifestó a favor en una consulta que fue organizada en cinco días y sin controles. La Constitución consagraba el multipartidismo pero derogaba la autonomía que formalmente subsistía por la Constitución Federal de Yugoslavia de 1974 en las provincias de Voivodina (con minoría húngara) y Kosovo (con 90 % de población albanesa, una de las nacionalidades más numerosas en Yugoslavia) donde se boicoteó el referéndum. En Kosovo los diputados locales declararon su independencia; en represalia Serbia asumió el pleno control sobre la provincia disolviendo todos los órganos del poder local y la Administración para "proteger el orden y la Constitución en Kosovo", argumentaba ante una legislatura desierta el Presidente del Parlamento yugoslavo, Djordje Bozovic. El 30 de Setiembre de 1991 el Parlamento kosovar hizo un referéndum informal (boicoteado por el 10 % de la población serbia) en el que el 99,9 % se manifestó por la autonomía de Kosovo¹⁶⁶. En 1996 aparecía el Ejército de Liberación de Kosovo (U.C.K.).

¹⁶⁵ The New York Times, 15 de Diciembre de 1995.

¹⁶⁶ <http://c2d.unige.ch>

6.6. En el referéndum montenegrino del 1 de Marzo de 1992, el 66 % de los ciudadanos decidió seguir siendo parte de Yugoslavia (96,7 % de los votantes)¹⁶⁷. La pregunta formulada era:

¿Quiere Ud. que Montenegro permanezca como república soberana e igual en la común Yugoslavia junto con otras repúblicas que tendrían el mismo status?"

6.7 El 27 de Abril de 1992 se sancionó la Constitución de la República Federal Socialista de Yugoslavia (luego reformada en 2000) por un acuerdo de las asambleas nacionales de Serbia y Montenegro de dos semanas antes. No obstante su formal denominación, debido a las facultades de cada una de las entidades miembro, compartimos la opinión de quienes entendían se trataba, en realidad, del nacimiento de una confederación¹⁶⁸. Montenegro apoyará a Serbia en las guerras de independencia del quinquenio y recién en 1998 el gobierno montenegrino se distanciará de Milosevic.

Los intentos separatistas de Kosovo pretendieron ser frenados (igual que antes en Bosnia-Herzegovina) mediante masivas violaciones a los derechos humanos de la población civil albano-kosovar. Las sanciones económicas contra el país se endurecieron y en 1999 comenzaría una guerra que sólo terminará con la intervención de la O.T.A.N. en la zona para frenar la represión servia. En 2001, y con Milosevic en La Haya respondiendo por los crímenes de guerra cometidos en el territorio de la ex Yugoslavia, la O.T.A.N. continuaba en Kosovo. La Administración de Naciones Unidas para Kosovo (UNMIK) preparaba un Estatuto para la región consensuado posturas de serbio-kosovares y albano-kosovares. Estos últimos pedían infructuosamente un referéndum para decidir su independencia de Yugoslavia¹⁶⁹. El 17 de Noviembre de 2001, cumpliendo con la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de la O.N.U. que prevé una "autonomía sustancial" para la región, mas no la independencia, se realizaron

¹⁶⁷ <http://c2d.unige.ch>

¹⁶⁸ Biscaretti di Ruffia, Paolo. Op. Cit., página 28.

¹⁶⁹ The New York Times, 10 de Mayo de 2001.

elecciones legislativas en las que triunfó la separatista –pero moderada- Liga Democrática de Kosovo (L.D.K.) de Ibrahim Rugova¹⁷⁰.

6.8. También en 2001 en Podgorica (ex Titograd), la capital del pequeño Montenegro –que fuera independiente entre 1878 y 1918- su Presidente planteó un referéndum¹⁷¹. Pero la escueta victoria nacionalista del D.P.S. (Partido Democrático Socialista) que lideraba la coalición “Montenegro Vencerá” (con cinco mil votos más que los pro-serbios de “Juntos por Yugoslavia”) en las elecciones parlamentarias del 22 de Abril lo hicieron cambiar de idea, al menos, por el momento. Pues si bien la consulta podría haberse convocado igual, los independentistas no tendrían en el Parlamento los 2/3 necesarios para imponer la secesión¹⁷². Además, Europa y Estados Unidos –ahora con Milosevic en la cárcel- preferían que Serbia y Montenegro se mantuviesen unidos¹⁷³. Por ello, haber logrado convencer a los máximos dirigentes de ambas repúblicas de firmar un acuerdo que de paso al nacimiento de un nuevo Estado llamado “Serbia y Montenegro” fue calificado como el mayor éxito obtenido hasta el momento por la política exterior de la U.E.¹⁷⁴. Por ese pacto, encabezado con las firmas de los Jefes de Gobierno Vojislav Kostunica y Milo Djukanovic, tanto Serbia como Montenegro se comprometieron a no plantear en lo inmediato ninguna consulta popular para separarse. Sin embargo, sí se admite “el derecho” a hacerlo en el futuro.

Un año más tarde, el Parlamento de Belgrado proclamaba el fin de Yugoslavia. En sustitución, surgía el “Estado de Serbia y Montenegro” (que incluía las provincias de Voivodina y Kosovo, teóricamente bajo soberanía serbia pero en manos de los miles de soldados de la O.N.U. instalados como fuerza de interposición), entidad que duraría sólo tres años luego de los cuales, mediante referéndum se podría dar el adiós definitivo a esta unión¹⁷⁵. Ambos tenían su

¹⁷⁰ El País, Madrid, 19 de Noviembre de 2001.

¹⁷¹ Le Monde, 2 de Febrero de 2001.

¹⁷² El País, Madrid, 23 de Abril de 2001.

¹⁷³ Le Monde, Paris, 27 de Enero de 2002.

¹⁷⁴ El País, Madrid, 15 de Marzo de 2002.

¹⁷⁵ Clarín, Buenos Aires, 5 de Febrero de 2003.

propia aduana, bandera, himno, fiesta nacional y moneda (Montenegro utiliza el euro). Sólo comparten un pequeño ejército y el servicio exterior; además de idioma.

En Febrero de 2005 el Presidente de Montenegro Filip Vujanovic y el Premier Djukanovic proponían oficialmente a las autoridades serbias -para su estudio y eventual aceptación- la realización de un referéndum para separarse de Serbia y ganar, así, la completa independencia¹⁷⁶. Un año más tarde, el Parlamento montenegrino aprobaba la ley que regularía dicho referéndum a celebrarse el 21 de Mayo. En esa norma se receptaba la “sugerencia” (en un primer momento resistida por los independentistas) hecha en nombre de la U.E. por su Alto Representante para la Política Exterior y Seguridad Común, el español Javier Solana (quien tuvo un rol protagónico en el diseño del Estado de Serbia y Montenegro en 2002) y su enviado en la región, el eslovaco Miroslav Lajčák: para que el referéndum fuese válido sería necesario que la participación fuese de, al menos, el 50 %, y que los votos afirmativos superasen el 55 %¹⁷⁷. Un listón tan alto tenía su fundamento: era la garantía de que la oposición participaría; de lo contrario, si hubiese boicoteado la consulta, ésta habría sido deslegitimada. Pero, por otra parte, estas cifras pueden llegar a convertirse en un discutible “*standard*”: un piso, un mínimo exigible por la comunidad internacional en otras futuras consultas de autodeterminación.

El 15 de Marzo se constituyó la Comisión del Referéndum (*Referendumska Republička Komisija*) que tendría a su cargo el desarrollo del mismo y ante la cual se acreditarían tres mil trescientos ochenta y seis observadores –seiscientos quince internacionales-¹⁷⁸. Los independentistas, con el oficialista Partido de los Socialistas Democráticos de Montenegro a la cabeza, se aglutinaban en la Alianza por un Montenegro Independiente¹⁷⁹. Sostenían que un Montenegro soberano tenía más chances de ingresar a la U.E. que junto a Serbia, la cual últimamente había visto tensadas sus relaciones con la Unión a propósito de su reticencia a

¹⁷⁶ “Agreement on Transformation of Serbia-Montenegro into a Community of Independent and Internationally Recognized States”, en su versión en inglés.

¹⁷⁷ The New York Times, 27 de Febrero de 2006.

¹⁷⁸ <http://www.rrk.cg.yu>

¹⁷⁹ Ver su publicidad en Anexo IX – 4.

entregar sospechosos de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991 requeridos por el Tribunal Penal Internacional *ad hoc* creado por el Consejo de Seguridad de la O.N.U. con sede en La Haya¹⁸⁰. Los "unionistas" de la Alianza para la Preservación del Estado de Serbia y Montenegro eran liderados por los socialistas de Predrag Bulatovic (ex seguidores del régimen de Slobodan Milosevic) quienes consideraban que no había diferencias relevantes entre ambos pueblos y que Montenegro es muy pequeño como para prosperar por sí solo. La oficial Iglesia Ortodoxa montenegrina estaba en contra de la independencia al igual que Serbia, que temía, más que la pérdida de su salida al mar, que un resultado positivo motivase a los kosovares a reclamar también su soberanía¹⁸¹

Finalmente, el 85,3 % de los ciudadanos acudía a las urnas cosechando el 55,5 % de los votos el "SI" ("Da")¹⁸² a la simple pero crucial pregunta:

*"¿Quiere que Montenegro sea un Estado independiente y soberano con pleno reconocimiento internacional?"*¹⁸³

El 15 de Junio el gobierno de Serbia decidió reconocer a Montenegro (*Republike Crna Gora*)¹⁸⁴ como país independiente y soberano y establecer con él relaciones diplomáticas. De esta forma nacía el primer Estado europeo del siglo XXI y con él, la esperanza para los líderes independentistas en varios puntos del planeta, de que la "solución montenegrina" -un referéndum y, sobre la base del resultado, el reconocimiento de la comunidad internacional, sin sangre, sin guerras- se convierta en el camino a seguir.

¹⁸⁰ Resolución 808 (1993) del 22 de Febrero de 1993.

¹⁸¹ Le Monde, Paris, 20 de Mayo de 2006.

¹⁸² <http://www.rrk.cg.yu>

¹⁸³ "Želite li da Republika Crna Gora bude nezavisna država sa punim međunarodno-pravnim subjektivitetom?"

¹⁸⁴ En serbio significa "montaña negra", en alusión al color de los Alpes Dináricos.

7. El caso de Gibraltar.

La soberanía de Gibraltar -la última colonia que existe en Europa- fue cedida por España al Reino Unido -quien lo ocupó en 1704- por el Tratado de Utrecht¹⁸⁵ el que establece, entre otras cosas, que "la roca", no puede aspirar a la autodeterminación y que, si cesare el dominio británico, la soberanía pasaría a España¹⁸⁶. Desde 1783 no se han producido intentos militares para recuperar el peñón, pero sí numerosas reclamaciones políticas y diplomáticas por parte de España, iniciadas en 1940 y acentuadas a partir de 1956, cuando Madrid planteó el contencioso ante la Asamblea General de la O.N.U.

El 14 de Junio de 1967, después de un incidente aéreo entre las dos partes en conflicto, el Ministro para Asuntos del Commonwealth declaró que la descolonización no podía consistir en la transferencia de una población por pequeña que fuese al dominio de otro país sin tener en cuenta a las personas. Así, el 10 de Setiembre siguiente se realizó un referéndum que arrojó una inmensa mayoría a favor de la permanencia en el Reino Unido. Pero Naciones Unidas objetó esta consulta declarando que la celebración por la potencia administradora del plebiscito había contravenido disposiciones y resoluciones de la O.N.U.¹⁸⁷

La Constitución gibraltareña de 1969 estableció un Parlamento de quince miembros elegidos por sufragio universal y un gobierno local -sin competencia en materia de defensa, seguridad interior y diplomacia- en manos de un Primer Ministro. Desde el Preámbulo, Londres se compromete a restituir la soberanía del territorio a un tercer Estado sólo con el acuerdo libre y democráticamente expresado de sus habitantes. La mayoría de la población estable es de origen británico, aunque la población flotante está constituida en su mayoría por trabajadores españoles.

La integración de España y el Reino Unido en la Unión Europea ha hecho variar los planteamientos acerca de la cuestión de Gibraltar. A comienzos del siglo XXI se producen negociaciones secretas entre los Gobiernos español y británico

¹⁸⁵ Ver Anexo IX – 5.

¹⁸⁶ Artículo X, Tratado de Utrecht del 13 de Julio de 1713.

¹⁸⁷ Resolución GA/UNO 2353 (XXII) del 19 de Diciembre de 1967.

sobre el futuro del peñón¹⁸⁸. En Barcelona, el 20 de Noviembre de 2001 el Ministro español de Asuntos Exteriores declaraba que en ningún caso se aceptará un referéndum de autodeterminación mientras su par británico señalaba que “cualquier cambio de soberanía tendrá que ser apoyado en un referéndum por el pueblo gibraltareño”. Por su parte, el Primer Ministro de Gibraltar, Peter Caruana se negó a participar de las conversaciones acusando al titular del *Foreign Office* de traidor¹⁸⁹. Poco después, intentando entorpecer una hipotética fórmula de co-soberanía entre el Reino Unido y España, convocaba a un referéndum, cuya validez fue objetada por el gobierno británico. Aunque en principio no se sabía cuál sería la pregunta que se formularía a los gibraltareños, el sentido de la consulta era confirmar “lo que todo el mundo ya sabe”, decía Caruana: “que Gibraltar se opone masivamente a un proceso o acuerdo basado en la co-soberanía, así como a una decisión política entre Reino Unido y España que perjudique los derechos políticos de los gibraltareños como pueblo para decidir su propio futuro”¹⁹⁰.

Una vez anunciado que el referéndum se celebraría el 7 de Noviembre de 2002, Londres advertía su ilegalidad y que la normativa británica no admite más consulta que la que el Reino Unido piensa organizar en el peñón cuando el acuerdo con España esté cerrado y pueda ser objeto de aceptación o rechazo por parte de la población gibraltareña. Pero Caruana estaba convencido de que, al margen de su legalidad, el voto popular sería un instrumento útil para entorpecer las conversaciones hispano-británicas¹⁹¹. Por otra parte, logró que en la Asamblea Parlamentaria de la Commonwealth realizada Windhoek (Namibia) los delegados de los veintisiete países bajo soberanía de la corona británica y antiguas colonias del Reino Unido expresasen “su reconocimiento al derecho del pueblo de Gibraltar a la autodeterminación y, por lo tanto, ellos [los gibraltareños] deberían ver

¹⁸⁸ The Guardian, London, 28 de Octubre de 2001.

¹⁸⁹ The Guardian, London, 5 de Febrero de 2002.

¹⁹⁰ Daily Telegraph, London, 26 de Julio de 2002.

¹⁹¹ El País, Madrid, 4 de Setiembre de 2002.

reconocidos los resultados del referéndum como definitivos”, además de su “deseo y esperanza” de que esta petición fuese aceptada por Londres¹⁹².

En la campaña pro referéndum -apoyada por medios financieros que se benefician de esta plaza *off-shore* para el lavado de dinero- el *slogan* electoral fue “No dé ninguna esperanza a España”¹⁹³. Nadie hizo campaña por el “SI” a la soberanía compartida. Y el día del comicio, *The Gibraltar Chronicle*, el periódico de mayor circulación y prestigio del peñón, en su portada, a toda página, decía “Hoy Gibraltar vota “NO”¹⁹⁴. Por eso, no resultó extraño que sólo ciento ochenta y siete gibraltareños se expresaran a favor del acuerdo con España; en este sentido hubo un tímido avance respecto a 1967 cuando sólo cuarenta y cuatro votaron a favor. Pero la participación esta vez fue más baja: 88 % (en 1967 fue del 96 %)¹⁹⁵

Referéndum de Gibraltar del 7 de Noviembre de 2002

“¿Acepta que España y el Reino Unido compartan la soberanía de Gibraltar?”¹⁹⁶

Habilitados	20.675
Votantes	18.170
“NO”	17.900
“SI”	187
Blancos	72
Nulos	11

Fuente: <http://www.gibraltar.gov.gi>

Las autoridades del enclave estaban convencidas de que el mensaje no podría ser ignorado por Londres ni Madrid, aunque le restasen validez jurídica a la

¹⁹² El País, Madrid, 17 de Setiembre de 2002.

¹⁹³ Le Monde, Paris, 28 de Julio de 2002.

¹⁹⁴ El País, Madrid, 8 de Noviembre de 2002.

¹⁹⁵ The Guardian, London, 8 de Noviembre de 2002.

¹⁹⁶ Ver boleta en Anexo IX – 6.

consulta¹⁹⁷ De hecho, a pesar que al día siguiente el Gobierno británico dejó en claro que seguiría negociando con España un acuerdo sobre Gibraltar a pesar del contundente resultado del referéndum, proponía una pausa en la negociación para que todas las partes pudiesen reflexionar sobre lo ocurrido¹⁹⁸.

El 30 de Noviembre de 2006 los ciudadanos de Gibraltar acudían a las urnas para contestar sí o no a la siguiente pregunta:

“En ejercicio de su derecho a la autodeterminación, ¿aprueba y acepta la nueva Constitución propuesta para Gibraltar?”

Aunque el 60,2 % de los votantes (7.299 personas) lo hicieron a favor, no significaba ningún cambio importante salvo que se recortaban los poderes del gobernador nombrado por el Reino Unido, se incrementaba la independencia del sistema judicial y se otorgaban más competencias a las autoridades locales. Y según explicó el Ministro británico de Asuntos Europeos, Geoff Hoon, el derecho de autodeterminación del pueblo gibraltareño está limitado por el artículo X del Tratado de Utrecht¹⁹⁹; y por la Carta de Naciones Unidas, agregamos nosotros.

8. El caso de las Islas Malvinas.

Según documentación desclasificada hace pocos años el *Foreign Office* analizó en 1950 la posibilidad de convocatoria a un plebiscito en las Islas Malvinas -usurpadas en 1833- para saber si sus habitantes querían integrarse a la Argentina o jurar lealtad a Jorge VI, el antecesor de Isabel II. La idea habría surgido de un ex combatiente británico de la I Guerra Mundial que por entonces vivía en Buenos Aires, Harold Taylor, quien se la habría hecho llegar al encargado de negocios en la capital argentina, George Labouchere, el cual apoyó la propuesta, rechazada finalmente por Londres que consideraba al gobierno

¹⁹⁷ La Nación, Buenos Aires, 8 de Noviembre de 2002.

¹⁹⁸ El País, Madrid, 9 de Noviembre de 2002.

¹⁹⁹ The Guardian, London, 1 de Diciembre de 2006.

peronista como “antibritánico” y a la propuesta como “imprudente” y “peligrosa desde el punto de vista político”. En 1948 el Presidente Juan Perón había ordenado planificar dos expediciones militares a las Islas, no obstante la advertencia del Canciller británico, Ernest Bevin, de “mantener sus manos fuera de las *Falkland*”²⁰⁰.

En 1960 durante su 15º Período de Sesiones, la Asamblea General de las Naciones Unidas como ya apuntamos, aprobó por medio de la Resolución 1514 (XV) la “Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales” En ese texto no se incluía la situación especial de las Malvinas. Pero las reiteradas protestas del gobierno argentino hallarían eco favorable en 1965 cuando la Asamblea General reconoció la existencia de una disputa sobre la soberanía de las islas, invitó a los gobiernos de ambos Estados a proseguir las negociaciones según las disposiciones y objetivos de la Carta de las Naciones Unidas y recomendó tener en cuenta los intereses (no los deseos) de la población de las islas²⁰¹.

Desde entonces, la “Cuestión de las Falkland Islands (Malvinas)”, que incluye además a las Georgias del Sur y Sandwich el Sur y los espacios marítimos circundantes, se encuentra bajo consideración de la O.N.U., cuya Asamblea General y Comité Especial de Descolonización han definido como un caso particular y especial que difiere de las situaciones coloniales tradicionales debido a que involucra una disputa de soberanía. Gran Bretaña sin embargo se ha negado a negociar esta cuestión introduciendo en cambio el tema de la autodeterminación y los deseos de la población, en violación del mandato de la O.N.U.

Las acciones desencadenadas a partir del 2 de Abril de 1982 por la Junta Militar argentina merecieron la condena del Consejo de Seguridad por considerarla una agresión que ponía en peligro la paz internacional. Las relaciones rotas como consecuencia de la guerra del Atlántico Sur fueron restablecidas durante el gobierno de Carlos Menem mientras que el de Néstor Kirchner redobló su batalla por lograr el apoyo de la comunidad internacional al histórico reclamo argentino.

²⁰⁰ Clarín, Buenos Aires. 3 de Enero de 2001.

²⁰¹ Resolución GA/UNO 2065 (XX).

En Junio de 2006 el canciller de la República volvió a solicitar al Secretario General, Kofi Annan, que intercediera para lograr que el gobierno de Londres se sentase a negociar la soberanía del archipiélago, a la vez que pronunció un contundente discurso en el Comité de Descolonización de la O.N.U., el cual, como todos los años, terminó aprobando una resolución –presentada esta vez por Chile– que insta a los gobiernos a retomar las negociaciones²⁰². Unos días antes, en Santo Domingo, República Dominicana, la XXXVI Asamblea General de la O.E.A. también había aprobado una declaración –que desde 1982 es también anual– propuesta por la República Oriental del Uruguay y por aclamación, el 6 de Junio en el mismo sentido, instando a las partes a resolver la disputa territorial de manera pacífica²⁰³

En materia de colonialismo, las Malvinas presentan un caso *sui generis* porque los británicos, al ocuparlas por la fuerza en 1833, expulsaron a los habitantes argentinos e introdujeron una nueva población. Esos habitantes son británicos por su origen o, en su caso, fuertemente “britanizados”; y son, además, mayoritariamente empleados del gobierno de ocupación o de las empresas existentes en las islas, que son de capital británico. No constituyen un pueblo colonizado por el invasor; por el contrario, son ellos mismos agentes de la colonización. No existe una nacionalidad, etnia o pueblo que pueda denominarse “*falklander*” ni existe ningún idioma ni ninguna cultura “*falklander*” que amerite considerar su derecho a la autodeterminación, en términos del derecho internacional de los derechos humanos²⁰⁴.

Como ha dicho la O.N.U., encuadrando el caso en los Artículos 73 y 74 de la Carta de la Organización y la mentada Resolución 1.514, es el territorio -no la población- de las islas lo que debe ser descolonizado. Por ello es que, la regla del plebiscito del Derecho Internacional no puede aplicarse al caso de Malvinas. En este sentido coincidimos con lo que sostuvo el canciller argentino ante el Comité de Descolonización en 1996 al afirmar que “el principio a la libre determinación se

²⁰² <http://www.un.org>

²⁰³ <http://www.oas.org>

²⁰⁴ Artículo 1, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Artículo 1, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

tergiversa si se pretende interpretarlo de forma tal de otorgar ese derecho a los propios súbditos de la potencia colonial, a expensas de la comunidad política que ha sufrido la acción colonial". Vale la pena recordar, como vimos, que en su momento las Naciones Unidas rechazaron el plebiscito realizado por el Reino Unido en Gibraltar en 1967²⁰⁵, con el argumento de que el poder colonial que reemplazó a la población nativa no podía hacer valer la voluntad de los nuevos habitantes que habían suplantado a la población original.

Hay que tener en cuenta, además, que la reforma constitucional de 1994 introdujo entre las Disposiciones Transitorias una relativa a Malvinas que consigna: "La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional. La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes, y conforme a los principios del Derecho Internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino"²⁰⁶. En consecuencia las autoridades de la República, por un lado, no podrán disponer en contrario²⁰⁷ y, por otro, tienen el deber de trabajar para el logro de los resultados pretendidos de conformidad a las pautas consignadas.

²⁰⁵ Resolución GA/UNO 2353 (XXII) del 19 de Diciembre de 1967.

²⁰⁶ D.T. Primera C.N.

²⁰⁷ Bidegain, Carlos María. "Curso de Derecho Constitucional", Tomo II, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1995, página 14.

CAPÍTULO X

Los IDS en Argentina

1. La Constitución de 1853.

Los constituyentes argentinos de la segunda mitad del siglo XIX, al igual que antes los norteamericanos respecto al texto sancionado en Philadelphia en 1787, desconfiando de las apelaciones populares, optaron por Sieyès y relegaron a Rousseau¹. Por ello en el texto supremo de 1853 se consagró un sistema exclusivamente representativo en varias de sus normas sin prever, al menos expresamente, segmento alguno de democracia semidirecta. Confirman esta elección de manera enfática los Artículos 1 y 22 C.N.² Y de igual manera que en el modelo norteamericano, tampoco *a posteriori*, en ninguna reforma constitucional, se intentó incluir en el texto constitucional mecanismo alguno de democracia semidirecta hasta finales de la última centuria.

1.1. En el siglo XIX seguramente estaba aún muy próxima la experiencia rosista, como para no temer que estos instrumentos pudieran degenerar en prácticas de carácter plebiscitario. En efecto, el 6 de Diciembre de 1829, la Legislatura de Buenos Aires nombró a Rosas Gobernador con facultades extraordinarias³ por tres años, poderes que devolvió el 5 de Diciembre de 1832; pero por una ley sancionada por la misma Legislatura el 7 de Marzo de 1835, se lo volvió a nombrar Gobernador y capitán general por el término de cinco años y con la suma del poder público. Rosas exigió entonces una reconsideración del acto legislativo, en plenario, y además una ratificación popular, de manera que “todos y

¹ Seisdedos, Felipe. “La constitucionalidad de la denominada consulta popular”, E.D. 111, página 835.

² Artículo 1.- “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución”. Artículo 22.- “El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición”.

³ Estas facultades también se le habían dado a Martín Rodríguez y a Juan José Viamonte.

cada uno de los ciudadanos habitantes de esta ciudad, de cualquier clase y condición que fueren, expresen su voto precisa y categóricamente sobre el particular, quedando éste consignado de modo que en todos tiempos y circunstancias se pueda hacer constar el libre pronunciamiento de la opinión general". La Legislatura resolvió entonces, en la sesión del 23 de Marzo de 1835, que los días 26, 27 y 28 de dicho mes se explorara la opinión de los ciudadanos acerca de tan tremenda decisión. La norma reglamentaria del acto -de quince artículos- se publicó en La Gaceta Mercantil el 24, 26 y 30. El sufragio era verbal, con palabras claras y categóricas sobre la conformidad o disconformidad con la ley, lo que se inscribía en los registros, y no se admitía pronunciamiento que no hiciera de esa forma. Votaron nueve mil trescientos veinte seis vecinos y sólo cuatro lo hicieron en contra: Juan José Bosch, Juan Escobar, el General Gervasio Espinosa y Jacinto Rodríguez Peña⁴. Otros dicen que fueron cinco, agregando al Coronel Antonio Aguirre⁵.

1.2. Seguramente por ello, la "Generación del 37", cuyas ideas fueron fuente directa de la Constitución de 1853, desconfiaba tanto de las apelaciones populares. Esteban Echeverría comentaba el plebiscito rosista en estos términos: "En aquel día de votaciones, el pueblo acude a votar, pero ¡qué pueblo! Todos los empleados del gobierno y la turba de esbirros del tirano debieron concurrir, y algunos hombres pusilánimes, aunque patriotas en el fondo, fueron también a dar su voto por la afirmativa. Cuatro que tuvieron energía y patriotismo bastante para decir que no, fueron insultados en las mesas y por la prensa". Juan Bautista Alberdi, por su parte, culpaba a Bernardino Rivadavia de aquel acto diciendo: "El sufragio universal creado por Rivadavia, por ley de 14 de agosto de 1821, trajo la intervención de la chusma en el gobierno, y Rosas pudo conservar el poder apoyado en el voto electoral de la chusma, que pertenece por afinidad a todos los

⁴ Linares Quintana, Segundo V. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Tomo II, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1970, página 210.

⁵ Ekmekdjian, Miguel Ángel. "Tratado de Derecho Constitucional", Depalma, Buenos Aires, Tomo I, 1993, página 117.

despotismos”⁶. En el mismo sentido se pronunciaba Bartolomé Mitre en la Convención constituyente bonaerense en la sesión del 30 de Junio de 1871: “Si la observancia de las simples fórmulas fuese la verdad, esta fórmula de consultar al pueblo no respondería lo mismo a la libertad que a la tiranía. Rosas apeló al pueblo y Napoleón apeló al pueblo, y sin embargo, el pueblo votó por ellos, sancionando su despotismo, sin que por esto fuese más libre, ni consiguiese siquiera salvar su dignidad”⁷.

1.3. No obstante la ausencia formal de instrumentos de democracia semidirecta en el texto supremo, en el siglo XX la doctrina nacional discutió su compatibilidad con el sistema indirecto que emanaba de la letra de la Constitución. Compartimos la opinión de relevantes autores que consideraban que ello no era óbice para su reconocimiento por estar directamente vinculados al principio de la soberanía popular. Así, Sánchez Viamonte⁸, Bidart Campos⁹ y Thompson¹⁰, los consideraban comprendidos entre los derechos implícitos del Artículo 33¹¹, pudiendo el Congreso haber dictado una ley previéndolos -de manera general o para algún caso concreto-¹² no debiendo conducir el Artículo 22, según Vanossi, a una conclusión negativa sobre la posibilidad de instrumentar formas semidirectas; pues lo que Alberdi (su inspirador) quiso fue “desterrar las puebladas y alzamientos cuarteleros”¹³, mas no los IDS que, como injertos o inserciones al sistema representativo, no se oponían, tampoco a juicio de Cholvis, al espíritu

⁶ Sánchez Viamonte, Carlos. “El Poder Constituyente”, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1957, página 126.

⁷ Sánchez Viamonte, Carlos. “El Poder Constituyente”, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1957, página 126.

⁸ Sánchez Viamonte, Carlos. “Manual de Derecho Constitucional”, Kapelusz, Buenos Aires, 1958, página 204.

⁹ Bidart Campos, Germán. “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Ediar, Buenos Aires, 1993, Tomo I página 319.

¹⁰ Thompson, Roberto. Op. Cit., página 819.

¹¹ Artículo 33.- “Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno”.

¹² Sánchez Viamonte, Carlos. “Manual de Derecho Constitucional”, Kapelusz, Buenos Aires, 1958, página 204.

¹³ Vanossi, Jorge R. A. “El misterio de la representación política”, Ed. América Actual, Buenos Aires, 1972, página 52.

constitucional¹⁴. Nino, para quien la democracia representativa era tan sólo subsidiaria de la democracia directa, justificándose únicamente recurrir a aquella cuando ésta no pudiese operar, obviamente se manifestaba absolutamente a favor de, ante una eventual reforma constitucional, incluir la posibilidad de que los ciudadanos participasen de manera directa en la toma de decisiones importantes¹⁵. A su vez, Padilla se pronunciaba por incluir una suerte de iniciativa popular no formulada, la que, de contar con el apoyo popular en una consulta, obligaría al Congreso a dictar una ley en ese sentido dentro de un plazo determinado¹⁶. Y Ekmekdjian, quien reconocía un derecho a la participación derivado del Artículo 33 C.N., iba aún más allá, considerando muy conveniente que se regulara legalmente un procedimiento de referéndum *post legem* (una suerte de veto popular) hasta para las circulares del B.C.R.A. y las resoluciones de la D.G.I.¹⁷ y estimaba posible el recall para aquellos funcionarios que no tuviesen una forma de destitución expresamente contemplada en la Constitución¹⁸.

Por el contrario, un importante sector de la doctrina consideraba absolutamente inconciliables y contradictorios los IDS con la representación que se proclamaba desde el texto constitucional nacional, fundamentalmente a partir de los Artículos 1 y 22. Así se manifestaban Linares Quintana¹⁹, Spota²⁰ y Becerra Ferrer²¹, entre otros. Es más, del hecho que la Constitución adhiriera al sistema republicano no podía desprenderse, según Galli²², un derecho implícito del pueblo a participar en una consulta si no existía ley que lo previese, ni siquiera a partir del Artículo 33.

¹⁴ Cholvis, Jorge F. "El referéndum consultivo: su reglamentación", L.L. 1985 A, página 713.

¹⁵ Nino, Carlos Santiago. "Fundamentos de Derecho Constitucional", Astrea, Buenos Aires, 1992, página 613.

¹⁶ Padilla, Miguel M. "El referéndum, técnica necesaria de participación política?", L.L. 1978 C, página 927.

¹⁷ Ekmekdjian, Miguel Ángel. "La consulta sobre el Beagle: un hito significativo en el derecho constitucional argentino", ADLA XLIV-C, página 2595.

¹⁸ Ekmekdjian, Miguel Ángel. "Tratado de Derecho Constitucional", Depalma, Buenos Aires, Tomo III, 1995, página 632.

¹⁹ Linares Quintana, Segundo V. "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", Tomo II, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1970, página 213.

²⁰ Spota, Alberto Antonio. "Legalidad y legitimidad del plebiscito frente al texto expreso del artículo 30 de la C. N.", E.D. 153, página 986.

²¹ Becerra Ferrer, Guillermo. "El referéndum no vinculante y el procedimiento de reforma de la Constitución Nacional", L.L. 1993 C, página 890.

²² Galli, Guillermo Mario. "La consulta popular", E.D. 183, página 1086.

En una suerte de postura intermedia, Bielsa²³ y López²⁴ sólo los admitían a título consultivo, al igual que Romero²⁵ pues, decía este último, la Constitución debe ser interpretada lógica y armónicamente y ninguna norma prima sobre otra. Frías²⁶ también admitía el referéndum consultivo, aunque para la reforma constitucional lo consideraba “desaconsejable” porque ella no se resuelve por simple mayoría; la única manera de aceptarla para el profesor cordobés era que el “SI” alcanzara los 2/3, descontando los votos en blanco, las abstenciones y los “NO”. Por su parte, Dromi²⁷ sólo lo aceptaba en caso de voto facultativo, de efecto meramente consultivo y convocado por el Congreso, quien debería haber apelado a los poderes implícitos del entonces Artículo 67 inc. 28 (actual 75 inc. 32 C.N.). A su turno, Schinelli sólo veía posibles el referéndum y plebiscito pero no la iniciativa popular ni la revocación²⁸.

1.4. La postura de Vanossi de valorar positivamente la introducción del referéndum constitucional como última etapa en el procedimiento de reforma de la Constitución Nacional²⁹ fue vista como una solución “deseable”³⁰, “práctica” y “realista”³¹ en los últimos tramos de la autodenominada “Revolución Argentina” frente a la luego conocida como Enmienda de 1972, ante la dificultad de cumplir cabalmente con el procedimiento establecido en el Artículo 30 C.N., en coincidencia con la opinión de la mayoría de la Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Institucional creada en la presidencia de Alejandro Lanusse integrada por Julio Oyhanarte, Roberto Peña, Natalio Botana, Adolfo Rouzaut, Carlos Bidegain y Jorge Vanossi. Dentro del área temática II -Derechos Humanos-

²³ Bielsa, Rafael. “Derecho Constitucional”, Depalma, Buenos Aires, 1959, página 233.

²⁴ López, Mario Justo. Op. Cit., página 415.

²⁵ Romero, César Enrique. Op. Cit., página 839.

²⁶ Frías, Pedro J. “El referéndum constitucional. Una luz que aumenta la oscuridad”, L.L. 1993 E, página 905.

²⁷ Dromi, José R. “La Consulta Popular; J.A. 1984 III, página 822.

²⁸ Schinelli, Guillermo Carlos. “Las formas semidirectas de la democracia en las constituciones provinciales argentinas”, L.L. 1978 B, página 886.

²⁹ Vanossi, Jorge R. A. “Sugerencias para una eventual reforma constitucional”, Revista C.A.L.P., 1970, página 207.

³⁰ Mooney, Alfredo E. “Constitución Nacional”, Revista C.A.L.P., Enero-Junio 1971, Año XII, página 26.

³¹ Romero, César Enrique. Op. Cit., página 836.

dicha Comisión consignaba en 1971 que “la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos se institucionaliza expresamente en la Constitución bajo la forma de referéndum para la reforma de la Constitución. La base se formularía estableciendo como párrafo nuevo del Artículo 30, in fine, que, cuando una reforma parcial no incida en más de cinco artículos, el Congreso podrá al declarar su necesidad con la mayoría actualmente requerida en el Artículo 30, establecer que la formulación de su contenido será aprobada entre los sesenta y los noventa días por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, y que la aprobación de la reforma se remitirá a la mayoría absoluta de votos válidos y afirmativos en referéndum popular a realizarse entre los sesenta y los noventa días.” Se fundamentaba la propuesta en que “la falta de tradición argentina del referéndum obliga a mucha parquedad para introducirlo en la normación constitucional. Por ello, se lo proyecta reservar solamente para una hipótesis de reforma parcial y mínima a la Constitución, y no en forma automática, sino en el caso de que al declarar la necesidad de esa reforma, el Congreso decida utilizar aquella vía”³².

Padilla también se manifestó luego a favor de introducir el referéndum, sólo para la modificación de algún aspecto puntual de la Constitución por escapar a “la capacidad de análisis y comprensión del elector medio expresar un meditado juicio sobre un documento tan vasto y complejo”³³.

2. La Consulta de 1984.

La controversia que, en abstracto, había mantenido la doctrina nacional, se reeditó en ocasión de que el Gobierno Nacional decidiera, en 1984, convocar a los ciudadanos que gozaban de derechos electorales a expresar voluntariamente su opinión en la consulta que se realizaría respecto de los términos de la conclusión

³² Vanossi, Jorge R. “Teoría Constitucional”, Depalma, Buenos Aires, 1975, Tomo I, página 563.

³³ Padilla, Miguel M. “El referéndum, técnica necesaria de participación política?”, L.L. 1978 C, página 927.

de las negociaciones con la República de Chile para resolver el diferendo relativo a la zona del Canal de Beagle³⁴.

2.1. En esa oportunidad, el Poder Ejecutivo “a fin de que los cuerpos constitucionalmente habilitados para suscribir y ratificar el tratado que surja de la mediación, lo hagan con el debido conocimiento de la opción popular” consideró “necesario antes de tomar la decisión respectiva, consultar la opinión de los ciudadanos argentinos, previo un período de información plena y debate público” en el que el Gobierno expondría su propio juicio a fin de que fuese confrontado con el de los partidos y sectores de la población³⁵. Con citas de Bartolomé Mitre y Carlos Sánchez Viamonte, argumentó que el régimen republicano y representativo establecido en nuestra Constitución no era óbice para tal tipo de consulta, cuya posibilidad de realización surgía, a su entender, del principio de soberanía del pueblo, consagrado en el Artículo 33 C.N. Aclaró además que la consulta que se propiciaba no comportaba la delegación de facultades ni menos aún la transferencia de responsabilidad del Poder Ejecutivo, por cuanto se establecía explícitamente que el resultado de la “encuesta” (*sic*) de ningún modo tenía carácter vinculante para el mismo, quien, “sin perjuicio de prestar como es obvio la mayor atención y consideración a la opinión mayoritaria” quedaba en libertad para adoptar la decisión que considerase adecuada.

Con esas consideraciones, se solicitó a los sufragantes una respuesta afirmativa o negativa sobre los términos del eventual tratado, los que serían dados a conocer oficialmente con la debida antelación³⁶. La consulta se efectuaría en un día a establecer por resolución del Ministerio del Interior, en un plazo no inferior a los treinta días a partir del momento en que se hubiese acordado el texto del tratado en el ámbito de la mediación papal³⁷. El procedimiento de emisión del sufragio, con la exclusión de su obligatoriedad y el del escrutinio estarían regidos

³⁴ Artículo 1, Decreto PEN 2272/84

³⁵ Considerandos del Decreto PEN 2272/84.

³⁶ Artículo 2, Decreto PEN 2272/84.

³⁷ Artículo 3, Decreto PEN 2272/84.

por el Código Nacional Electoral³⁸ pudiendo sufragar todos los ciudadanos con derechos electorales que se encontrasen incluidos en los padrones utilizados en las elecciones nacionales del 30 de Octubre de 1983 y quienes exhibieran documentos de identidad de naturaleza electoral que fuesen hábiles para garantizar la autenticidad y unicidad del voto³⁹. Los partidos políticos reconocidos gozarían de las facilidades y garantías debidas para hacer conocer su opinión y fiscalizar el procedimiento de votación y escrutinio⁴⁰ quedando facultado el Ministerio del Interior para asignar las partidas presupuestarias que fuesen necesarias para afrontar los gastos exigidos por la implementación de la consulta⁴¹. Las funciones de coordinación y ejecutivas referentes a las medidas de seguridad estarían a cargo de un Comando General Electoral que dependería directamente del Presidente de la Nación, y cuya composición determinaría el Ministro de Defensa⁴².

La fecha de la consulta fue fijada para el día 25 de Noviembre de 1984⁴³ y si bien, como regla, los ciudadanos emitirían su voto en los locales y mesas receptoras donde lo habían hecho en la elección nacional del 30 de Octubre de 1983⁴⁴, también podían hacerlo en la mesa receptora más próxima a dicho domicilio⁴⁵ o incluso, en tránsito en una localidad distinta de aquella donde deberían sufragar, podrían hacerlo en cualquier mesa de comicio de esa localidad⁴⁶. La Secretaría de Información Pública de la Presidencia de la Nación se encargaría de la información a la opinión pública de los términos del eventual tratado internacional y de la difusión de las instrucciones para los votantes con vistas a una correcta emisión del sufragio⁴⁷.

³⁸ Artículo 4, Decreto PEN 2272/84.

³⁹ Artículo 5, Decreto PEN 2272/84.

⁴⁰ Artículo 6, Decreto PEN 2272/84.

⁴¹ Artículo 7, Decreto PEN 2272/84.

⁴² Decreto PEN 3371/84.

⁴³ Artículo 1, Resolución Ministerio del Interior 1288, B.O. 30 de Octubre de 1984.

⁴⁴ Artículo 2, Resolución Ministerio del Interior 1288.

⁴⁵ Artículo 3, Resolución Ministerio del Interior 1288.

⁴⁶ Artículo 4, Resolución Ministerio del Interior 1288.

⁴⁷ Artículo 16, Resolución Ministerio del Interior 1288.

2.2. Compartimos la opinión de Ekmekdjian para quien la decisión del Gobierno de Raúl Alfonsín constituyó un "hito significativo, trascendente"⁴⁸, en absoluto compatible con la Constitución Nacional por cuanto "lo que el Artículo 22 afirma categóricamente es que la única forma legítima y verificable de la expresión soberana del pueblo es el sufragio. En virtud de él, éste acepta o rechaza las alternativas que se le proponen. Por ende, mientras la voluntad popular se exprese a través del sufragio, tal expresión es lícita, cualquiera sea el objetivo de éste"⁴⁹. Con énfasis manifestaba que los "que sostienen el argumento elitista de que el pueblo no está capacitado para decidir sobre cuestiones técnicas... además de abjurar de la democracia... se hincan ante la tecnoburocracia... Los partidos políticos deben aportar al esclarecimiento de la cuestión..."⁵⁰. A la vez, no veía obstáculo alguno en que, si bien en principio debía ser el Congreso quien decidiera ese tipo de cuestiones (con base en el entonces Artículo 67 inc. 28, actual 75 inc. 32 C.N.), también el Poder Ejecutivo estuviera habilitado en razón de que la consulta no era obligatoria (Artículo 19, 2º. párr. C.N.) y se trataba de una competencia propia –las relaciones exteriores– del Presidente (Artículo 86 inc. 14, actual Artículo 99 inc. 11 C.N.)⁵¹. Dromi, en cambio, se pronunció por la inconstitucionalidad de la consulta ya que, a su juicio, sólo el Congreso hubiese estado habilitado para su convocatoria⁵².

2.3. El debate fue breve pero intenso, teniendo su punto culminante en la polémica televisiva entre el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Lic. Dante Caputo y el senador por Catamarca y presidente del bloque justicialista, Vicente L. Saadi y que fuera calificada en su momento como un "hecho inédito en la televisión argentina"⁵³. Tanto el partido de gobierno –U.C.R.– como la mayoría de las restantes fuerzas políticas llamaron a votar por el "SI" (Partido Intransigente,

⁴⁸ Ekmekdjian, Miguel Ángel. "La consulta sobre el Beagle: un hito significativo en el derecho constitucional argentino", ADLA XLIV-C, página 2593.

⁴⁹ Ekmekdjian, Miguel Ángel. *Ibíd.*, página 2594.

⁵⁰ Ekmekdjian, Miguel Ángel. *Ibíd.*, página 2598.

⁵¹ Ekmekdjian, Miguel Ángel. *Ibíd.*, página 2597.

⁵² Dromi, José R. *Op. Cit.*, página 823 y Dromi, José R. y Menem, Eduardo. "La Constitución reformada", Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, página 132.

⁵³ La Nación, Buenos Aires, 16 de Noviembre de 1984.

Partido Socialista Democrático, Partido Socialista Unificado, Confederación Socialista Argentina, Partido Socialista Popular –el que pretendía, sin embargo, se arribase a la firma definitiva sólo cuando en Chile hubiese un gobierno democrático-, Partido Demócrata Cristiano, Partido Comunista, Movimiento de Integración y Desarrollo –que no fue en principio partidario de la consulta-, Partido Demócrata Progresista, Partido Humanista, Movimiento Popular Jujeño, Partido Autonomista de Corrientes, Partido Bloquista de San Juan, Movimiento Popular Neuquino, Vanguardia Federal de Tucumán). La Unión del Centro Democrático dejó en libertad de acción a sus seguidores al igual que el Partido Demócrata de Mendoza, el Partido Liberal de Corrientes, el Movimiento Federalista Pampeano, la Unión Provincial de Salta y el Partido Demócrata de Catamarca. Se pronunciaron por el “NO” grupos de la extrema derecha como el Movimiento Nacionalista de Restauración o el Partido para la Democracia Social del ex Almirante Emilio Massera, intentando hostigar al Gobierno que había decidido enjuiciar a los jefes de la última dictadura, y sectores de la izquierda más radical (Partido Socialista Auténtico y Frente de Izquierda Popular) que veían en el acuerdo con Chile una inaceptable concesión para con el gobierno de Augusto Pinochet⁵⁴. Con este mismo último argumento, llamaron a la abstención el Partido Obrero y el Movimiento al Socialismo. Si bien el Consejo Nacional del Partido Justicialista también invitó a la abstención (a la que se sumó el Partido Conservador Popular) por considerar a la consulta como una inconstitucional maniobra del Gobierno, diversas personalidades del peronismo se pronunciaron a favor del “SI”: el entonces gobernador de La Rioja y luego Presidente de la República, Carlos Saúl Menem; el candidato presidencial de 1983, Italo A. Luder; Antonio Cafiero y Eduardo Duhalde, luego gobernadores de Buenos Aires y, el último de ellos, Presidente de la Nación en 2002.

2.4. La controversia sobre la consulta popular también llegó a los estrados judiciales. El ciudadano Aníbal R. Baeza –quien justificaba su legitimación activa

⁵⁴ Barbé, Carlos. “Consultazione popolare, plebiscito e referéndum nel proceso di transizione alla democrazia in Argentina” en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. “Democrazie e referéndum”, Editori Laterza, Roma – Bari, 1994, página 265.

precisamente en esta cualidad- interpuso una acción de amparo a fin de que se declarase la inconstitucionalidad del Decreto PEN 2272/84 por estimar que vulneraba el Artículo 22 C.N. y que, pese a lo expresado en el mensaje presidencial, la consulta en cuestión creaba un serio y evidente peligro para la subsistencia de las instituciones democráticas. Argumentó que, en lo personal, al ser posible que fuese designado autoridad de mesa, se vería obligado a participar de un acto viciado y además, aunque la consulta fuera voluntaria, se vería moralmente obligado a pronunciarse, lo que lo colocaría en una intolerable situación para su propia conciencia.

Al rechazar la demanda en primera instancia el 27 de Julio de 1984 el Juez Federal Mauricio Obarrio sostuvo que “esta consulta de modo alguno choca con” el Artículo 22 C.N. puesto que el Poder Ejecutivo “no suplanta al Poder Legislativo en cuanto a las atribuciones ... en punto a la facultad que le es propia de aprobar o desechar los tratados concluidos con las demás naciones. Ello es así ya que el resultado de esa consulta popular no obliga ni condiciona al accionar de los órganos constitucionales, los que, en su momento deberán actuar conforme lo exigen sus atribuciones y deberes que le son propios”. Por otra parte, el magistrado entendió que el decreto impugnado no alteraba “el espíritu de la Constitución” sino que, por el contrario, importaba “una comunicación constructiva entre representantes y representados, acercándose incluso a una democracia en su sentido más puro”.⁵⁵

Por su parte, para desechar la apelación intentada, la Cámara Nacional Federal en lo Contencioso-Administrativo, Sala IV (Miguens – Galli – Hutchinson) el 2 de Agosto de 1984 argumentó que el actor carecía de legitimación activa, pues al ser la consulta convocada no vinculante, “no produce consecuencia jurídica individual alguna para el accionante”, teniendo éste además, a criterio del tribunal, “la opción de no opinar en la misma” al no ser obligatoria. Y respecto a la eventualidad de ser designado autoridad de mesa, concluyó la alzada que “es simplemente una hipótesis, y dado que el tribunal no puede pronunciarse sobre

⁵⁵ Caso “Baeza, Aníbal R. c/ Gobierno Nacional”, L.L. 1984 C página 574.

cuestiones abstractas, tal planteo carece de virtualidad”⁵⁶. El 14 de Agosto siguiente, el mismo tribunal denegaba el recurso extraordinario planteado por Baeza pues en sus agravios “sólo demuestra su disconformidad con lo resuelto, alegato insuficiente para fundar el recurso extraordinario en la doctrina de la arbitrariedad elaborada por la Corte Suprema de Justicia”.

Por esta razón, el actor llega en queja a la Corte Suprema, la que en su sentencia del 28 de Agosto⁵⁷ comenzaría aclarando que desde sus inicios negó estuviese en “la órbita del Poder Judicial de la Nación la facultad de expedirse en forma general sobre la constitucionalidad de las normas emitidas por los poderes Legislativo y Ejecutivo” (Considerando 2) y que al ser el agravio del recurrente “meramente conjetural e hipotético” no se daba uno de los presupuestos fundamentales de la apelación extraordinaria (Considerando 4). Así, con argumentos meramente procesales, la mayoría del Alto Tribunal se inhibió de resolver el fondo de la cuestión (Carrió - Caballero – Petracchi). No obstante, dos de sus magistrados en sus votos disidentes, avanzaron sobre este análisis (Fayt y Belluscio).

Fayt, luego de hacer suyo el dictamen del Procurador General Eduardo Marquardt en la causa “Hidronor S.A. c/ Provincia del Neuquen” de 1973 al considerar “que no existen obstáculos de índole constitucional para que se admita el carácter de causa que inviste el ejercicio de las acciones declarativas regidas por el Artículo 322 del Código Procesal inclusive cuando ellas persigan la declaración de invalidez de una ley (o de un decreto) frente a los preceptos de la Carta Fundamental” (Considerando 4) entró al fondo y dijo “que el sufragio además de la función electoral, tiene una función de participación gubernativa. Esta función de participación, menos generalizada que la función electoral, está vinculada a las formas semidirectas de democracia, particularmente al referéndum. Ya no se trata de una técnica para la selección o nominación de candidatos, de un procedimiento para elección de los representantes, sino de una participación directa en el proceso de formación de las decisiones políticas,

⁵⁶ Caso “Baeza, Aníbal R. c/ Gobierno Nacional”, L.L. 1984 C página 576.

⁵⁷ Caso “Baeza, Aníbal R. c/ Gobierno Nacional”, C.S.J.N., F. 306:1125.

jurídicas y administrativas del gobierno. Es decir, una forma concreta de participación del cuerpo electoral y, considerado individualmente, por parte de los ciudadanos... El elector quiere algo más que ser bien gobernado; quiere gobernar... El advenimiento de la democracia contemporánea ofrece una perspectiva no prevista por el constitucionalismo clásico y obligará a reconocer a toda persona, legalmente capacitada, el derecho a tomar parte directamente en el gobierno de su país, mediante el referéndum o cualquier otro medio de consulta o participación popular...” (Considerando 5). No obstante estos medulosos preceptos, desestimaré la queja.

Belluscio, por el contrario, hará lugar a la queja porque “la trascendencia institucional de la cuestión planteada hace aconsejable que el tribunal haga uso de la facultad conferida por el Artículo 16, 2ª... parte de la Ley 48 dentro de los límites de la apelación interpuesta, ya que de lo contrario se produciría una dilación en el trámite de una causa que sólo puede ser resuelta con utilidad en un plazo necesariamente breve, dado el plazo fijado por el Poder Ejecutivo para la consulta dispuesta” (Considerando 8). Y respecto al impugnado decreto del Poder Ejecutivo sostuvo que “no se halla en pugna con el Artículo 22 de la Constitución... El carácter voluntario... y no vinculante, implican que no cercene las atribuciones del Poder Legislativo, que podrá ejercerlas libremente cualquiera que fuere el resultado de la compulsa de opiniones, la cual no pasa de ser eso, vale decir, el requerimiento del parecer de los mandantes acerca de una cuestión librada a la discrecionalidad del ejercicio de sus poderes por los mandatarios, como un elemento más para la decisión de éstos” (Considerando 9). Y que si bien “el procedimiento adoptado por el Poder Ejecutivo no está autorizado por la Constitución, ello no impide que –al no estar tampoco expresamente prohibido– resulte ilegítimo al Poder Ejecutivo recurrir a un medio de conocer directamente la opinión de los ciudadanos sobre un tema de especial relevancia...” (Considerando 11).

2.5. También un abogado de la Provincia de Santa Cruz promovió una acción de amparo contra el Decreto PEN 2272/84 diciendo que elegía esa vía por la

inminencia del hecho lesivo derivado de la puesta en marcha por el Ministerio de Interior de los actos precomiciales procurando de tal modo –argumentaba- que sus legítimos representantes en el Congreso de la Nación sufrieran menoscabo en el ejercicio de sus facultades constitucionales. Agregaba que al versar la consulta sobre asuntos privativos de los poderes políticos, “atropella la legítima representación establecida en el Artículo 22 de la Constitución Nacional y violenta la recta interpretación del Artículo 33”. El Juez Federal de Río Gallegos ordenó al Poder Ejecutivo a suspender cautelarmente el acto electoral, pero el Fiscal Federal interpuso un recurso de apelación como gestor del gobierno nacional, cuestionando la legitimación activa del actor, tanto como abogado cuanto como ciudadano “desde que no tiene derecho subjetivo o interés legítimo afectados y tutelables por vía de amparo ni por otra vía”. En similar sentido se pronunció el Procurador Fiscal.

Tres días después de que la Corte Suprema resolviera el caso “Baeza”, la Cámara Nacional Electoral resolvió este planteo⁵⁸. Apoyándose en prestigiosa doctrina extranjera (Manuel García Pelayo y León Duguit) y nacional (Carlos Sánchez Viamonte) el tribunal (Orlandi – Rocca – Munne) interpretó que “soberanía del pueblo y la forma representativa republicana de gobierno no son principios inseparables... debiendo ser interpretados unívocamente los Artículos 22 y 33 de nuestra Constitución”... y que así como los partidos políticos son “instrumentos necesarios para la formación y realización de la política nacional, el ciudadano también ocurre a dicha expresión programática ejerciendo su derecho de opinión cuando todos son consultados”. Por ello revocó la resolución de 1ª instancia y denegó integralmente la acción de amparo intentada.

2.6. Otro ciudadano también pidió a través de una acción de amparo la nulidad del decreto de convocatoria a consulta popular por entender que el mismo rompía el orden constitucional estando amenazado el normal desarrollo del régimen republicano. En este caso, el Juez en lo Contencioso-Administrativo Federal No. 4 sostuvo que el actor carecía de legitimación para actuar, pues, en todo caso,

⁵⁸ Caso “Fonrouge, Alberto”, L.L. 1984 D página 122.

debería haber sido el Congreso quien, de considerar lesiva al sistema representativo la consulta convocada, podría haber tomado las medidas pertinentes, pero no individualmente cada uno de los representados⁵⁹.

2.7. La altísima participación popular (más del 70 %) y que cerca del 80 % de los votantes eligieran la boleta del "SI"⁶⁰ reforzaron transitoriamente al Gobierno y a su Presidente quienes lograron que su iniciativa fuese apoyada transversalmente por todos los estratos sociales y con independencia de la pertenencia partidaria⁶¹. El Tratado de Paz y Amistad entre la Argentina y Chile sería finalmente firmado en el Vaticano por los respectivos Ministros de Relaciones Exteriores el 30 de Noviembre de 1984 y luego sometido al Congreso argentino quien lo aprobó en Marzo de 1985 como Ley 23.172.

3. Hacia la reforma del texto supremo federal.

Independientemente de cualquier objeción formal que pueda haber provocado la consulta de 1984 y de que admitamos como razonable que para dar un marco de mayor certeza al uso de estos mecanismos se postulase la conveniencia de su incorporación expresa al texto constitucional, sirvió para instalar en nuestro país esta cuestión tanto a nivel teórico como político.

3.1. El Consejo para la Consolidación de la Democracia, instituido por el mismo Gobierno con la "misión de contribuir a la elaboración de un proyecto transformador fundado en la ética de la solidaridad y en la democracia participativa, en orden a la modernización de las estructuras culturales, científicas, educativas, productivas y estatales de la sociedad argentina"⁶² y en el que Carlos Nino tendría un rol relevante, se pronunciaría claramente a favor de los IDS.

⁵⁹ Caso "Maas, Noel", E.D. 110 página 182.

⁶⁰ Ver Anexo X – 1.

⁶¹ Barbé, Carlos. Op. Cit., página 266.

⁶² Artículo 1, Decreto PEN 2446/85.

En su Dictamen Preliminar precisamente se podía leer: "Una de las razones relevantes que hacen necesaria la reforma constitucional es la de incorporar a nuestro sistema los mecanismos hábiles para consolidar una verdadera democracia participativa"... no debiendo verse a "estas alternativas como contrarias al clásico sistema de democracia representativa, sino como su extensión y profundización..."⁶³. "El objetivo principal de las formas semidirectas es ampliar la participación de los ciudadanos en el proceso político. Mediante distintas formas el ciudadano expresa su voluntad más allá de los procesos electorarios ordinarios que están habitualmente prefijados y sobre cuestiones que son de especial relevancia política"⁶⁴. Entre los beneficios de estos mecanismos se dice que por "un lado se profundiza el valor de la democracia en cuanto procedimiento de discusión organizada dirigido a converger en la aceptación libre de las mismas normas de conducta. Por el otro, la ampliación de la participación adquiere un valor instrumental en cuanto logra que el ciudadano se sienta parte del sistema y se convierta en su decidido defensor al incorporar discusiones y normas que resulten de él"⁶⁵. Incorporar al texto constitucional "una fórmula única puede convertirse con el paso del tiempo en inoperante. Por lo tanto, sin perjuicio de otorgar al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo la posibilidad de iniciar algún procedimiento particular, parece necesario que se incorporen fórmulas abiertas que puedan ser utilizadas de acuerdo a las cambiantes circunstancias políticas..."⁶⁶ siendo "conveniente que el proyecto de reforma constitucional contemple la posibilidad de incluir en el texto de dicha ley una referencia a las formas semidirectas de la democracia. Es aconsejable que la puesta en marcha de estos mecanismos esté distribuida entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sin perjuicio de contemplar la iniciativa popular, que por su naturaleza merece una norma separada. También deberá considerarse en todos los casos una limitación a la posibilidad de ejercer estos mecanismos. Esto responde, en primer lugar, a que una excesiva práctica puede ser abusada para

⁶³ Consejo para la Consolidación de la Democracia. "Dictamen Preliminar", E.U.deB.A., Buenos Aires, 1986, página 74.

⁶⁴ Consejo para la Consolidación de la Democracia. *Ibíd.*, página 75.

⁶⁵ Consejo para la Consolidación de la Democracia. *Ibíd.*, página 75.

⁶⁶ Consejo para la Consolidación de la Democracia. *Ibíd.*, página 77.

alterar el equilibrio normal entre los poderes de la Constitución. En segundo lugar, dado que se trata de decisiones políticas de particular trascendencia debe darse a la población el suficiente tiempo para alcanzar decisiones razonadas. En lo que se refiere al Poder Ejecutivo se sugiere que éste tenga la posibilidad de convocar a consultas populares sin carácter vinculante respecto de temas de especial trascendencia política, tales como la aprobación de tratados con potencias extranjeras. El Poder Legislativo debería tener a su cargo el activar los procesos de participación en cuestiones referidas a la aprobación o rechazo de leyes existentes (o)... en formación”⁶⁷ “...la Constitución Nacional deberá contemplar la incorporación del procedimiento de iniciativa popular, haciendo una mención en el mismo texto de posibles limitaciones, tales como el número de peticionantes y el tipo de propuestas que pueden ser presentadas”⁶⁸. También se pronunció a favor de incorporar el referéndum constitucional para que el pueblo manifestase su conformidad o no con el texto reformado conforme al procedimiento del Artículo 30 C.N.⁶⁹

3.2. Lo propio hicieron los más importantes –al menos desde el punto de vista de los resultados electorales- partidos políticos nacionales. En el Dictamen de la Comisión de Reforma Constitucional de la Unión Cívica Radical (elevado al Presidente del Comité Nacional por la Comisión designada para examinar el tema de la reforma constitucional) fechado el 18 de Febrero de 1988 en Córdoba, en el Punto 5 (Participación) se leía: “En las democracias modernas el concepto de representación política se complementa con la noción de participación ciudadana, por lo que resulta conveniente establecer fórmulas que adopten el plebiscito, el referéndum, la revocatoria y la iniciativa popular”. Y en similar sentido, el Dictamen de la Comisión de Reforma Constitucional del Partido Justicialista firmado por César Arias, Juan Carlos Maqueda, Héctor Massini, Héctor Masnatta y Alberto García Lema en Buenos Aires el 20 de Setiembre de 1988 cuyo punto 3.2.

⁶⁷ Consejo para la Consolidación de la Democracia. *Ibíd.*, página 78.

⁶⁸ Consejo para la Consolidación de la Democracia. *Ibíd.*, página 78.

⁶⁹ Consejo para la Consolidación de la Democracia. *Ibíd.*, página 262.

proponía "...Se aconseja, además, la reformulación del federalismo, la profundización de la autonomía municipal y la incorporación de institutos sobre democracia semidirecta ...".

Durante el gobierno de Carlos Menem se creó un Consejo Asesor para el Proyecto Nacional y la Participación Popular⁷⁰ cuya misión era asesorar al Poder Ejecutivo Nacional en la elaboración de formulaciones políticas generales tendientes a consolidar el sistema democrático de gobierno, impulsar propuestas de participación popular y afianzar la gestión gubernamental⁷¹. A ese fin, dicho Consejo tendría como funciones y atribuciones a) asesorar al Poder Ejecutivo en todo lo referente a las políticas generales de la Nación, así como a la forma de concreción de aquéllas; b) promover y preparar propuestas en tal sentido y analizar las que le someta al Poder Ejecutivo Nacional; c) realizar o promover actividades de investigación y difusión vinculadas con los temas de su competencia; y d) convocar a las entidades intermedias y organizaciones libres del pueblo a los fines de posibilitar, ampliar y dar cauce institucional a la participación popular⁷². Estaría integrado por personalidades políticas que el Poder Ejecutivo Nacional convocase a tal efecto⁷³ teniendo el Ministerio del Interior de la Nación a su cargo la presidencia⁷⁴.

Por todo lo anterior, no resultó extraño que, a la hora de encarar el último proceso de reforma constitucional, otra vez, la cuestión de la democracia semidirecta no estuviese ausente.

3.3. La idea de una reforma constitucional ya se planteaba a comienzos de 1992 aunque se pospuso ante los sucesivos cuestionamientos del radicalismo⁷⁵. A mediados de 1993 se inicia el tratamiento parlamentario de un proyecto impulsado por el oficialismo quien sostenía al igual que en 1949, que los 2/3 que impone el texto del Artículo 30 C.N. para declarar la necesidad de la reforma debían contarse

⁷⁰ Decreto PEN 371/90, B.O. 1 de Marzo de 1990.

⁷¹ Artículo 1, Decreto PEN 371/90.

⁷² Artículo 2, Decreto PEN 371/90.

⁷³ Artículo 3, Decreto PEN 371/90.

⁷⁴ Artículo 4, Decreto PEN 371/90.

⁷⁵ García Lema, Alberto. "La reforma por dentro", Planeta, Buenos Aires, 1994, página 112.

sobre los presentes. Apoyando esta postura el Diputado Francisco de Durañona y Vedia (U.Ce.De.) presentó un proyecto tendiente a reglar legislativamente esta cuestión. El justicialismo pactó entonces con el Senador Leopoldo Bravo (bloquismo sanjuanino) la presentación de un proyecto "más potable" el cual fue aprobado en general y en particular por la Cámara de Senadores el 21 de Octubre con treinta y dos votos afirmativos y dieciséis negativos, sin ningún ausente; se daban, así, de hecho, los 2/3 del total⁷⁶. En ese proyecto se incorporaba, entre otras innovaciones, la posibilidad de incorporar mecanismos de democracia semidirecta.

Ante la dificultad de obtener también 2/3 en la Cámara de Diputados -totales o presentes- y fracasadas las negociaciones con el radicalismo⁷⁷, pocos días después, el Presidente Menem convocaba a los ciudadanos para expresar voluntariamente su opinión en una consulta popular⁷⁸ que el Poder Ejecutivo realizaría el día 21 de Noviembre de 1993 respecto de la necesidad de la modificación de la Constitución Nacional y de su oportunidad⁷⁹ debiendo los sufragantes responder afirmativa o negativamente sobre la necesidad y oportunidad de la eventual reforma⁸⁰. Para esa ocasión los partidos políticos reconocidos gozarían de las facilidades y garantías debidas para hacer conocer su opinión y fiscalizar los procedimientos de votación y escrutinio⁸¹.

Ante estas circunstancias, el senador por Entre Ríos Ricardo Laferriere (U.C.R.) planteó la necesidad de consensuar con el justicialismo la reforma y suspender la consulta⁸². Sin embargo, la reacción en el radicalismo fue dispar. En un extremo se ubicaron quienes se pronunciaron a favor de la reforma y de la consulta –por ejemplo, el Gobernador rionegrino, Horacio Massaccesi⁸³ y el intendente de Río Grande⁸⁴- y en otro, los que se manifestaban abiertamente por la negativa, pasando por intermedios como pedir no votar –el platense Antonio

⁷⁶ Clarín, Buenos Aires, 22 de Octubre de 1993.

⁷⁷ García Lema, Alberto. Op. Cit., página 112.

⁷⁸ Decreto PEN 2181/93, B.O. 26 de Octubre de 1993.

⁷⁹ Artículo 1, Decreto PEN 2181/93.

⁸⁰ Artículo 2, Decreto PEN 2181/93.

⁸¹ Artículo 5, Decreto PEN 2181/93.

⁸² Clarín, Buenos Aires, 27 de Octubre de 1993.

⁸³ Clarín, Buenos Aires, 1 de Noviembre de 1993.

⁸⁴ Clarín, Buenos Aires, 27 de Octubre de 1993.

Tróccoli⁸⁵- o dejar en libertad a cada votante para adoptar cualquiera de las opciones anteriores –el cordobés Eduardo Angeloz-⁸⁶. Ante esta diversidad de criterios, la Convención Nacional de la U.C.R. resolvió dejar en libertad a cada distrito para que adoptara su propia estrategia de cara a la consulta convocada⁸⁷. Por su parte, varios dirigentes justicialistas –el Presidente Provisional del Senado, Eduardo Menem⁸⁸ y el Presidente del P.J., Eduardo Duhalde⁸⁹- se mostraban favorables a dejar sin efecto la consulta si el radicalismo estuviese dispuesto a acordar la reforma.

Mientras, el Poder Ejecutivo dictó un decreto complementario⁹⁰ en el que se aclaraba, de manera similar a lo ocurrido en 1984, que los ciudadanos que gozaren de derechos electorales y no se hallaren incluidos en el padrón correspondiente al domicilio registrado en su respectivo documento cívico estarían habilitados para emitir el sufragio en la mesa de votación más próxima a su domicilio⁹¹ y que quienes se hallaren en tránsito en una localidad distinta de aquella donde deberían sufragar podrían hacerlo en cualquier mesa de votación de la localidad en la que estuviesen⁹². Además, de manera novedosa, los ciudadanos que fuesen designados como autoridad de mesa percibirían una retribución de \$ 50 que se haría efectiva a través de los juzgados federales con competencia electoral⁹³.

La doctrina, en tanto, rechazó de manera categórica la posibilidad de iniciar el procedimiento de reforma de la constitución de esta manera. Este procedimiento, decía Becerra Ferrer, no tiene “asidero o valor jurídico”; es un “elemento perturbador que le resta transparencia a todo el proceso preconstituyente” que sólo pretende “presionar psicológicamente a los legisladores”⁹⁴. Spota, por su parte, insistía en que el “plebiscito” es “un procedimiento absolutamente ilegal y

⁸⁵ Clarín, Buenos Aires, 1 de Noviembre de 1993.

⁸⁶ *Ámbito Financiero*, Buenos Aires, 28 de Octubre de 1993.

⁸⁷ *La Nación*, Buenos Aires, 4 de Noviembre de 1993.

⁸⁸ Clarín, Buenos Aires, 28 de Octubre de 1993.

⁸⁹ Clarín, Buenos Aires, 1 de Noviembre de 1993.

⁹⁰ Decreto PEN 2258/93, B.O. 5 de Noviembre de 1993.

⁹¹ Artículo 3, Decreto PEN 2258/93.

⁹² Artículo 4, Decreto PEN 2258/93.

⁹³ Artículo 9, Decreto PEN 2258/93.

⁹⁴ Becerra Ferrer, Guillermo. *Op. Cit.*, página 888.

contrario a la sustancia o esencia de los artículos 1 y 22 de la C.N.”⁹⁵. Simultáneamente, las encuestas pronosticaban que la participación en la consulta sería alta y que el “SI” se impondría sin dificultad⁹⁶.

El 4 de Noviembre se produciría un encuentro “reservado”, organizado aparentemente por el sindicalista gastronómico Luis Barrionuevo y el ex Ministro del Interior radical, Enrique Nosiglia, del que también habrían participado Eduardo Duhalde, Eduardo Bauzá y Mario Losada⁹⁷, entre Menem y Alfonsín, quien reclamaba dejar sin efecto la consulta⁹⁸, pero no quería aparecer como quien obstruía la reforma constitucional pues él mismo la había planteado pocos años antes. Las negociaciones entre el justicialismo y el radicalismo avanzaban y por esta razón, se detuvo en la Cámara de Diputados el tratamiento de un proyecto de reforma presentado por Durañona y Vedia⁹⁹. Dentro de la U.C.R. uno de los que más se oponían a Alfonsín y a un eventual acuerdo, era el entonces senador por la Capital Federal, Fernando de la Rúa¹⁰⁰.

El 13 de Noviembre Raúl Alfonsín se imponía como presidente del Comité Nacional de su partido y al día siguiente se firmaba el “Pacto de Olivos” -que nada dijo sobre las formas semidirectas-. Un día más tarde el gobierno cumplía con la promesa que le habría hecho a Alfonsín de suspender la consulta¹⁰¹. Motiva dicha decisión el hecho de que “la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista han solicitado que se proceda a suspender la fecha de realización de la consulta convocada por Decreto 2181/93; que esos pedidos se fundamentan en la posibilidad cierta de establecer coincidencias nacionales sujetas a la aprobación popular mediante la convocatoria a elecciones de convencionales constituyentes; y que las fuerzas peticionantes constituyen las dos primeras minorías de la H. Cámara de Diputados de la Nación, ámbito de representación del pueblo en el sistema parlamentario argentino”. La consulta programada para el 21 de Noviembre sólo se suspendió y no se dejó sin efecto totalmente porque el acuerdo

⁹⁵ Spota, Alberto Antonio. Op. Cit., página 987.

⁹⁶ Página 12, Buenos Aires, 6 de Noviembre de 1993.

⁹⁷ La Nación, Buenos Aires, 9 de Noviembre de 1993.

⁹⁸ Clarín, Buenos Aires, 5 de Noviembre de 1993.

⁹⁹ García Lema, Alberto. Op. Cit., página 120.

¹⁰⁰ Clarín, Buenos Aires, 10 de Noviembre de 1993.

¹⁰¹ Decreto PEN 2339/93, B.O. 16 de Noviembre de 1993.

debía ser ratificado por cada conducción partidaria. Fernando de la Rúa se mantenía antirreformista¹⁰² y también los partidos provinciales, aunque luego, algunos de ellos decidieron apoyar el Pacto y la reforma¹⁰³.

Alfonsín finalmente logró el apoyo de la Convención Nacional de su partido que resolvió instruir a los legisladores radicales de votar positivamente el proyecto de ley de declaración de necesidad de reforma de la Constitución¹⁰⁴. Luego de arduos debates entre juristas del radicalismo y del justicialismo¹⁰⁵ el 13 de Diciembre de 1993 se fijaban definitivamente las pautas del “Pacto de Olivos”; así, el Presidente de la Nación y Presidente del Partido Justicialista, Carlos Saúl Menem y el Presidente del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical, Raúl Ricardo Alfonsín, “renuevan la intención de ambas fuerzas políticas de impulsar una reforma parcial de la Constitución Nacional que, sin introducir modificación alguna en las declaraciones, derechos y garantías de su primera parte, permita alcanzar los objetivos de modernización institucional expuestos en la reunión del pasado 14 de Noviembre...” Simultáneamente se negocia un cambio de integración en la Corte Suprema de Justicia de la Nación que culminaría con la renuncia de Rodolfo Barra y Mariano Cavagna Martínez¹⁰⁶.

3.4. La Cámara de Diputados inició el tratamiento del proyecto de ley surgido del “Pacto”, el cual fue aprobado el 22 de Diciembre. Al pasar al Senado éste se consideró cámara de origen y, por ello, a pesar de tratarse de un proyecto completamente nuevo que poco tenía que ver con el aprobado por los senadores el 23 de Octubre¹⁰⁷ aceptó “las enmiendas introducidas por la cámara revisora” – léase, Diputados- salvo en lo relativo al acortamiento del mandato de los senadores de nueve a seis años. Sin devolver el proyecto a la otra Cámara (como indicaba el entonces Artículo 77 C.N.) el Senado lo aprobó el 29 de Diciembre, sin recibir objeciones de la Cámara de Diputados. La Ley 24.309 fue publicada en el

¹⁰² Clarín, Buenos Aires, 16 de Noviembre de 1993.

¹⁰³ Página 12, Buenos Aires, 25 de Noviembre de 1993.

¹⁰⁴ García Lema, Alberto. Op. Cit., página 141.

¹⁰⁵ Sabsay, Daniel y Onaindia, José Miguel. “La Constitución de los argentinos”, Errepar, Buenos Aires, 1997, página 94.

¹⁰⁶ Sabsay, Daniel y Onaindia, José Miguel. *Ibíd.*, página 91.

¹⁰⁷ “Ciencia ficción parlamentaria”, La Nación, Buenos Aires, 30 de Diciembre de 1993.

B.O. el 31 de Diciembre de 1993. Luego, considerando que con la promulgación de dicha ley quedaba “definitivamente superada la necesidad de consulta popular” fueron derogados los Decretos 2181/93 y 2339/93¹⁰⁸.

Los instrumentos de democracia semidirecta, aunque no con un rol estelar, estuvieron presentes dentro de la Ley 24.309 entre los temas que debían “ser habilitados por el Congreso Nacional para su debate por la Convención Constituyente”¹⁰⁹. En concreto se previó la posibilidad de incorporación de la iniciativa y de la consulta popular por habilitación de un artículo nuevo a incorporar en un Capítulo Segundo de la Primera Parte de la Constitución Nacional.

4. La Convención Nacional Constituyente de 1994.

4.1. Elegida la Convención Constituyente encargada de reformar el texto supremo nacional e instalada en Santa Fe – Paraná, en su Comisión de Participación Democrática fueron varios los proyectos que se discutieron en torno a los IDS siendo esta temática debatida en el Pleno del cuerpo en la sesión del 26 de Julio de 1994. Los convencionales que estuvieron en general en contra de los mecanismos de la democracia semidirecta por considerar que colisionaban con Artículos 1 y 22 C.N. (que, recordemos, debían permanecer inalterados, por decisión del legislador ordinario) como Rodolfo Frontera¹¹⁰ (MODIN, Santa Fe) y Ricardo Harvey¹¹¹ (PAL, Corrientes) fueron lúcida y enfáticamente replicados por quienes como Iván Cullen¹¹² (U.Ce.De. – Independiente, Santa Fe) o Eduardo Menem¹¹³ (P.J., La Rioja) entendían que estaban incluidos en el Artículo 33 C.N.

4.2. Frontera sostuvo que constitucionalizar estos mecanismos sería como otorgarle al presidente facultades extraordinarias o la suma del poder público;

¹⁰⁸ Decreto PEN 112/94, B.O. 1 de Febrero de 1994.

¹⁰⁹ Artículo 3 inc. C.

¹¹⁰ Convención Nacional Constituyente de 1994. “Diario de Sesiones”, Imprenta del H. Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1995, página 2037.

¹¹¹ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2079.

¹¹² Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2039.

¹¹³ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2130.

pronunciándose, en cambio, curiosamente, a favor de la revocatoria, instrumento cuya incorporación no se discutía¹¹⁴. Sostuvo que en Argentina hay un "sistema representativo a ultranza", "una aristocracia electiva", incompatible con los instrumentos de democracia semidirecta¹¹⁵ a los que descalificó como "guiños que hay que hacer a la sociedad", "entretenimientos, juguetes", "fuegos de artificio, cortinas de humo"¹¹⁶. El profesor Cullen le respondió que tal incompatibilidad no existía pues el Artículo 22 C.N. sería una norma general que permite la existencia de normas especiales para contener estos nuevos mecanismos¹¹⁷ que, por otra parte, ya estaban incluidos en el Artículo 33 C.N.¹¹⁸. Se pronunció además a favor del veto (que no estaba incluido en la propuesta de reforma) y pidió, muy atinadamente, que se agregase la consulta posterior cuando el Congreso no tratase la iniciativa popular¹¹⁹ para que se convirtiera en una efectiva "preservación de los derechos de las personas" concretizándose "la democracia participativa que todos anhelamos"¹²⁰

4.3. Por su parte Harvey empezó negando la existencia de la democracia semidirecta¹²¹ agregando que la iniciativa popular no es otra cosa que la "facultad de petionar a las autoridades" ya asegurada por el Artículo 14 C.N.; manifestándose también en contra de la consulta sin demasiados fundamentos¹²². El convencional Vicente Brusca (P.J., Capital Federal) le replicó que el Artículo 22 C.N. no iba a ser modificado sino complementado, enriquecido y perfeccionado¹²³. Y completaba: "Se presentaron decenas de proyectos, pero sus autores postergaron posiciones individuales y precisiones originarias para arribar a un dictamen que diera el amplio respaldo que necesitan" estas instituciones¹²⁴. "La

¹¹⁴ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2037.

¹¹⁵ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2037.

¹¹⁶ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2040.

¹¹⁷ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2039.

¹¹⁸ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2086.

¹¹⁹ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2086.

¹²⁰ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2090.

¹²¹ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2079.

¹²² Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2080.

¹²³ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2022.

¹²⁴ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2023.

consulta y la iniciativa son adecuados remedios para los síntomas de escepticismo y falta de iniciativa que se evidencia en una parte de la población para sumarse a la vida pública y para opinar y participar en la vida política”. La “iniciativa es una capacidad movilizadora, cuantitativa y cualitativamente distinta (al derecho a peticionar) que instala un tema y presiona para que sea tratado”¹²⁵. “Hay que buscar equilibrar defender el sistema representativo y la gobernabilidad por parte de aquellos que fueron legítimamente objeto del voto popular y no poner requisitos de tan difícil cumplimiento que tomen impracticable la norma y que el derecho sea de ejecución ilusoria o imposible”. Luego, con menos argumentos a nuestro entender, justifica los temas vedados porque “están articulados por varias normas interrelacionadas entre sí que los hacen de una complejidad tal que resulta difícil que se vote por sí o por no dentro de un proyecto aislado”. En el caso de los tratados internacionales, por ejemplo, “generaría una reacción en los países con los cuales tenemos relaciones... que no sabemos que efecto puede producir”¹²⁶.

4.4. A su turno, el convencional Enrique Cardesa (Frente Grande, Buenos Aires) consideró –en la misma línea de Cullen- que debía haber consulta popular vinculante cuando el Congreso rechazase, ignorase o modificase un proyecto de iniciativa popular, pudiendo el Congreso, en su propuesta, presentar un contraproyecto alternativo. De esta forma la iniciativa no quedaba limitada a una mera petición. De lo contrario, insistía con justeza, no se producirían modificaciones institucionales de importancia. “Cuando la sociedad advierte que posee herramientas válidas para lograr el cambio de rumbo de las políticas, se involucra activamente en los conflictos, porque siente que existen mayores posibilidades de influir en su resolución”¹²⁷. Su agrupación fue también la que propuso que se estableciera expresamente en la Constitución que en menos de dieciocho meses debía dictarse la ley reglamentaria –lo que finalmente se incumpliría- para evitar lo que sucedió en Italia y en varias provincias argentinas, donde pasaron años para que el legislador cumpliera con la manda constitucional;

¹²⁵ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2023.

¹²⁶ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2026.

¹²⁷ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2032.

y a veces, ni siquiera así lo haría. La democracia semidirecta, advertía Cardesa, “desmonopoliza la agenda pública, arbitra sobre temas que dividen transversalmente a los ciudadanos, vincula el conflicto social al sistema político por vías legales y permite que la lucha social tenga respuesta también en el sistema institucional que a la vez se vería involucrado en ella”. Propuso, incluso, la iniciativa popular administrativa, la que tendría “por objeto requerir del Poder Ejecutivo el cumplimiento de una ley en vigencia o la promulgación de un decreto. Así, cuando los promotores observan que, transcurrido el plazo que determinará una ley especial, no son satisfechos sus reclamos, podrían solicitar al órgano judicial de aplicación una audiencia pública con el área ministerial correspondiente; si en esa audiencia no se llegara a un acuerdo o, logrado éste, no fuese respetado luego por el Poder Ejecutivo, los promotores podrían solicitar al órgano judicial de aplicación la convocatoria a una consulta popular de carácter vinculante para que el pueblo decidiera entre el reclamo formulado y la posición del Poder Ejecutivo. Una vez analizada la pertinencia del reclamo desde el punto de vista formal y material, el órgano judicial resolvería si ha lugar a la consulta o no”¹²⁸ Y fundamentaba: “Este mecanismo se justifica plenamente en un país como el nuestro, con una larga tradición legisferante, pero que en la práctica deja de lado la ley o se distancia de tal modo que produce efectos contrarios a los buscados”¹²⁹. Hizo además otras dos propuestas. Primero, que vetada una ley, la cámara de origen pudiera insistir en la correspondiente sanción, ordenando con la mayoría de sus miembros la convocatoria a una consulta popular de carácter vinculante por la que la ciudadanía optaría entre la opinión de la Cámara y la del Poder Ejecutivo (sería un referéndum de arbitraje). Y segundo, que en materias que competen al Congreso, un proyecto aprobado por ocho legislaturas provinciales pudiera ser sometido a consulta popular vinculante si fuese ignorado, rechazado o modificado inaceptablemente por el Parlamento, pudiendo éste presentar su propio proyecto¹³⁰ (contra proyecto). Finalmente, se manifestó en contra de que el Poder Ejecutivo pudiera convocar a consulta, ni siquiera no

¹²⁸ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2033.

¹²⁹ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2034.

¹³⁰ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2034.

obligatoria ni vinculante; aceptando sólo que pudiese enviar un proyecto al Congreso y que éste – como en España, Suecia y Noruega, dice- lo someta a consulta¹³¹.

4.5. El convencional Richard Battagion (Partido Demócrata, Mendoza) se manifestó a favor de incorporar la iniciativa popular pero sin reglamentarla en la Constitución y sin fijarle plazo al Congreso para su tratamiento pues se lo pondría, decía, “frente al riesgo de tener que tratar un proyecto de ley sin la necesaria profundidad de debate porque se vence el término, forzándolo de esa manera a tomar una decisión que puede ser apresurada” pudiendo ello entrañar “el descrédito de la institución parlamentaria¹³² También se pronunció en contra del “techo” del 3 % que finalmente estableció el Artículo 39 C.N. para la ley reglamentaria, considerando que este era un tema de exclusiva incumbencia del Congreso¹³³ y, en igual sentido, de la consulta convocada por el Poder Ejecutivo “porque el Gobierno puede emplear el plebiscito como una forma de coacción hacia la sociedad y de presión a los partidos de la oposición cuando el Congreso no está dispuesto a concederle las autorizaciones que tengan que ver con sus iniciativas en trámite para resolver cuestiones políticas, partidarias o de ambiciones de poder”, pues “detrás de la idea de dar participación a la ciudadanía se esconde la intención de dar al gobierno un instrumento más de presión, porque es el que establece qué temas serán sometidos a la consulta popular¹³⁴; y, citando a Arend Lijphart, calificó a estas consultas controladas por el gobierno como prohegemónicas¹³⁵. Propuso, finalmente, que fuese siempre el Congreso el que convocase a la ciudadanía¹³⁶, lo que recibió el apoyo de los convencionales Roberto Comet (U.Ce.De., Córdoba) y Eduardo Barcesat (Frente Grande, Capital Federal)¹³⁷.

¹³¹ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2035.

¹³² Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2048.

¹³³ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2049.

¹³⁴ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2051.

¹³⁵ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2052.

¹³⁶ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2053.

¹³⁷ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2067.

4.6. El convencional Víctor Hugo Salazar (U.C.R., Capital Federal) estimó que con la incorporación de estos mecanismos se evitaría “la alineación, la anomia, la marginación de grandes sectores con respecto al proceso político”¹³⁸ mientras el convencional Luis Iriarte (Fuerza Republicana, Tucumán) propuso que la consulta –únicamente vinculante- sólo procediese en caso de “un grave interés nacional” y teniéndose en cuenta el voto afirmativo contado sobre todo el cuerpo electoral (pone como ejemplo, para fundar su postura, el caso finalmente trunco de la reforma constitucional de Mendoza que pretendía contarse sobre los asistentes y que veremos más adelante) y, al estilo suizo de la doble mayoría, en no menos de 2/3 de las provincias¹³⁹. El convencional Pedro Pontussi (Partido Renovador, Salta) se manifestó en contra de que el Poder Ejecutivo no pudiese vetar la ley de convocatoria a consulta popular pues, dijo, se alteraría su función colegislativa¹⁴⁰; aclarándole con toda pertinencia Iván Cullen que en estos casos el Poder Ejecutivo deja de ser colegislador¹⁴¹. Finalmente, es de destacar que la convencional Rina Leiva (Frente Grande, Buenos Aires) insistió en la conveniencia de incluir la revocatoria de mandato¹⁴² a pesar de no estar previsto este instrumento entre los “temas habilitados” por la ley.

4.7. Así, entonces, sin afectarse la representatividad¹⁴³ y sin tocar el Artículo 22 C.N., en virtud de la habilitación conferida por el Artículo 3 inc. c de la Ley 24.309 se incorporaron en 1994 la iniciativa popular legislativa en el Artículo 39 C.N. y la consulta popular –con sus dos variantes- en el Artículo 40 C.N. en el nuevo Capítulo Segundo “Nuevos derechos y garantías”, dentro de la Primer Parte del texto supremo nacional.

Pero más allá de lo que expresamente el constituyente incluyó en el texto supremo, cabe preguntarse si, con base en el Artículo 33 C.N., no serían posibles

¹³⁸ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2060.

¹³⁹ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2065.

¹⁴⁰ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2070.

¹⁴¹ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2087.

¹⁴² Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2083.

¹⁴³ Galli, Guillermo Mario. *Op. Cit.*, página 1091.

otros mecanismos de democracia semidirecta. Con anterioridad¹⁴⁴ nos pronunciamos a favor de permitir la consulta popular extraorgánica, esto es, aquella que fuera promovida directamente por los ciudadanos, sin mediación de los órganos representativos -Congreso o Poder Ejecutivo-, a la que en el Capítulo II identificamos como referéndum de iniciativa popular. En igual sentido respecto a la revocatoria popular de mandatos, en cuanto –al menos- contra cara del derecho de elegir. En este caso, este instrumento de sufragio no electoral funcionaría como complemento necesario del sufragio electoral. Al respecto, debemos mencionar que la senadora Marita Colombo (U.C.R., Catamarca) presentó un proyecto de ley en 2002 convocando a consulta popular vinculante a los fines de que los ciudadanos se pronunciasen sobre la revocatoria de los mandatos de aquellos funcionarios que hubiesen accedido a cargos electivos de orden nacional, ante el incumplimiento del mandato recibido o por mal desempeño en sus funciones¹⁴⁵ y el diputado Hernán Damiani (U.C.R. – Misiones) el mismo año un proyecto de ley¹⁴⁶ regulando la revocatoria popular de mandatos legislativos nacionales¹⁴⁷

5. Los IDS en la normativa federal.

5.1. Iniciativa popular.

5.1.1. En el Artículo 39 se incorporó la iniciativa popular legislativa en estos términos: “Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral

¹⁴⁴ Quiroga Lavie, Humberto, Benedetti, Miguel Ángel y Cenicacelaya, María de las Nieves. “Derecho Constitucional Argentino, Rubinzal – Culzoni, Santa Fe – Buenos Aires, 2001, página 355.

¹⁴⁵ S-02-1686.

¹⁴⁶ 3794-D-02.

¹⁴⁷ Ver Anexo X – 2.

nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal”

5.1.2. Lo primero que debemos señalar respecto a esta norma que reconoce como fuente a varios antecedentes del derecho público provincial, es que, en relación al titular del derecho, sólo habilita (en tanto derecho político que es) a los ciudadanos de cualquiera de las tres categorías -agregamos- constitucionales y legales (nativos, naturalizados y por opción, según la Ley 316) a presentar proyectos de leyes que el Congreso sea competente para dictar.

5.1.3. Esos proyectos pueden implicar la modificación o derogación de normas ya vigentes así como la creación de nuevas normas. La cláusula constitucional no se pronuncia respecto a si sólo pueden presentarse proyectos articulados o también son viables las meras proposiciones legislativas. Lamentablemente, la opción por esta última alternativa que nos parece la más correcta, no fue la que adoptó la ley reglamentaria, como veremos más adelante.

5.1.4. El Artículo 39 C.N. enumera una serie de materias vedadas a la posibilidad de presentación de iniciativa popular en sentido similar a algunas constituciones provinciales (Córdoba, Salta y San Luis). En este sentido, se advierte una injustificada¹⁴⁸, infundada¹⁴⁹ desconfianza en el pueblo soberano no obstante el aparente énfasis del comienzo de la norma lo que ciertamente deriva en una incoherencia del convencional constituyente quien, como dice Sagüés, “por un lado exalta el papel del pueblo en la democracia y por otro se lo retacea”¹⁵⁰. En el debate en la Convención Constituyente no se dieron

¹⁴⁸ Mercado Luna, Ricardo. “Iniciativa popular: ¿Cláusula declarativa o real instrumento de democracia participativa?”, L.L. Suplemento sobre Ley 24.747, Junio de 1997, página 129.

¹⁴⁹ Midón, Mario A. “Manual de Derecho Constitucional Argentino”, Plus Ultra, Buenos Aires, 1997, página 83.

¹⁵⁰ Sagüés, Néstor P. “Elementos de Derecho Constitucional”, Astrea, Buenos Aires, 1997, Tomo I, página 351.

argumentos serios de tan importantes prohibiciones que, en algún sentido, desnaturalizan al instrumento más desarrollado de la democracia semidirecta. En particular, con respecto al tema de la reforma constitucional, el convencional (y miembro informante) Vicente Brusca trató -sin lograrlo a nuestro juicio- de justificar su veda diciendo sólo que esta cuestión tiene un procedimiento especial indicado en el Artículo 30 de la Constitución; y con relación a los restantes temas prohibidos, como ya adelantáramos, que "están articulados por varias normas interrelacionadas entre sí, que los hacen de una complejidad tal que resulta difícil que se vote por sí o por no dentro de un proyecto aislado".

Excluir de modo tan vago todo lo relativo al presupuesto es casi una barrera infranqueable, pues siempre habrá implicancias más o menos directas sobre el presupuesto¹⁵¹, aún en los problemas aparentemente más distantes. Su admisibilidad o no dependerá, entonces, del criterio más amplio o más estrecho que adopte la Cámara de Diputados, lo que lo toma un aspecto discrecional en demasía.

En cuanto a la exclusión de los temas impositivos nos parece que contradice el principio que viene desde la Carta Magna de 1215 (*non taxation without representation*) y que fuera receptado en 1853 en el actual Artículo 52 que le otorga la iniciativa en el procedimiento legislativo -y con ello, mayores posibilidades de imponer su posición- de las leyes tributarias a la Cámara de Diputados por ser el cuerpo que más genuinamente representa al pueblo. Lo más grave es que estas limitaciones tan categóricas del constituyente no pueden ser subsanadas (no lo fueron, en definitiva) por la ley reglamentaria.

5.1.5. Los proyectos deben ser presentados en la Cámara de Diputados quien, en nuestro sistema constitucional representa al pueblo de la Nación. Pero, que ocurre con los proyectos que involucren temas deben tener iniciativa en el Senado, como, por ejemplo, los del Artículo 75 inc. 19 (desarrollo regional) o del Artículo 75 inc. 2 (coparticipación federal impositiva)? En esta cuestión no

¹⁵¹ Colautti, Carlos E. "Derechos Humanos", Universidad, Buenos Aires, 1995, página 223.

podemos compartir la opinión de quienes sostienen que estas temáticas estarían incluidas entre las vedadas, extendiéndose de ese modo indirectamente el campo de las prohibiciones¹⁵². Al contrario, acordamos con quienes no ven ningún impedimento al respecto¹⁵³, debiendo en su caso la Cámara de Diputados hacer el examen de admisibilidad del proyecto presentado y remitirlo luego al Senado para que empiece el tratamiento legislativo.

5.1.6. En cuanto al porcentaje de firmas requeridas, la Constitución Nacional optó —como varias constituciones provinciales— por establecerle un “techo” al legislador; por cierto, más bajo que en algunas de ellas (Chubut, San Luis, Tierra del Fuego). Esta técnica nos parece claramente superior a dejar librado este aspecto a la voluntad de la ley o, más aún, a indicar un “piso” que luego legislativamente sea tan alto que torne inviable al instituto constitucional, como ocurrió en La Rioja, según veremos luego.

5.1.7. Respecto al plazo con que cuenta el Poder Legislativo para expedirse, el texto supremo nacional consagró el de doce meses. Pero, como debe contarse? Debe ser dividido por dos o es para cada una de las Cámaras? Y si una de ellas cumple en el plazo y la otra no? O si se trata en Comisión, pero luego no en el plenario? Todos estos son interrogantes que el constituyente ha dejado sin respuesta. Pero, además, en definitiva, que pasa si el Congreso no se expide en ese término? Lo ideal es que el proyecto de iniciativa popular sea presentado ante el órgano legislativo correspondiente (de cualquier nivel del Estado) y que si éste al cabo del tiempo determinado lo ignora, automáticamente quede aprobada la propuesta popular (no habría ninguna dificultad en el caso de proyectos formulados) y si lo rechaza, se desemboque automáticamente en una consulta popular vinculante. En ese caso el órgano legislativo debería tener la opción, a su vez, de presentar un proyecto alternativo (un “contra proyecto” como se denomina

¹⁵² Loñ, Félix. Op. cit., página 1018 y Schinelli, Guillermo Carlos. Op. Cit., página 1010.

¹⁵³ Bidart Campos, Germán. “Tratado Elemental de Derecho Constitucional”, Tomo VI, Ediar, Buenos Aires, 1994, página 290; Sagüés, Néstor P. Op. cit., página 350 y Bidegain, Carlos María. Op. Cit., página 223.

en Suiza) para que la ciudadanía bien informada decidiese por uno u otro. De esa manera, los legisladores estarían incentivados a cumplir con el mandato constitucional; de lo contrario es un enorme y desmoralizador gasto de esfuerzos sin resultado alguno.

La única interpretación posible al “expreso tratamiento” que requiere la cláusula constitucional es que se debe aprobar o rechazar¹⁵⁴ el proyecto presentado. Como ya dijimos, la iniciativa popular es una actuación del pueblo de carácter pre-legislativa y pro-legislativa. Pero, planteada como está en la Constitución Nacional (y en la ley reglamentaria que no subsanó esto) deviene en mero ejercicio del clásico derecho de peticionar consagrado desde siempre en el Artículo 14 C.N.

La solución que auspiamos -que fue sostenida por los convencionales Carlos Auyero (Frente Grande, Buenos Aires) Enrique Cardesa (Frente Grande, Buenos Aires) e Iván Cullen (U.Ce.De. – Independiente, Santa Fe)- de ninguna manera puede considerarse incompatible con la norma del Artículo 82 C.N. que prohíbe la sanción ficta pues, si lo dijese la ley, el Congreso en definitiva se estaría pronunciando dejando que sea el pueblo (su mandante) quien decida. Y si lo hubiese dicho la Constitución, sería un caso de excepción a la regla del Artículo 82. De esta manera se entendió este IDS en el Dictamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia. Allí se leía: “La iniciativa popular es un sistema mediante el cual se presenta un proyecto o reforma por vía de petición acompañada por la firma de un número de ciudadanos... Si la iniciativa no es considerada debe convocarse al electorado para que exprese su opinión. De ser afirmativa respecto de la iniciativa, ésta deberá ser aprobada por los gobernantes”¹⁵⁵. Como veremos más adelante, la mayoría de las constituciones provinciales incurren en el mismo defecto.

¹⁵⁴ Reca, Ricardo P. “Las estructuras del poder y representatividad: los institutos de iniciativa y consulta popular”, E. D. 168, página 885.

¹⁵⁵ Dictamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia, E.U.deB.A., Buenos Aires, 1986 página 76.

5.1.8. Al igual que respecto a otras leyes reglamentarias del texto constitucional, el mandato supremo de la Disposición Transitoria Tercera que estableció que “La ley que reglamente el ejercicio de la iniciativa popular deberá ser aprobada dentro de los dieciocho meses de esta sanción” no sería cumplido por el legislador ordinario. La Ley 24.747, basada en un proyecto¹⁵⁶ del diputado Antonio María Hernández (U.C.R., Córdoba) fue sancionada el 27 de Noviembre de 1996, promulgada tácitamente¹⁵⁷ por el P.E.N. el 19 de Diciembre y publicada en el B.O. el 24 de Diciembre del mismo año¹⁵⁸

5.1.8.1. Innecesariamente consigna el Artículo 1 que se reglamenta el Artículo 39 de la Constitución Nacional y de manera redundante el Artículo 2 que “los ciudadanos podrán ejercer el derecho de iniciativa popular para presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados de la Nación”. Respecto a esto último destacamos que en el proyecto de los diputados Polino – Bravo – Estévez Boero – Fernández Meijide – Flores – Marcoli – Mendoza – Solanas la iniciativa la podía presentar un ciudadano, una O.N.G. o un sindicato.

Sobreabundantemente, el Artículo 3 dice: “No podrán ser objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal”. El proyecto del diputado Hernández agregaba a estos cinco, la Ley de Ministerios y la disidencia parcial del diputado Gómez Diez al Dictamen de mayoría preveía la exclusión de los temas en los que la Cámara de Senadores es cámara de origen, sosteniendo un criterio que, como ya apuntamos, creemos desacertado.

5.1.8.2. “La iniciativa popular requerirá la firma de un número de ciudadanos no inferior al uno y medio por ciento (1,5%) del padrón electoral utilizado para la

¹⁵⁶ 0488-D-95.

¹⁵⁷ Artículo 80 C.N.

¹⁵⁸ Otros proyectos tenidos en cuenta fueron los de los diputados Bullrich – Argüello – Digón (1204-D-95); Polino – Bravo – Estévez Boero – Fernández Meijide – Flores – Marcoli – Mendoza – Solanas (4967-D-95); y Carlos O. Menem (0806-D-96); y de los senadores Alasino (0197-S-95); Genoud – Losada – Cendoya – Solari Yrigoyen – de la Rúa (0822-S-95); Romero Feris (0862-S-95); Cafiero (1490-S-95); y Berhongaray (1898-S-95).

última elección de diputados nacionales y deberá representar por lo menos a seis (6) distritos electorales. Cuando la materia de la iniciativa sea de alcance regional el requisito del porcentual se cumplirá considerando únicamente el padrón electoral del total de las provincias que componen dicha región, sin tener en cuenta la cantidad de distritos que prevé el primer párrafo” (Artículo 4) Afortunadamente el porcentaje exigido por la ley terminó siendo menor al de muchos proyectos presentados: 3 % en el de Hemández y en el de Bullrich – Argüello – Digón; 2 % en los de Polino – Bravo – Estévez Boero – Fernández Meijide – Flores – Marcoli – Mendoza – Solanas; y Berhongaray. Respecto a la cantidad de distritos requeridos, se adoptó un criterio intermedio, ya que algunos proyectos presentados tenían una exigencia mayor (el de Bullrich – Argüello – Digón, ocho distritos) y otros menor (Polino – Bravo – Estévez Boero – Fernández Meijide – Flores – Marcoli – Mendoza – Solanas, tres distritos). No se aclara en que proporción se deberá representar por lo menos a seis distritos ni tampoco que se entiende por región.

5.1.8.3. El Artículo 5 de la Ley establece los requisitos formales de la iniciativa popular. “La iniciativa popular deberá deducirse por escrito y contendrá: a) La petición redactada en forma de ley en términos claros; b) Una exposición de motivos fundada; c) Nombre y domicilio del o los promotores de la iniciativa, los que podrán participar de las reuniones de Comisión con voz de acuerdo a la reglamentación que fijen las mismas; d) Descripción de los gastos y origen de los recursos que se ocasionaren durante el período previo a presentar el proyecto de iniciativa popular ante la Cámara de Diputados; e) Los pliegos con las firmas de los peticionantes, con la aclaración del nombre, apellido, número y tipo de documento y domicilio que figure en el padrón electoral. Estos recaudos son tan abundantes y complejos que difícilmente puedan cumplirse sin una estructura política de respaldo. Parecería que sólo los partidos políticos podrían emprender tan ardua tarea. Pero si ello es así, qué sentido tiene que los mismos que presentan candidatos para los cargos representativos sean también los

promotores de iniciativas populares?¹⁵⁹. Sólo se acepta la presentación de proyectos articulados y fundados, como sostenía antes de la sanción de la ley y ante el silencio constitucional, parte de la doctrina¹⁶⁰. Al contrario, la disidencia parcial del diputado Gómez Diez al Dictamen de mayoría preveía la posibilidad de presentar una iniciativa no formulada. Por otra parte, en la observación del diputado Carlos Raimundi se establecía la posibilidad de presentar proyectos de iniciativa al P.E. con el objeto de reclamarle la ejecución de leyes en vigencia y / o la sanción de decretos a tal efecto; si en el plazo de tres meses no se veía satisfecho el reclamo se podía acudir a la Justicia Federal a través de una acción de amparo solicitando una audiencia pública con el área ministerial correspondiente; y fracasada esta instancia se podía pedir a la Justicia Federal que la cuestión fuese sometida a consulta popular vinculante en los términos del Artículo 40 C.N.

5.1.8.4. En el Artículo 6 se consigna “Toda planilla de recolección de firmas para promover una iniciativa debe contener un resumen impreso del proyecto de ley a ser presentado y la mención del o los promotores responsables de la iniciativa. El resumen contendrá la información esencial del proyecto, cuyo contenido verificará el Defensor del Pueblo en un plazo no superior a diez días previo a la circulación y recolección de firmas”. Esta intervención del Defensor del Pueblo¹⁶¹ excede las competencias que la Constitución le asigna en el Artículo 86, sin aclararse con que finalidad debe verificar el contenido antes de la recolección de firmas, pues él no decide sobre su admisibilidad. Esto podría resultar incompatible con el Artículo 9 que otorga esa competencia a la Justicia Electoral¹⁶². Tampoco se dice en este caso que pasa ante el incumplimiento del plazo de diez días.

¹⁵⁹ Schinelli, Guillermo Carlos. Op. cit., página 1014.

¹⁶⁰ Sabsay, Daniel y Onaindía, José Miguel. Op. Cit., página 141.

¹⁶¹ Ver este tipo de actuaciones en Anexos X - 3 y X - 4.

¹⁶² Loñ, Félix. Op. cit., página 1020.

5.1.8.5. Según el Artículo 7, “Previo a la iniciación en la Cámara de Diputados, la justicia nacional electoral verificará por muestreo la autenticidad de las firmas en un plazo no mayor de veinte días, prorrogable por resolución fundada del Tribunal. El tamaño de la muestra no podrá ser inferior al medio por ciento (0,5 %) de las firmas presentadas. En caso de impugnación de firma, acreditada la falsedad se desestimarán la misma del cómputo de firmas para el proyecto de iniciativa popular, sin perjuicio de las demás acciones penales a que hubiere lugar, la planilla de adhesiones es documento público. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, podrán certificar la autenticidad de las firmas todos los autorizados por la ley electoral” (debió decir Ley de Partidos Políticos). De esta manera no se define que órgano de la justicia electoral es competente: será el juez del lugar donde se registran las firmas? O el que primero intervenga? Los veinte días desde cuando se cuentan? En aras de simplificar el trámite, en el proyecto Polino – Bravo – Estévez Boero – Fernández Meijide – Flores – Marcoli – Mendoza – Solanas se podían autenticar las firmas por escribano público, justicia electoral, registro nacional de las personas y carta documento. Y para desincentivar a especuladores, en el proyecto de Bullrich – Argüello – Digón, en el caso de no autenticidad del 15 % o más de las firmas, se establecía además una multa de cincuenta pesos por firma no auténtica y la desestimación de la iniciativa. Nos parece que, además, debería fiscalizarse la calidad de ciudadano de los firmantes.

5.1.8.6. “La iniciativa popular deberá ser presentada ante la Mesa de Entradas de la H. Cámara de Diputados, la Presidencia la remitirá a la Comisión de Asuntos Constitucionales, la que en el plazo de veinte días hábiles deberá dictaminar sobre la admisibilidad formal de la iniciativa, debiendo intimar a los promotores a corregir o subsanar defectos formales”, establece el Artículo 8, norma absurdamente dilatoria que nada dice del incumplimiento del plazo indicado. En la observación al Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales de Diputados formulada por el diputado González Gaviola se indicaba la conveniencia de que si la iniciativa presentada se refiriese a un asunto de iniciativa de la Cámara de Senadores, la Mesa de Entradas de la Cámara de Diputados, a través del Presidente de la

Cámara, la girase al Senado. La Ley no aclara cual es el papel (si es que tienen alguno) de los promotores durante el trámite parlamentario. En el Dictamen de la Comisión del Senado se proponía que hasta tres representantes de los promotores podían participar de las reuniones de comisión e informar sobre el proyecto sin derecho a voto que, como hemos visto, es una solución extendida en el derecho comparado.

5.1.8.7. Conforme al Artículo 9 “El rechazo del proyecto de iniciativa popular no admitirá recurso alguno. La justicia nacional electoral tendrá a su cargo el contralor de la presente ley. Los promotores tendrán responsabilidad personal. Se aplicarán las sanciones previstas por el Artículo 42 de la Ley 23.298”. Se consagra, a nuestro entender erróneamente, la inapelabilidad de la decisión de la Cámara sobre la admisibilidad formal del proyecto cuando debió haberse previsto un recurso ante la justicia electoral. En la observación del diputado Raimundi se establecía, precisamente, la posibilidad de recurrir ante la Cámara Nacional Electoral.

5.1.8.8. En el Artículo 10 se establece el control de fondo: “Admitido el proyecto de ley, la Presidencia de la Cámara de Diputados de la Nación ordenará la inclusión en el orden del día como asunto entrado, siguiendo en adelante el trámite previsto para la formación y sanción de las leyes. Recibida la iniciativa y cumplidos los requisitos del artículo 3, el presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, dentro de las cuarenta y ocho horas lo girará para su tratamiento a la Comisión de Labor Parlamentaria, o la que cumpla sus funciones, la que deberá producir dictamen a más tardar para la segunda reunión de dicho cuerpo. En el orden del día correspondiente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, deberá ser incluida la iniciativa, con tratamiento preferente. La Cámara podrá girar la iniciativa a sus comisiones respectivas, las que tendrán cada una quince días corridos para dictaminar, si lo hicieran en común se sumarán los plazos. Vencido el término anterior, con o sin despacho, el cuerpo procederá al tratamiento de la iniciativa, pudiendo a tal efecto declararse en comisión

manteniendo la preferencia”. La admisión del proyecto implica un nuevo ingreso a la Cámara, ahora como proyecto de ley. El resto de la norma es criticada por la doctrina por apartarse de los procedimientos clásicos de trabajo parlamentario y distorsionar las funciones habituales de las comisiones de asesoramiento permanente y la Comisión de Labor Parlamentaria¹⁶³. “Preferente” significa que en las comisiones permanentes, su tratamiento desplaza a cualquier otro proyecto y en la Comisión de Labor Parlamentaria la misma ley dice que debe ser tratado en la primera o segunda reunión siguiente. En el Pleno, deberá ser tratado en su reunión inmediatamente siguiente, como primero del orden del día. De todas formas, en ningún caso se prevé penalidad alguna ante el incumplimiento de esta “preferencia”. Según el proyecto Polino – Bravo – Estévez Boero – Fernández Meijide – Flores – Marcoli – Mendoza – Solanas el trámite en Diputados no podía durar más de ciento veinte días, para girarlo luego al Senado y así posibilitar el cumplimiento del plazo del Artículo 39 C.N. Queremos destacar además que en el Dictamen de la Comisión del Senado se podían subsanar los defectos formales; y en la observación del diputado Raimundi se establecía que en caso de que la iniciativa adoleciera de estos defectos, el Congreso asesoraba a los ciudadanos para remediarlos. La norma legal vigente tampoco aclara que ocurre ante el rechazo total del proyecto en una Cámara. No podrá volver a tratarse en las sesiones de ese año, como acontece con los proyectos legislativos ordinarios según mandato del Artículo 81 C.N.? También creemos que hubiera sido importante consignar expresamente que a estos proyectos de iniciativa popular no les son aplicables las disposiciones de la Ley 13.640 de caducidad de proyectos legislativos.

5.1.8.9. Por el Artículo 11, “Admitido el proyecto por iniciativa popular ante la Cámara de Diputados de la Nación, el Congreso deberá darle expreso tratamiento dentro del término de doce meses”; tratamiento que debe producirse en el pleno del Congreso, sancionando o rechazando, dentro de ese plazo que debe contarse desde que el proyecto es admitido por la Cámara. Nos parece oportuno señalar

¹⁶³ Schinelli, Guillermo Carlos. Op. cit., página 1022.

algunas propuestas legislativas superadoras en esta materia. En el proyecto de Bullrich – Argüello - Digón se leía a continuación: “Vencido dicho término sin que fuere rechazado o sancionado, el Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, deberá someter dicho proyecto a consulta popular. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación, lo convertirá en ley y su promulgación será automática”. El mismo proyecto contemplaba en otra norma: “El Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Comunicación, garantizará el acceso igualitario para los argumentos a favor y en contra del proyecto de iniciativa popular, en los medios de comunicación radiotelevisivos”. Por su parte, en el proyecto Polino – Bravo – Estévez Boero – Fernández Meijide – Flores – Marcoli – Mendoza – Solanas también establecía la obligatoriedad de someterlo a consulta popular si no era aprobado. La observación del diputado Storani preveía la consulta (aunque no vinculante, para no entrar en contradicciones con el Artículo 40, sostenía, creemos incorrectamente) que se llevaría a cabo en las siguientes elecciones nacionales. En sentido similar, el Dictamen de minoría de la Comisión del Senado (Usandizaga). La disidencia parcial del senador Villarroel a este último Dictamen proponía una consulta vinculante; y en el mismo, si se le introducían modificaciones al proyecto, sólo si los representantes de los promotores las avalaban, podían pasar; en caso contrario, debía seguir el trámite sin modificaciones.

5.1.8.10. En virtud del Artículo 12 “Queda prohibido aceptar o recibir para el financiamiento de todo proyecto de ley por iniciativa popular, en forma directa o indirecta: a) Contribuciones privadas anónimas, con excepción de lo producido por colectas populares con una contribución máxima autorizada de cincuenta pesos por persona; b) Aportes provenientes de entidades autárquicas o descentralizadas, nacionales o provinciales, sociedades anónimas con participación estatal o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, provincias, municipios, o entidades autárquicas o descentralizadas de empresas que exploten juegos de azar; c) Aportes de gobiernos extranjeros; d) Aportes de entidades extranjeras con fines de lucro; e) Contribuciones superiores

a treinta mil pesos; f) Contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales o profesionales”. Esta norma es ingenua e inocua, pues difícilmente puedan evitarse formas sutiles y solapadas de financiamiento. En otro aspecto, compartimos la opinión de quienes ven como irrazonable la exclusión de asociaciones sindicales, patronales o profesionales¹⁶⁴. Nos parece en cambio muy positiva la idea que postuló en su observación el diputado Raimundi (también el proyecto de Berhongaray) que establecía la posibilidad del reembolso de gastos en caso de que la iniciativa prosperase. El Artículo 13 es de forma¹⁶⁵.

5.1.9. En 2002, en momentos en que la política –o los políticos- padece el peor descrédito de la sociedad argentina, la entonces diputada nacional (FrePaSo) Nilda Garré presentó un proyecto¹⁶⁶ tendiente a modificar la Ley 24.747 para hacer de este mecanismo de democracia semidirecta un instrumento más operativo. En virtud del mismo, el Artículo 4 quedaba redactado de la siguiente manera: “La iniciativa popular requerirá la firma de un número de ciudadanos no inferior al cero setenta y cinco por ciento (0,75 %) del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales y deberá representar por lo menos tres (3) distritos electorales. Cuando la materia de la iniciativa sea de alcance regional el requisito del porcentual se cumplirá considerando únicamente el padrón electoral de las provincias que componen dicha región, sin tener en cuenta la cantidad de distritos que prevé el primer párrafo”. Asimismo se incorporaba el siguiente texto como Artículo 6: “Créase en el ámbito de la Cámara de Diputados de la Nación una oficina de atención y asesoramiento al ciudadano que promueva el derecho de iniciativa popular para presentar proyectos de ley”. En 2004 se logró el consenso necesario y por unanimidad, la Comisión de Asuntos Constitucionales expidió un dictamen haciendo menos dificultosa la presentación de iniciativas populares, aunque no tanto como en el originario proyecto. En su nueva versión – en la que trabajaron además de Garré, Adrián Pérez (ARI-Buenos Aires) y Juan

¹⁶⁴ Salvadores de Arzuaga, Carlos. “Anotaciones a la ley de iniciativa popular”, L.L. Suplemento sobre Ley 24.747, Junio de 1997, página 138.

¹⁶⁵ Ver en Anexo X – 5 gráfico del procedimiento de iniciativa popular.

¹⁶⁶ Expte. 0683 – D- 02.

José Álvarez (PJ-Buenos Aires), el proyecto bajó el “piso” de firmas al 1 % pero permaneció inalterado que los avales deberán representar por lo menos a seis distritos, con el 0,5 % del padrón electoral de dicho distrito. También se aceptó, para evitar errores en la presentación, la creación de una oficina en la Cámara de Diputados asesoramiento a los interesados. Otras de las novedades son que para la recolección de las firmas, habrá un plazo de dieciocho meses, prorrogable por otros dos (en la ley vigente no existe plazo alguno); que si el proyecto alcanzase el 20 % de las firmas exigidas, el Estado deberá promocionarlo por medio de sus empresas de comunicación, a razón de cuatro días por mes, durante cuatro meses; y que las comisiones deberán dictaminar en un plazo no mayor a treinta días hábiles y si no hubiese dictamen, la iniciativa irá igual al recinto en la sesión siguiente, con tratamiento preferencial. Si resultase aprobada, se girará al Senado, que tendrá los mismos tiempos que la Cámara baja para debatirlo.

Las expectativas expresadas a los medios por integrantes de la Comisión de Asuntos Constitucionales -Juan Manuel Urtubey (PJ-Salta) o Mario Negri (UCR-Córdoba)- de que la modificación sería aprobada en la Cámara de Diputados sin dilaciones¹⁶⁷, se hicieron realidad. El 8 de Setiembre obtuvo ciento setenta votos favorables y con ello, la media sanción de la cámara de origen. Sin embargo, a casi tres años de concretado ese avance, todo sigue como entonces.

También damos cuenta de un proyecto presentado –y reiterado- por la senadora Vilma Ibarra¹⁶⁸ para reemplazar las leyes reglamentarias de iniciativa popular y consulta popular vigentes por un nuevo texto que regule ambos institutos de manera conjunta. En él también se baja el “piso” de firmas para la iniciativa popular al 1 %; y a su vez, se reducen los distritos electorales que, como mínimo, deben ser cuatro, no pudiendo ninguna provincia representar más del cuarenta por ciento. Contiene, además, otras novedades interesantes: la Cámara de Diputados debe instrumentar las medidas necesarias a fin de incorporar en su página web toda la información correspondiente a la aplicación de esta ley, incluyendo la referida a los proyectos presentados y su tramitación, los sometidos a consulta

¹⁶⁷ La Nación, Buenos Aires, 30 de Agosto de 2004.

¹⁶⁸ S-2356/04 y S-360/06.

popular, modelos de presentación, formularios, y toda otra que resulte útil y facilite la participación; los promotores y responsables de una iniciativa popular pueden participar de las reuniones de comisión de las Cámaras con voz; y, lo más importante, vencido el término de doce meses, a partir de que el proyecto presentado por iniciativa popular fuera admitido como asunto entrado por la Cámara de Diputados de la Nación, sin que el mismo fuere rechazado o sancionado, el Poder Ejecutivo deberá convocar inmediatamente a consulta popular no vinculante sobre ese proyecto y si el mismo obtuviese el voto afirmativo de la mayoría de los votos válidamente emitidos deberá ser tratado por el Congreso de la Nación, quedando automáticamente incorporado al plan de labor parlamentaria de la Cámara de Diputados de la sesión siguiente a la fecha de proclamación del resultado del comicio por la autoridad electoral.

5.1.10. Varias propuestas han intentado convertirse en ley por esta vía; sin embargo, desde su reglamentación hace ya una década, apenas tres proyectos lograron reunir las firmas requeridas para llegar al Congreso: y sólo dos de ellos fueron tratados y aprobados en el recinto. Esto hace pensar que llevar a la práctica este IDS puede ser casi una "misión imposible"¹⁶⁹. En tal sentido, en 1997, en un manual sobre nuevas herramientas para la acción ciudadana, realizado para la fundación Poder Ciudadano por el constitucionalista Daniel Sabsay advertía que "las modalidades asumidas por la ley de iniciativa popular tienden a tomar la presentación de una iniciativa popular dificultosa y onerosa, requiriendo de conocimiento técnico y de un grado de información no siempre de fácil acceso"¹⁷⁰. Según el testimonio de algunos impulsores de proyectos de iniciativa popular, las mayores dificultades encontradas en el proceso de recolección de firmas son que la mayor parte de las organizaciones no cuenta con la infraestructura y recursos económicos necesarios para cumplir con los requisitos legales; que la iniciativa popular es un instrumento poco conocido por los ciudadanos argentinos y, por lo tanto, el ejercicio del derecho que confiere la

¹⁶⁹ La Nación, Buenos Aires, 26 de Marzo de 2005.

¹⁷⁰ <http://www.poderciudadano.org>

Constitución se encuentra seriamente limitado (en este sentido el Estado está en deuda respecto de la asistencia a los ciudadanos y la difusión del mecanismo en la sociedad) y que, además, las restricciones al financiamiento de las iniciativas fijadas en valores monetarios absolutos, hacen que queden obsoletos luego de procesos de devaluación o inflación¹⁷¹.

El proyecto para la derogación de las jubilaciones de privilegio, que lanzó el periodista Luis Majul, logró llegar a la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados el 8 de Mayo de 2002. Gracias a la difusión alcanzada a través de sus programas de radio y TV y a la logística y credibilidad brindada por Poder Ciudadano –organización co-impulsora del proyecto- se logró reunir 442.965 firmas en todo el país¹⁷². El proceso concluyó con la sanción de la Ley 25.668¹⁷³ que, sin embargo, difiere del proyecto original presentado mediante iniciativa popular, ya que sólo deroga cierto tipo de “jubilaciones especiales”, las de las leyes 22.731, 24.018 y 21.540. No obstante, su sanción se debió a que la iniciativa destrabó otros proyectos que “dormían” en el Congreso.

El segundo proyecto que llegó al Congreso fue el denominado “El Hambre más Urgente”, que proponía un seguro alimentario para todos los menores de cinco años y sus madres en todo el país. Al igual que el anterior, este proyecto contó con el apoyo del diario La Nación que se involucró directamente en la promoción de la iniciativa y el co-impulso de Poder Ciudadano. Además se contó con un apoyo político importante lo que hizo que fuera la iniciativa popular que más firmas reuniera hasta la fecha (alrededor de un millón). El proyecto fue tratado y sancionado rápidamente en el Congreso como Ley 25.724¹⁷⁴, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre más Urgente”.

El tercer proyecto, una propuesta presentada en 2001 por la CGT y la CTA para reformar la legislación laboral, fue devuelto a sus promotores por la Comisión de Asuntos Constitucionales, debido a errores formales e incumplimiento de algunos requisitos.

¹⁷¹ La Nación, Buenos Aires, 4 de Marzo de 2007.

¹⁷² Ver Anexo X - 6.

¹⁷³ B.O. 19 de Noviembre de 2002.

¹⁷⁴ B.O. 17 de Enero de 2003.

La crisis en la seguridad vial que se agudiza en Argentina día tras día preocupaba al Defensor del Pueblo desde hace tiempo. Por ello, a fines de 2004 el organismo comenzó a trabajar en el tema y en 2005 giró un informe al Congreso. Pero, como en dos años no hubo avances significativos en la materia, decidió primero redactar en 2006 un proyecto de ley denominado "Porque la vida vale"¹⁷⁵ que busca la formulación, implementación y evaluación de un plan integral de seguridad vial en el país y luego ponerse a la cabeza él mismo de una colecta de firmas¹⁷⁶ en tal dirección que se está desarrollando en trescientos lugares del país y que cuenta con el apoyo de una docena de ONG's¹⁷⁷.

5.2. Consulta popular.

5.2.1. En el Artículo 40 se incorporó la consulta popular, o, mejor dicho, las consultas populares, pues, como veremos, las hay de dos clases. La norma dice textualmente: "El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática. El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular".

5.2.2. Creemos que, debido a la falta de consenso en la doctrina, nacional y extranjera, respecto a la denominación que algunas formas de consulta popular merecen y que ya hemos tratado precedentemente es el constituyente nacional – como expresamente dijo el convencional Vicente Brusca¹⁷⁸ – optó por esta

¹⁷⁵ Ver Anexo X – 7.

¹⁷⁶ <http://www.defensor.gov.ar>

¹⁷⁷ Ver en Anexo X – 8 la planilla de recolección de firmas.

¹⁷⁸ Convención Nacional Constituyente de 1994. *Ibid.*, página 2023.

genérica fórmula que incluiría, las dos modalidades que alguna doctrina diferencia, esto es, el referéndum y el plebiscito.

Es menester aclarar que el término plebiscito lo estamos empleando aquí en el sentido que lo hacen prestigiosos constitucionalistas de todas las latitudes¹⁷⁹ para designar a la consulta que se hace al cuerpo electoral para que éste decida una cuestión relativa a la estructura esencial del Estado o del gobierno. No le asignamos, entonces, la carga axiológica –negativa- que, como vimos, sobre todo, aunque no exclusivamente, la doctrina francesa le otorga al llamar plebiscito a las consultas a través de las cuales se expresa la confianza personal a un hombre¹⁸⁰ o que son una desviación del referéndum¹⁸¹ por no reconocer una alternativa auténtica entre dos o más soluciones positivas. Y el vocablo referéndum lo utilizamos ahora en el sentido que lo hace la mayoría de la doctrina¹⁸² como derecho del cuerpo electoral a aceptar o rechazar decisiones de índole normativa. Pero, como con frecuencia es difícil determinar si se trata de uno u otro supuesto ya que normalmente hay vínculos muy estrechos entre los hombres y las instituciones –como ya ejemplificamos con el caso Charles de Gaulle y la Constitución de la V República Francesa- nos parece que resulta más conveniente no calificar a estos instrumentos de una manera muy categórica –como acertadamente ha hecho la Convención Constituyente de 1994- o llamarlos genéricamente referéndum, reservando la voz plebiscito para su patología tal como hicimos en el Capítulo III. En el proyecto de ley reglamentaria presentado por el senador Leopoldo Moreau¹⁸³ a la consulta popular vinculante se la

¹⁷⁹ García Pelayo, Manuel. Op. Cit.; Biscaretti di Ruffia, Paolo. Op. Cit.; Ferrando Badía, Juan. "Estudios de Ciencia Política", Tecnos, Madrid, 1985; Izaga, Luis. Op. Cit.; de Vergottini, Giuseppe. Op. Cit.; Ollero, Carlos. Op. Cit.; López, Mario Justo. Op. cit.; Lazzarini, José Luis. "Constitución de la Provincia de Buenos Aires", Astrea, Buenos Aires, 1994.

¹⁸⁰ Duguít, Léon. Op. Cit.; Hauriou, Maurice. Op. Cit.; Duverger, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Ariel, Barcelona, 1980; Ruiz del Castillo y Catalán de Ocón, Carlos. "Manual de Derecho Político", Reus, Madrid, 1939; López, Mario Justo. Op. Cit.

¹⁸¹ Burdeau, Georges. "Droit constitutionnel et institutions politiques", L.G.D.J., Paris, 1968.

¹⁸² García Pelayo, Manuel. Op. Cit.; Duverger, Maurice. Op. cit.; Biscaretti di Ruffia, Paolo. Op. Cit.; Ferrando Badía, Juan. "Estudios de Ciencia Política", Tecnos, Madrid, 1985; Izaga, Luis. Op. cit.; Xifra Heras, Jorge. Op. cit.; Ekmekdjian, Miguel Ángel. "Tratado de Derecho Constitucional", Tomo I, Depalma, Buenos Aires, 1993; Vanossi, Jorge R. A. "Teoría Constitucional", Tomo I, Depalma, Buenos Aires. 1975; López, Mario Justo. Op. Cit.

¹⁸³ S-99-2378.

denominaba referéndum decisorio y a la no vinculante, referéndum consultivo, lo que nos parece, en todo caso, más apropiado.

5.2.3. Según está prevista en la Constitución Nacional, la consulta popular vinculante es competencia del Congreso y la consulta popular no vinculante tanto del Poder Legislativo cuanto del Poder Ejecutivo. El referéndum –en general- en tanto que expresión directa de la voluntad popular soberana, constituye una arma política valiosísima. Pero cuando la Constitución se la otorga como facultad a uno (o varios) de los detentadores del poder, quien decide además de llevarla a cabo o no, el momento y el tema de la consulta y la forma de la misma, puede servir para batir a sus adversarios y legitimar su poder. Por ello creemos que no debe estar a disposición de ningún órgano constitucional, y menos del Ejecutivo. Cuando no es obligatorio, su iniciativa debería estar sólo en manos del pueblo como en Suiza y en los estados de la Unión americana.

Si la consulta sólo es atribución de los gobernantes –como parece surgir de la letra del Artículo 40 C.N.- éstos mantienen la iniciativa política, y la ciudadanía sólo es instrumento para terciar en los conflictos entre aquellos. Como tampoco está prevista en nuestra norma fundamental como árbitro en un conflicto de poderes; ni menos aún, como obligación de las autoridades de consultar sobre temas trascendentes que requieran amplio consenso popular, sólo funcionaría como presión de un poder sobre otro, sobre todo cuando el P.E. no cuenta con las mayorías necesarias en el Congreso para imponer su criterio. En este sentido, no nos parece que la reforma constitucional de 1994 haya significado un avance para fortalecer la participación ciudadana, sino, tal vez, lo contrario. Se trataría de un mero instrumento para “tomarle la temperatura” a la sociedad sobre un tema¹⁸⁴ sobre el que finalmente decidirán los órganos de gobierno.

Procurando mejorar la poca significación de este instrumento es que ya con anterioridad postulamos que, de conformidad con el Artículo 39 C.N. y su ley reglamentaria, los ciudadanos podrían presentar un proyecto de ley cuyo objetivo

¹⁸⁴ Manilli, Pablo L. Op. Cit., página 147.

fuese que el Congreso disponga una consulta popular, vinculante o no vinculante¹⁸⁵.

5.2.4. En la consulta popular vinculante se le niega toda interferencia al P.E. quien no puede vetar la ley que recibe el apoyo popular porque es precisamente el pueblo el que la "promulga", constituyéndose este mecanismo en una suerte de excepción a los Artículos 78, 80 y 99.3 C.N. que le asignan al Presidente el carácter de co-legislador. De la misma manera, tampoco puede el P.E. vetar la ley de convocatoria a consulta popular vinculante¹⁸⁶.

5.2.5. Es posible, a tenor de la letra de la Constitución, consultar sobre leyes que requieren por imperativo constitucional mayorías especiales, como, por ejemplo, la ley que declara la necesidad de reformar la constitución? Algunos autores se manifiestan por la negativa¹⁸⁷. Otros, en cambio, cuyo criterio compartimos, no encuentran obstáculos al respecto¹⁸⁸ pues se podría salvar cualquier objeción exigiéndole al Congreso que decidiese la consulta con la misma mayoría que se necesita para sancionar la ley respectiva. De esta manera, existiría una suerte de "autovinculación" del Congreso¹⁸⁹ que no tiene porque ser descartada. Algún autor se ha enrolado en la posición más amplia pero exceptuando el caso del Artículo 30 porque, sostiene, sería un modo indirecto de modificarlo y se está dentro de la Primera Parte de la Constitución Nacional que era "inmodificable" según el Pacto de Olivos y la Ley 24.309¹⁹⁰. Sin embargo creemos que es posible conciliar el Artículo 30 C.N. con el Artículo 40 C.N.: el Presidente podría preguntar al pueblo si quiere que envíe al Congreso un proyecto

¹⁸⁵ Quiroga Lavie, Humberto, Benedetti, Miguel Ángel y Cenicacelaya, María de las Nieves. Op. Cit., página 354.

¹⁸⁶ Bidart Campos, Germán. "Tratado Elemental de Derecho Constitucional", Tomo VI, Ediar, Buenos Aires, 1994, página 292.

¹⁸⁷ Sagüés, Néstor P., Op. cit., página 331; Prieto, Hugo. "Consulta Popular", L.L. 1996 C, página 1388.

¹⁸⁸ Santiago, Alfonso y Álvarez, Fernando. "Reflexiones en torno a la iniciativa y consulta popular en nuestro régimen constitucional", L.L. Suplemento Universidad Austral, 17 de Julio de 1997, página 3; Galli, Guillermo Mario. "La consulta popular", E.D. 183, página 1159.

¹⁸⁹ Prieto, Hugo. Op. cit., página 1388.

¹⁹⁰ Toricelli, Maximiliano. "La nueva ley de consulta popular: un duro golpe a la participación ciudadana", J.A. 2001 IV, página 895.

de ley de declaración de necesidad de reformar la Constitución y el Congreso podría preguntarle al pueblo si quiere que se debata un proyecto de ley de declaración de necesidad de reformar la Constitución. En ambos casos, se estarían compatibilizando ambas normas de la Constitución con el plus de la participación ciudadana.

5.2.6. Para derogar una ley que nació de una consulta popular vinculante, es necesario convocar nuevamente a otra consulta o puede derogarla el Congreso? Hay quienes sostienen que si poseen la misma jerarquía que el resto de las leyes deberían poder ser derogadas por el Congreso; y ser tan revisables e impugnables judicialmente como cualquier otra ley¹⁹¹. Sin embargo, como analizamos en el Capítulo V, es necesario ser muy cauteloso al respecto porque de lo contrario la voluntad popular expresada de una manera directa podría ser burlada muy fácilmente cuando no coincide con la de los órganos estatales.

5.2.7. Parte de la doctrina entiende que el Congreso no puede utilizar la consulta no vinculante en materia legislativa, sino sólo en facultades ejecutivas – tratados, límites, aduanas-¹⁹². También le niegan las atribuciones exclusivas de cada una de las Cámaras, porque la Constitución se refiere a competencias del Congreso¹⁹³. Algunos no le conceden la posibilidad al Presidente de consultar sobre un proyecto de ley que ha enviado al Congreso¹⁹⁴ o sobre el veto o la promulgación de una ley¹⁹⁵. No vemos como razonable que deban excluirse de la posibilidad de consulta las cinco materias vedadas para la iniciativa popular con el argumento de que si el pueblo no puede, menos pueden las autoridades¹⁹⁶; menos aún si en ese estrecho criterio se pretende incluir a ambas clases de consulta¹⁹⁷. Por el contrario, sostenemos que esas barreras para la participación

¹⁹¹ Galli, Guillermo Mario. Op. cit., página 1157 y López, Mario Justo. Op. cit., página 71.

¹⁹² Prieto, Hugo. Op. cit., página 1389.

¹⁹³ Prieto, Hugo. Op. cit., página 1390.

¹⁹⁴ Galli, Guillermo Mario. Op. cit., página 1158.

¹⁹⁵ Galli, Guillermo Mario. Op. cit., página 1158.

¹⁹⁶ Prieto, Hugo. Op. cit., página 1391 y Galli, Guillermo Mario. Op. cit., página 1158.

¹⁹⁷ Badeni, Gregorio. "Nuevos derechos y garantías constitucionales", Ad-Hoc, Buenos Aires, 1995, página 89.

popular no deberían existir en ningún supuesto. También nos parece al menos discutible la idea de que no pueden consultarse declaraciones de guerra, estado de sitio ni intervención federal por ser decisiones que responden a un “estado de necesidad”¹⁹⁸.

5.2.8. La comprobada tendencia a nivel universal del electorado a emanciparse de la opinión de los partidos a los que habitualmente vota cuando le toca pronunciarse sobre un tema objeto de un IDS, provoca cierto recelo de los representantes ante estos mecanismos¹⁹⁹. Esa sería la razón por la cual en nuestra ley suprema se ha desvinculado la consulta popular de la iniciativa popular. En la mayoría de los más de sesenta proyectos que se presentaron en la Convención Nacional Constituyente de 1994 se observaba esta desvinculación. Y, al contrario, la decena de propuestas (U.C.R., U.Ce.De., P.J. y F.G.) que las vinculaban, no fueron analizadas ni en comisión ni en el Pleno porque –a confesión de parte, relevo de prueba, dicen los abogados- “afectarían la representatividad de los legisladores, recortarían las atribuciones del Parlamento y debilitarían a los partidos políticos”. Ni siquiera se discutió si la consulta podía nacer a partir de una iniciativa popular desechada o no tratada, como analizamos más arriba.

5.2.9. En la consulta popular no vinculante, se establece la única excepción constitucional a la obligatoriedad del voto, que surge expresamente del Artículo 37 C.N. para el resto de las modalidades de sufragio.

5.2.10. La Ley 25.432 que reglamenta tanto la consulta popular vinculante cuanto la no vinculante fue sancionada el 23 de Mayo de 2001 y promulgada de hecho por el P.E.N. el 21 de Junio siguiente. Antes de que esto ocurriera, en los siete años que transcurrieron desde la reforma constitucional hasta que el Congreso finalmente desarrollara el contenido del Artículo 40 C.N., la pregunta

¹⁹⁸ Galli, Guillermo Mario. Op. cit., página 1158.

¹⁹⁹ Ver Capítulo V.

que se imponía era si era posible de todos modos, aún a falta de reglamentación legal, utilizar este mecanismo constitucional. Compartimos la posición de quienes contestaban afirmativamente, por cuanto una norma nueva no puede ser interpretada de manera que sus consecuencias sean menos favorables que cuando no había norma alguna. Y si antes de 1994 sólo con el Artículo 33 C.N., se aceptaban estos instrumentos, luego debería haber más razón aún para hacerlo²⁰⁰ De esta manera se postulaba respecto del Artículo 40 C.N. su operatividad²⁰¹ no obstante que algunos sostengan que las cláusulas operativas son sólo en favor de los habitantes y no de las autoridades²⁰².

5.2.10.1. Nos parece acertado calificar de "mezquina"²⁰³ a la Ley 25.432. Su restrictivo Título I está dedicado a la consulta popular vinculante. El Artículo 1 comienza como la Constitución Nacional y luego establece las muchas excepciones que surgen de los Artículos 53, 39, 40, 75 incs. 2 y 19 C.N. (materias de iniciativa exclusiva de una u otra Cámara) y de los Artículos 30, 39, 40, 75 incs. 2, 3, 22 y 24, 77, 79, 83, 81, 85, 99 inc. 3, 114 y 115 C.N. (materias que requieren de mayorías legislativas especiales). Textualmente dice "El Congreso de la Nación, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular vinculante todo proyecto de ley con excepción de aquellos cuyo procedimiento de sanción se encuentre especialmente reglado por la Constitución Nacional mediante la determinación de la cámara de origen o por la exigencia de una mayoría calificada para su aprobación". O sea, se le niega al pueblo la posibilidad de pronunciarse en todos los temas trascendentes. Además, desde un punto de vista formal, por un lado, siendo que según la Constitución y la ley le otorgan, respecto de la sanción de la ley de convocatoria a este tipo de consulta popular, a la Cámara de Diputados la iniciativa, no parece lógico excluir de lo que puedan ser materias de consulta aquellas en las que Diputados sea Cámara de

²⁰⁰ Bidart Campos, Germán. "Tratado Elemental de Derecho Constitucional", Tomo VI, Ediar, Buenos Aires, 1994, página 293.

²⁰¹ Ekmekdjian, Miguel Ángel "Tratado de Derecho Constitucional", Depalma, Buenos Aires, Tomo III, 1995, página 631 y Galli, Guillermo Mario. Op. cit., página 1159.

²⁰² Prieto, Hugo. Op. cit., página 1391.

²⁰³ Toricelli, Maximiliano. Op. cit., página 892.

origen. Y por otro, en cuanto a las materias en las que la propia Constitución prevé una mayoría calificada, no se advierte la necesidad de excluirlas, sino simplemente disponer que en el trámite de sanción de la ley de convocatoria a la consulta popular vinculante sea necesario alcanzar la misma mayoría especial. En cambio merece nuestro reconocimiento el proyecto del senador José Antonio Romero Feris que vedaba la posibilidad de someter a consulta popular –vinculante o no vinculante- la limitación de los derechos individuales²⁰⁴.

5.2.10.2. A continuación se consigna que “La ley de convocatoria a consulta popular vinculante deberá tratarse en una sesión especial y ser aprobada con el voto de la mayoría absoluta de miembros presentes en cada una de las Cámaras” (Artículo 2). En este aspecto, nos parece absolutamente excesivo exigir una mayoría tan alta como 2/3 para la ley de convocatoria como se proponía en algún proyecto²⁰⁵

5.2.10.3. Reiterando las palabras de la Constitución en el Artículo 3 se establece que “En todo proyecto sometido a consulta popular vinculante, el voto de la ciudadanía será obligatorio” Inexplicablemente, en el Artículo 4 se consigna que “Toda consulta popular vinculante será válida y eficaz cuando haya emitido su voto no menos del 35 % de los ciudadanos inscriptos en el padrón electoral nacional”, premiándose de esta forma el incumplimiento de la ciudadanía de un deber constitucional. Esta previsión sólo tendría sentido si el voto no fuese obligatorio²⁰⁶. Sin embargo, con sorpresa, advertimos que en el proyecto de la senadora Ibarra²⁰⁷ se mantiene esta sinrazón.

Según el Artículo 5, “Cuando un proyecto de ley sometido a consulta popular vinculante obtenga la mayoría de votos válidos afirmativos, se convertirá automáticamente en ley, la que deberá ser publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina dentro de los diez días hábiles posteriores a la proclamación

²⁰⁴ S-99-0200.

²⁰⁵ S-99-2300 (Alcides H. López), S-99-2338 (Jorge A. Villaverde) y S-99-2363 (Eduardo Menem).

²⁰⁶ Toricelli, Maximiliano. Op. cit., página 896.

²⁰⁷ S-2356/04 y S-360/06.

del resultado del comicio por la autoridad electoral. Cuando un proyecto de ley sometido a consulta popular vinculante obtenga un resultado negativo, no podrá ser reiterado sino después de haber transcurrido un lapso de dos años desde la realización de la consulta. Tampoco podrá repetirse la consulta durante el mismo lapso”.

5.2.10.4. A su turno, el Título II de la Ley que reglamenta la consulta popular no vinculante con sus limitaciones hace que la realización concreta de este instrumento se vea por demás afectada. Si bien contiene las mismas barreras que para la consulta vinculante tanto retaceo parece exagerado cuando, en este caso además, las autoridades no quedan obligadas a acatar la opinión de la ciudadanía. Esta estrecha visión sólo se justificaría en la desconfianza hacia el electorado²⁰⁸. Así: “Puede ser sometido a consulta popular no vinculante, todo asunto de interés general para la Nación, con excepción de aquellos proyectos de ley cuyo procedimiento de sanción se encuentre especialmente reglado por la Constitución Nacional, mediante la determinación de la cámara de origen o por la exigencia de una mayoría calificada para su aprobación. En este tipo de consulta el voto de la ciudadanía no será obligatorio” (Artículo 6). Para evitar especulaciones o presiones, el proyecto del senador Menem²⁰⁹ establecía, a nuestro juicio correctamente, que el Poder Ejecutivo sólo podía someter a consulta proyectos legislativos que no hubieran sido objeto de su iniciativa ante el Congreso ni que tuviesen sanción por alguna de sus Cámaras; también que la convocatoria a consulta popular suspendía hasta la fecha del comicio, la tramitación de proyectos de ley que sobre similar temática pudieran encontrarse en trámite parlamentario ante el Congreso de la Nación.

5.2.10.5. La ley vigente continúa: “La convocatoria realizada por el Poder Ejecutivo Nacional deberá efectuarse mediante decreto decidido en acuerdo general de ministros y refrendado por todos ellos. La consulta popular no

²⁰⁸ Toricelli, Maximiliano. Op. cit., página 896.

²⁰⁹ S-99-2363.

vinculante convocada a instancia de cualquiera de las Cámaras del Congreso deberá ser aprobada por el voto de la mayoría absoluta de miembros presentes en cada una de ellas” (Artículo 7). No advertimos la necesidad de exigirle al Presidente que la convocatoria la realice mediante un decreto con idénticas formalidades a los de necesidad y urgencia; bastaría, nos parece, el refrendo del o los ministros respectivos, según la materia de que se trate. Idéntico requisito se observa en el nivel provincial para la consulta popular convocada por el Gobernador en Catamarca²¹⁰, Chubut²¹¹ y Río Negro²¹².

5.2.10.6. Según el Artículo 8 “Cuando un proyecto de ley sometido a consulta popular no vinculante, obtenga el voto afirmativo de la mayoría absoluta de votos válidos emitidos, deberá ser tratado por el Congreso de la Nación, quedando automáticamente incorporado al plan de labor parlamentaria de la Cámara de Diputados de la sesión siguiente a la fecha de proclamación del resultado del comicio por la autoridad electoral”.

5.2.10.7. El Título III contiene las Disposiciones Comunes. Así, “La ley o el decreto de convocatoria a una consulta popular —según corresponda— deberá contener el texto íntegro del proyecto de ley o decisión política objeto de consulta y señalar claramente la o las preguntas a contestar por el cuerpo electoral, cuyas respuestas no admitirán más alternativa que la del sí o el no” (Artículo 9). El proyecto de modificación de la senadora Ibarra²¹³ mejora esta previsión al exigir que la justicia constate que “el texto no induzca a una respuesta determinada, ni plantee falsas dicotomías, ni falsas opciones”. Una norma similar contenía el proyecto del senador Menem²¹⁴. Para el caso de que se hiciesen dos o más consultas populares el mismo día, las boletas de voto, deberían ser lo suficientemente distintas como para no inducir a error y cada una de ellas versar sobre una única materia.

²¹⁰ Ley 5.113.

²¹¹ Ley 4.564.

²¹² Ley 3.688.

²¹³ S-2356/04 y S-360/06.

²¹⁴ S-99-2363.

“La ley o el decreto de convocatoria a consulta popular deberán ser publicados en el Boletín Oficial de la República Argentina, en el diario de mayor circulación de cada una de las provincias y en los dos diarios de mayor circulación del país. Dictada la convocatoria, todos los puntos sometidos a consulta popular deberán difundirse en forma clara y objetiva, por medios gráficos, radiales y televisivos” (Artículo 10). “Los partidos políticos reconocidos, estarán facultados para realizar campañas de propaganda exponiendo su posición con relación al asunto de la consulta, a través de espacios gratuitos en los medios de comunicación masiva, y conforme a las normas que regulan la concesión de estos espacios en ocasión de las elecciones nacionales” (Artículo 11). Nos parece que, en este ítem, debió incluirse además a las ONG’s, sindicatos, y asociaciones en general relacionadas con la materia objeto de la consulta; así como la prohibición expresa para los órganos estatales –de todos los niveles- de intervenir directa o indirectamente en las campañas o realizar actos que de alguna manera puedan favorecer o perjudicar a alguna posición.

“La consulta popular deberá realizarse dentro de un plazo no inferior a 60 días y no superior a 120 días corridos desde la fecha de publicación de la ley o el decreto de convocatoria en el Boletín Oficial de la República Argentina” (Artículo 12). “Para determinar el resultado de toda consulta popular no serán computados los votos en blanco” (Artículo 13). Y “el día fijado para la realización de una consulta popular, no podrá coincidir con otro acto electoral”. Respecto a esto último, no hay acuerdo en la doctrina -lo que se refleja en las distintas soluciones que, como vimos, se encuentran en el derecho comparado- acerca de si se favorece o no una más genuina expresión de voluntad popular desvinculando temporalmente la celebración de un IDS de las elecciones para cubrir cargos representativos. A nosotros nos parece más saludable la opción seguida por la Ley 25.432 en tanto evita el “efecto arrastre” que la elección de representantes puede causar en un acto donde los ciudadanos deben decidir no sobre personas sino sobre “asuntos” controversiales. Agregaríamos, además, que no pudiese celebrarse una consulta, por el mismo motivo, en una fecha muy próxima –antes o

después- a una elección. Lo que no queda claro, a partir del texto de la ley es si, en un mismo día, se podría consultar más de un asunto.

5.2.10.8. Los últimos artículos de la Ley son de forma: "Serán de aplicación a las consultas convocadas conforme a los procedimientos previstos, las disposiciones del Código Nacional Electoral (Ley 19.945 y sus modificatorias), en cuanto no se opongan a la presente Ley. La Justicia Electoral Nacional será competente en todo lo relativo al comicio (Artículo 15) Y "Las erogaciones derivadas de la ejecución de la presente ley, deberán ser afectada al crédito previsto anualmente en el presupuesto nacional a partir del ejercicio correspondiente al año 2001" (Artículo 16).

5.2.10.9. Estimamos que debió haberse previsto que cuando el pueblo aprobase determinado asunto a través de una consulta, no pudiese esa decisión ser modificada o derogada sino por un procedimiento especial, ya sea, a través de otra consulta –lo óptimo, a nuestro entender- o de una ley adoptada con una mayoría calificada y transcurrido un lapso prudencial.

Otra cuestión que también quedó sin resolverse es el voto de los argentinos que viven fuera del país quienes, en virtud de la Ley 24.007²¹⁵, si se inscriben en el Registro de Electores Residentes en el Exterior, podrán votar en las elecciones nacionales, sin que expresamente estén contemplados los supuestos de sufragio no electoral.

5.2.11. En los últimos años se han presentado numerosos proyectos de convocatoria a consulta popular vinculante por parte de diputados de todos los partidos y de todos los distritos en una variedad de materias, como, a modo de ejemplo: la declaración de necesidad de la reforma total de la Constitución Nacional (Alicia Castro)²¹⁶; la implementación del sistema del juicio por jurados (Polino – Bösch de Sartori – Walsh – González – Rivas – Di Pollina – Maffei – De

²¹⁵ B.O. 5 de Noviembre de 1991.

²¹⁶ 4262-D-2002 y 5226-D-2004.

Brasi – Monteagudo – Basteiro – Barbagelata – García – De Nuccio)²¹⁷; la legalidad o ilegalidad del aborto (Luis Zamora)²¹⁸; la reforma al sistema penal (Adrián Menem)²¹⁹; la creación de un fondo para el ingreso ciudadano de la niñez (Marta Maffei)²²⁰; el pago o no de la deuda externa (Zamora – De Brasi – Tinnirello)²²¹; la conformación de una comisión investigadora sobre los orígenes, crecimiento, proceso y desarrollo de la deuda externa (Roselli – Piccinini)²²²; la explotación del petróleo y el gas (Monteagudo – Rivas – Macaluse – Walsh – Roselli – Maffei – González – Cafiero – Pérez – Rodríguez – Jarque)²²³; la privatización o estatización del servicio público postal (Héctor Polino)²²⁴; la reestatización del transporte ferroviario de cargas otorgado a la empresa Ferrocarril General Belgrano S.A. (Polino – López – Castro – Rodríguez – García – Pérez – Barbagelata – Di Pollina – Roselli – Basteiro – Maffei – García – De Brasi – Musa)²²⁵; la consideración del agua potable y los servicios de saneamiento como bienes públicos y sociales y el acceso a ellos como derecho humano fundamental e inalienable (Curletti – Giustiniani – Lescano)²²⁶; la consideración del agua como recurso natural estratégico (Monteagudo – Roselli – Piccinini – Polino – Walsh – Basteiro – Lozano – Cafiero – Godoy – González – García – Macaluse – Musa – Jarque – Maffei)²²⁷ y no enajenable (Monteagudo – Lozano – Maffei – Neri)²²⁸; la declaración de emergencia ambiental en la zona de influencia del Centro Atómico Ezeiza (Tinnirello – González – Polino)²²⁹. Ninguno de ellos ha tenido éxito.

A su turno, merece mencionarse un proyecto de ley presentado por la senadora Mabel L. Caparrós (P.J., Tierra del Fuego) –sin que hasta el momento haya prosperado– tendiente a “fomentar los mecanismos de participación

²¹⁷ 7507-D-2004.

²¹⁸ 2775-D-2004.

²¹⁹ 4033-D-2001 y 1583-D-2004.

²²⁰ 6748-D-2004 y 0785-D-2006.

²²¹ 3711-D-2004.

²²² 3494-D-2004.

²²³ 3796-D-2004.

²²⁴ 5778-D-2003 y 0790-D-2005.

²²⁵ 5757-D-2004.

²²⁶ 0813-S-2005.

²²⁷ 1007-D-2005.

²²⁸ 6650-D-2005.

²²⁹ 5672-D-2005.

ciudadana, a implementar una política nacional educativa a través de los medios de comunicación para su difusión y a generar el compromiso cívico de introducir los cambios en las políticas que requiere la sociedad coadyuvando a la tarea de los legisladores y del gobierno y sirviendo como canal de comunicación entre representantes y representados”²³⁰.

6. Los IDS en el orden provincial.

Las provincias son la entidad fundamental del Estado federal argentino, al que formaron, por su “voluntad y elección” como reza el Preámbulo de la Constitución Nacional, “en cumplimiento de pactos preexistentes”; y la autonomía es su principal característica. “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”²³¹.

Citando a Joaquín V. González, en 1994 la Corte Suprema dijo que “el artículo 5 exige una adecuación de las instituciones locales a los mencionados requerimientos que debe conducir a que las constituciones de provincia sean semejantes a la nacional, que confirmen y sancionen sus principios, declaraciones y garantías y que lo modelen según el tipo genérico que ella crea. Pero no exige, ni puede exigir que sean idénticos, una copia literal o mecánica, ni una reproducción más o menos exacta e igual de aquella. Porque la Constitución de una provincia es el código que condensa, ordena y de fuerza imperativa a todo el derecho natural que la comunidad social posee para gobernarse, no cedida para los propósitos más amplios y extensos de fundar la Nación. Luego, dentro del molde jurídico del código de derechos y poderes de ésta, cabe la más grande variedad, toda la que pueda nacer de la diversidad de caracteres físicos, sociales e históricos de cada región o provincia, o de sus particulares anhelos o aptitudes

²³⁰ S-2657/04.

²³¹ Artículo 5 C.N.

colectivas”²³². Por ello es que no obstante que se imponga el sistema representativo, era absolutamente compatible con esta exigencia que las constituciones provinciales incorporaran expresamente IDS –y así lo hicieron varias- aún antes de que la democracia semidirecta alcanzase consagración positiva en el texto supremo federal.

Más allá de alguna aislada experiencia anterior, las primeras constituciones provinciales que en el siglo XX tuvieron mecanismos de democracia semidirecta fueron las de Mendoza de 1916 (Artículo 221) y Buenos Aires de 1934 (Artículo 192) ambas para la reforma constitucional. A su vez, la de Córdoba de 1923 (Artículo 152) y la de Entre Ríos de 1933 (Artículo 193) previeron estos instrumentos para el ámbito municipal.

La segunda ola de incorporación de IDS en el derecho público provincial se va a corresponder con el surgimiento de las nuevas provincias a partir de la transformación de los territorios nacionales en la década de 1950. Así, las constituciones del Chaco (Artículo 2) y Neuquén (Artículo 3), ambas de 1957 y Misiones de 1958 (Artículo 3) van a contar con iniciativa popular, referéndum y revocatoria.

El tercer momento significativo es de 1983 en adelante. Con la recuperación del Estado de Derecho en el país, muchas provincias se embarcan en procesos de reforma de sus textos fundamentales. Esa será una instancia propicia para la adopción y/o mejoramiento de los IDS en numerosos textos constitucionales provinciales: Catamarca (1988), Córdoba (1987), Formosa (1991), Jujuy (1986), La Rioja (1986), Río Negro (1988), Salta (1986), San Juan (1986), San Luis (1987), Santiago del Estero (1986), Tierra del Fuego (1991).

En muchas constituciones provinciales aparece una fórmula genérica –casi siempre a los inicios del texto supremo- en la que se postula como principio fundamental del sistema institucional al que se está dando origen, la soberanía del pueblo, respecto de la cual se reafirma que se ejerce no sólo eligiendo a los representantes para los cargos públicos electivos sino también a través de los diferentes IDS contemplados en su articulado. Esta técnica –que como vimos es

²³² Caso “Partido Justicialista de Santa Fe c/ Provincia de Santa Fe”, F. 317:1195.

bastante usual en el derecho comparado- la utilizan los textos constitucionales de Catamarca (Artículo 2), Corrientes (Artículo 3), Chaco (Artículo 2), Chubut (Artículos 5 y 41), Formosa (Artículo 4), Jujuy (Artículo 2), La Rioja (Artículos 1, 3 y 74), Misiones (Artículo 2), Neuquén (Artículo 3), Río Negro (Artículo 2), Salta (Artículo 2), San Juan (Artículo 2), San Luis (Artículo 2), Santiago del Estero (Artículo 39) y Tierra del Fuego (Artículo 4) para luego detallar los diferentes instrumentos en particular.

6.1. Referéndum Constitucional.

En ninguna constitución provincial está previsto que el pueblo sea consultado sobre la totalidad de un proyecto de constitución elaborado por un órgano estatal, con el propósito de que sólo comience a regir luego de obtenido el apoyo de la ciudadanía. Sin embargo, en más de dos tercios de los textos supremos provinciales se prevé la intervención popular en algún momento del procedimiento para su revisión.

6.1.1. Intervención del pueblo para aprobar o no la reforma de uno o pocos artículos de la Constitución.

6.1.1.1. Este mecanismo lo introdujo la Constitución de Buenos Aires de 1873 que preveía dos modos de reforma: La enmienda a un sólo artículo podía ser propuesta por diez diputados, cinco senadores o el Poder Ejecutivo; si era declarada la necesidad de la enmienda por 3/5 de cada Cámara, se discutía y si era aprobada por 2/3 de cada Cámara, se sometía al pueblo la enmienda la que debía ser apoyada por la mayoría de los electores. En caso de reforma parcial o total, lo que se consultaba al pueblo era si debía reunirse o no una convención constituyente que discutiría y eventualmente sancionaría la reforma. La de 1889 suprimió este doble procedimiento adoptando un único mecanismo para todos los

casos: la necesidad de la reforma la declaraba la Legislatura por 3/5 en cada Cámara y luego se sometía al pueblo la decisión de reunir o no una Convención Constituyente. En caso afirmativo, el cuerpo se reunía, debatía y sancionaba el nuevo texto.

En aplicación de esta normativa, la Ley 4.219 del 2 de Febrero de 1934 declaró la necesidad de la reforma constitucional. Después se convocó al electorado para que se pronunciase a favor o en contra de la reunión de la Convención Constituyente. El plebiscito fue el 25 de Marzo de 1934. A fin de considerar el resultado del mismo se reunió la Asamblea Legislativa el 26 de junio dándose un fuerte debate debido a la elevada abstención que se había producido. No obstante, se eligieron los convencionales y la Asamblea avaló dicha elección. La Convención –reunida a partir del 27 de Setiembre- produjo un nuevo texto supremo que volvió a instaurar, respecto de la reforma constitucional, el doble sistema de 1873. Esta cuestión se aprobó sin discusión en la sesión del 22 de Noviembre de 1934²³³.

La Constitución de 1949 –que fue realizada por la Legislatura bonaerense reunida en Asamblea, en virtud de lo previsto por la 5ª Disposición Transitoria de la Constitución Nacional de ese mismo año- en lo relativo a su reforma mantuvo los dos sistemas.

Retomada la vigencia de la Constitución de 1934, respecto al procedimiento de reforma decía textualmente: "Esta Constitución sólo podrá ser reformada por el siguiente procedimiento: a) El proyecto de reforma será tramitado en la forma establecida para la sanción de las leyes, debiendo contar con el voto afirmativo de dos tercios del total de los miembros de ambas Cámaras para ser aprobado. La ley indicará si la reforma será total o parcial y, en este último caso, las partes o artículos que serán reformados; b) La misma ley establecerá si ha de convocarse o no a una convención reformadora. En este último caso la ley contendrá la enmienda proyectada y ésta será sometida a plebiscito en la primera elección que se realice. El voto será expresado en pro o en contra de la enmienda y su

²³³ Convención Constituyente Año 1934, Antecedentes y Debates, Taller de Impresiones Oficiales, La Plata, 1936, Tomo II, página 134.

resultado será comunicado por la Junta Electoral al Poder Ejecutivo y a la Legislatura para su cumplimiento”²³⁴.

En función de esta norma se dictó el 5 de Diciembre de 1989 la Ley 10.859 declarando necesaria la reforma parcial de la Constitución y proponiendo cambios en noventa y ocho cláusulas. En su consecuencia se dictó el Decreto 1287/90 publicado el 30 de Abril de 1990 por el que se convocaba a la ciudadanía de la Provincia a votar en el plebiscito sobre la reforma proyectada por la Legislatura²³⁵ mediante la mencionada Ley 10.859 y su modificatoria del 4 de Abril de 1990, Ley 10.900 cuyos términos serían difundidos con la debida antelación²³⁶. El comicio se realizaría el día 5 de Agosto de 1990²³⁷. Excepcionalmente los empadronados con domicilio en otro municipio de la Provincia, que no fuera el de su residencia, y que constare como último en su documento electoral, podrían sufragar en una mesa próxima a su residencia que corresponda a su apellido y sexo²³⁸ y los que cumplieran dieciocho años de edad hasta el mismo día del plebiscito, aunque no estuviesen incluidos en el padrón electoral, siempre que tuvieran registrado en su documento electoral domicilio actual en la Provincia, podrían sufragar en una mesa próxima a su residencia que corresponda a su apellido y sexo. Los partidos políticos y las agrupaciones municipales reconocidas por la Junta Electoral, así como las alianzas que hubieran concurrido a las elecciones del 14 de Mayo de 1989 gozaban de las facilidades y garantías debidas para hacer conocer su opinión sobre la reforma constitucional proyectada y fiscalizar el procedimiento de votación y escrutinio del plebiscito²³⁹. La reforma fue promovida por el entonces gobernador justicialista Antonio Cafiero -para quien la posibilidad de ser reelecto (vedada en el texto de 1934) era imperiosa luego de haber perdido la interna del P.J. para las elecciones presidenciales frente a Carlos Menem- y un sector del radicalismo cercano al ex Presidente Raúl Alfonsín.

²³⁴ Artículo 192.

²³⁵ Artículo 1.

²³⁶ Artículo 3.

²³⁷ Artículo 2.

²³⁸ Artículo 6.1.

²³⁹ Artículo 11.

La Ley 10.859 fue objeto de impugnación por considerar que adolecía de graves irregularidades por varios ciudadanos bonaerenses ante la Suprema Corte provincial en virtud del entonces Artículo 149 inc. 1 de la Constitución de Buenos Aires. Al rechazar el máximo tribunal local la demanda incoada, los actores interpusieron recurso extraordinario federal cuya denegación originó un recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El 6 de Julio de 1990 el Alto Tribunal -por mayoría- la desestimó²⁴⁰ por entender –igual que el *a quo*- que los accionantes carecían de legitimación procesal, pues su carácter de ciudadanos electores con domicilio en territorio de la Provincia no les confería la condición de parte interesada (Votos de Petracchi, Barra y Nazareno). El voto de Belluscio comenzó afirmando que “la regularidad del proceso de reforma de una constitución constituye una cuestión jurídica de la cual los tribunales deben conocer en caso de plantearse los legitimados para hacerlo y en la forma prevista en el ordenamiento procesal”. Pero finalmente también desestimó la queja por no encontrar arbitrariedad en la sentencia de la Corte bonaerense. A su turno, Levene y Oyhanarte, para también desestimar la queja, se apoyaron además de en la falta de legitimación, en la doctrina de las cuestiones políticas, incluyendo todo lo que atañe a la constitucionalidad del procedimiento de las reformas constitucionales. Por el contrario la solitaria disidencia de Fayt sostuvo que en el caso estaba plenamente configurada una cuestión federal atendible, por lo que dejó sin efecto el pronunciamiento impugnado. En el mismo sentido e igual fecha la Corte Federal se pronunció en otra causa²⁴¹. Al resolver ambos la Suprema Corte bonaerense se apartó de la jurisprudencia del propio tribunal que había dicho el 18 de Noviembre de 1904²⁴² que “...son parte interesada los que invocan el carácter de candidatos electos o ciudadanos inscriptos cuando se trata del acto más trascendente en la vida de los pueblos republicanos como es la reforma de su carta fundamental”²⁴³. Pero respecto al fondo del asunto, en ninguno de los casos hubo pronunciamiento, esto es, si era constitucional o no el sistema elegido para

²⁴⁰ Caso “Gascón Cotti, Alfredo J. y otros”, F. 313:594.

²⁴¹ Caso “González Bergez, Pablo y otros”, F. 313:588.

²⁴² Caso “Sánchez Viamonte, Julio”.

²⁴³ Convención Constituyente Año 1934, Antecedentes y Debates, Taller de Impresiones Oficiales, La Plata, 1936, Tomo I, página 276.

la reforma. Por la negativa se ha manifestado alguna doctrina²⁴⁴ argumentando que históricamente se había entendido que el procedimiento del plebiscito sólo podía utilizarse para efectuar la enmienda de un único artículo y porque además esa sería –a su criterio- la única posibilidad racional de que el pueblo se pronunciase por “SI” o por “NO”.

Finalmente, con una participación cercana al 80 %, el “NO” se impuso con el 67 %²⁴⁵. Pero más que rechazar las nuevas normas (que ciertamente mejoraban en muchos aspectos las de 1934; entre ellos los I.D.S.), el “pueblo votó contra el contexto partidocrático de la reforma constitucional que se le proponía”²⁴⁶ configurándose un claro ejemplo de “efecto de derivación”²⁴⁷ patología de la democracia semidirecta que consiste en la utilización de una consulta para expresar oposición a un hecho absolutamente externo a su objeto, anulando, por lo tanto, el contenido específico de aquella²⁴⁸.

Tal vez por estar aún muy fresca la negativa experiencia de 1990, en 1993 la Legislatura bonaerense mediante Ley 11.488 sancionada el 6 de Diciembre de 1993 y publicada el 21 de Enero de 1994, decidió que la reforma parcial de la Constitución se realizase mediante la convocatoria a una Convención Constituyente que debería considerar la incorporación de varios temas, entre los cuales estaban las formas de democracia semidirecta que finalmente se incluyeron en el Artículo 67. Respecto al procedimiento de reforma, la Constitución sancionada el 13 de Setiembre de 1994, mantuvo el doble sistema en el Artículo 206.

6.1.1.2. La Constitución del Chaco también adopta un sistema con dos variantes para su reforma. En uno de ellos, prevé un referéndum constitucional *strictu sensu*: “La enmienda o reforma de un artículo y sus concordantes, podrá ser sancionada por el voto de los 2/3 de la totalidad de los miembros de la Cámara

²⁴⁴ Mayón, Carlos Alberto. “Reforma Constitucional en la Provincia de Buenos Aires”, E.D., 19 de Mayo de 2004.

²⁴⁵ Ver en Anexo X – 9 las boletas del comicio.

²⁴⁶ Frías, Pedro J. Op. Cit., página 904.

²⁴⁷ Rosanvallon, Pierre. “Vices et vertus du referéndum”, Le Monde, Paris, 2 de Junio de 2004.

²⁴⁸ Ver Capítulo V.

de Diputados y será aprobada por consulta popular convocada a tal efecto en oportunidad de la primera elección que se realice en cuyo caso la enmienda o reforma quedará incorporada al texto constitucional”²⁴⁹.

6.1.1.3. En la Constitución de Mendoza “La necesidad de enmienda o de reforma de sólo un artículo de esta Constitución podrá ser declarada y sancionada también por 2/3 de los miembros que componen cada Cámara. Una vez dictada la enmienda o reforma se someterá al pueblo para que en la próxima elección de diputados se vote en todas las secciones electorales en pro o en contra de la reforma sancionada. Si la mayoría de los electores de la Provincia votase afirmativamente, la enmienda quedará aprobada por el pueblo y deberá ser promulgada por el Poder Ejecutivo e incorporada al texto de esta Constitución”²⁵⁰. Otro es el procedimiento para cuando la Legislatura declara la necesidad de la reforma total o parcial de la Constitución, el que veremos más adelante.

En 2005 los mendocinos fueron convocados en aplicación de este Artículo 223 para pronunciarse a favor o en contra de la reforma del Artículo 151 del texto supremo local, decidida por Ley 7.405, para impedir en el futuro el ajuste salarial de los jueces por aplicación del índice de precios. Si bien varios magistrados presentaron una acción de amparo contra el gobierno mendocino, por entender que con arbitrariedad e ilegalidad manifiestas se amenazaba de manera inminente la independencia del Poder Judicial de la Provincia, la Corte Suprema de Justicia de la Nación la rechazó *in limine*. En fallo unánime²⁵¹ del 27 de Setiembre de 2005 defendió la autonomía provincial y señaló que “el control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa requiere que el requisito de la existencia de un caso sea observado rigurosamente, no para eludir cuestiones de repercusión pública sino para la trascendente preservación del principio de división de poderes”. Con el apoyo de los tres partidos mayoritarios –U.C.R., Frente para la Victoria y Partido Demócrata- y del mismo Gobernador Julio Cobos, no fue difícil

²⁴⁹ Artículo 212.

²⁵⁰ Artículo 223.

²⁵¹ Caso “Brandi, Eduardo Alberto y otros c/ Mendoza, Provincia de s/ acción de amparo”.

que el "SI" se impusiera holgadamente el 23 de Octubre y que incluso, esta consulta eclipsara la elección de diputados, senadores y concejales²⁵².

6.1.1.4. También según la Constitución del Chubut: la reforma de hasta dos de sus artículos puede ser declarada y sancionada por la Legislatura con el voto de los 2/3 del total de sus miembros para luego ser sometida en la primera elección siguiente a referéndum popular para su aprobación o desaprobación. Si la mayoría vota a favor de la reforma, la enmienda queda aprobada. Este procedimiento no puede repetirse sino con un intervalo de dos años por lo menos²⁵³.

A pesar de la claridad de la norma, el Gobernador de la Provincia decidió²⁵⁴ el 11 de Marzo de 1998 convocar a los chubutenses a "expresar voluntariamente su opinión en el plebiscito que el Poder Ejecutivo provincial realizaría el día 17 de Mayo de 1998 respecto de la necesidad de la enmienda del Artículo 149 de la Constitución Provincial". Es decir, la respuesta de los sufragantes debería ser afirmativa o negativa no sobre la enmienda de dicha norma sino acerca de la conveniencia de dicha enmienda, en el sentido de habilitar la reelección, sin limitación de períodos consecutivos, del gobernador y vicegobernador, tergiversándose así, el texto constitucional²⁵⁵.

6.1.1.5. La Constitución de Formosa también establece que "la enmienda o reforma de un artículo y sus concordantes puede ser sancionada por el voto de los 4/5 de los miembros de la Legislatura, y quedará incorporada al texto constitucional si es ratificada por el voto afirmativo de la mayoría del pueblo, que será convocado en oportunidad de la primera elección provincial que se realice. Para que el resultado del referéndum se considere válido, se requiere que los votos emitidos superen el 50 % de los electores inscriptos en el padrón electoral de la Provincia. Enmiendas de esta naturaleza no pueden llevarse a cabo sino con intervalo de dos años. Esta reforma no es de aplicación a las prescripciones de la

²⁵² Clarín, Buenos Aires, 24 de Octubre de 2005.

²⁵³ Artículo 271.

²⁵⁴ Decreto 166/98.

²⁵⁵ Ver en Anexo X – 10 las boletas del comicio.

Primera Parte, Capítulo I, al presente capítulo y al instituto de la reelección que establece esta Constitución”²⁵⁶.

Con relación a lo último, “El gobernador y el vicegobernador pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente por un nuevo período corriente. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser reelegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período”²⁵⁷.

Vicente Yoga fue dos veces (1987/1991 y 1991/1995) Gobernador de Formosa e impuso a su delfín y vicegobernador, Gildo Insfran, para el siguiente período en el cargo de gobernador (1995/1999) con la intención de, pasados los cuatro años, volver él. Sin embargo, en 1998, era Insfran quien pretendía repetir su mandato. Intentado sortear el obstáculo que le impone el Artículo 129 de la Constitución provincial, por Decreto 1067/98 dispuso la realización de una consulta popular no vinculante para el 13 de Setiembre de 1998 para que los fomoseños se pronunciasen a favor o en contra de la reelección del gobernador y vicegobernador (Insfran-Bogado) en ejercicio para el período 1999/2003, invocando atribuciones supuestamente acordadas por los artículos 1, 33 y 40 C.N. y 1, 5, 138 y concordantes de la Constitución Provincial y apoyándose en las palabras de Comelio Saavedra en el Cabildo Abierto del 22 de Mayo de 1810: “No quedan dudas que el pueblo es el que confiere autoridad y mando”²⁵⁸. Debido a las impugnaciones judiciales que provocó ese decreto con el que se pretendía desconocer la Constitución, el gobierno decidió suspender el acto comicial²⁵⁹ a la espera de una resolución judicial definitiva. El Superior Tribunal de Formosa en Noviembre de 1998 le permitiría al Gobernador Insfran inscribirse como candidato. El máximo órgano de la justicia provincial calificó de “cláusula ambigua” al Artículo 129 de la Constitución de Formosa agregando que “cuando este tipo de normas aparecen, debe preferirse la interpretación que armonice y no la que pugne con las demás”. El radicalismo -y un sector del P.J. que respondía a Yoga- recurrieron el fallo ante la Corte Suprema Federal. El 3 de Marzo de 1999 el Presidente del

²⁵⁶ Artículo 126.

²⁵⁷ Artículo 129.

²⁵⁸ Ver en Anexo X – 11 las boletas del comicio.

²⁵⁹ Decreto 1180/98.

Superior Tribunal, Carlos González (no participó del fallo porque fue recusado por su amistad con Yoga) era detenido, a pedido del apoderado del P.J. que respondía a Insfran, por orden de un juez penal por presunto robo del expediente del caso en que se habilitó a Insfran a la reelección²⁶⁰. La Corte Suprema (con los cinco votos de la "mayoría automática") el 31 de Mayo de 1999 desestimó el recurso promovido por la U.C.R. del distrito contra el fallo del Superior Tribunal de Formosa que habilitó la reelección del Gobernador Insfran²⁶¹. El 9 de Agosto el Superior Tribunal de la Provincia hizo lugar a una medida cautelar y ante la inminencia del cierre de presentaciones de candidatos, ordenó a la Junta Electoral "abstenerse de denegar los derechos electorales de elegir y ser elegido al ciudadano Gildo Insfran posibilitándole figurar en las boletas electorales de los sublemas que adhieren y apoyan su candidatura", habilitándolo así a intentar su reelección. El 19 de Agosto, González, que tampoco firmó este fallo, era "suspendido" por sus pares y no por juicio político como corresponde. La crisis provincial hizo que llegase a haber dos Tribunales Superiores y dos Juntas Electorales²⁶². Yoga e Insfran terminaron encabezando los dos lemas con más posibilidades de ganar. Insfran tenía el apoyo del "menemismo" y Yoga integraba la plana mayor del "duhaldismo". Mientras, el reclamo de González ante la Corte Federal era rechazado por no ser una "cuestión federal". En las elecciones, el sublema de Insfran obtuvo 46,28 % y el de Yoga 20,19 %; por lo tanto se consagraba Gobernador el primero con el 66,47 % de los votos, consiguiendo así lo que Menem en el orden nacional no pudo²⁶³.

A punto de culminar su segundo período como gobernador, Gildo Insfran logró que la Legislatura provincial el 9 de Diciembre de 2002 declarase la necesidad de reformar la Constitución provincial para que fuese posible la reelección indefinida en el cargo²⁶⁴. En 2003, ya aliado de Kirchner, logró vencer a todo el arco opositor (P.J. no oficialista que respondía a Vicente Joga; la U.C.R., encolumnada detrás del intendente de la capital provincial, Gabriel Hernández; el A.R.I.; agrupaciones

²⁶⁰ Clarín, Buenos Aires, 4 de Marzo de 1999.

²⁶¹ Caso "U.C.R. Distrito Formosa", F. 322:1133.

²⁶² Clarín, Buenos Aires, 28 de Agosto de 1999.

²⁶³ La Nación, Buenos Aires, 27 de Setiembre de 1999

²⁶⁴ Ley 1.406.

de izquierda y un sector del sindicalismo) en la elección de convencionales constituyentes que se hizo por ley de lemas. El 7 de Julio se promulgó la nueva Constitución, cuyo nuevo Artículo 129 elimina las restricciones anteriores, posibilitando la reelección indefinida²⁶⁵.

6.1.1.6. También la Constitución de Misiones prevé este mecanismo para la “enmienda o reforma de hasta tres artículos”²⁶⁶. Se utilizó para ratificar las siguientes normas:

- Ley 254 de 1964 que modificó el Artículo 31 de la Constitución de la Provincia que quedó redactado de la siguiente manera: “La Legislatura creará un organismo de vigilancia y aplicación de las leyes que aseguren al trabajador, sin distinción de sexos: condiciones dignas y equitativas de labor; jornadas limitadas, descanso y vacaciones pagadas; retribución justa; salario mínimo, vital y móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; el derecho de huelga y toda legislación laboral. La Legislatura organizará la justicia laboral”.

- Ley 2.604 de 1988 que modificó el Artículo 110 de la Constitución de la Provincia que quedó redactado de la siguiente forma: ...“El Gobernador y el Vicegobernador pueden ser reelegidos hasta por un período legal. Asimismo podrán sucederse recíprocamente por un único período sin derecho a reelección”²⁶⁷.

- Ley 3.651 de 2000 que modificó el Artículo 116, inc. 10 de la Constitución de la Provincia sobre atribuciones del PE, el que quedó redactado de la siguiente manera: “... nombrar con acuerdo de la Cámara de Representantes a los jueces inferiores propuestos por Consejo de la Magistratura”²⁶⁸.

²⁶⁵ La Nación, Buenos Aires, 8 de Julio de 2003.

²⁶⁶ Artículo 178.

²⁶⁷ Antes no podían ser reelectos sino con el intervalo de un período legal, ni sucederse recíprocamente.

²⁶⁸ <http://www.territorioidigital.com>

6.1.2. Intervención del pueblo para aprobar o no una enmienda.

El sistema es similar al anterior con la diferencia que no se establece un número de artículos como límite a la utilización de este procedimiento; sino que, e incluso con independencia de ello, debe tratarse de una modificación no sustancial del texto constitucional.

6.1.2.1. La novísima Constitución de Tucumán sancionada en 2006 establece "Esta Constitución también podrá ser reformada por la vía de la enmienda La enmienda deberá ser sancionada por el voto de los dos tercios de la totalidad de los miembros de la Legislatura y luego aprobada por el sufragio afirmativo del pueblo de la Provincia, convocado al efecto en oportunidad de la primera elección de carácter provincial que se realice, en cuyo caso la enmienda quedará incorporada como texto constitucional. Para que el referéndum se considere válido, se requiere que los votos emitidos hayan sobrepasado el cincuenta por ciento de los electores inscriptos en el padrón electoral de la Provincia. Las enmiendas a que se refiere el presente artículo no podrán llevarse a cabo sino con intervalo de dos años"²⁶⁹.

6.1.2.2. Por su parte, la Constitución del Neuquén sancionada por una Convención Constituyente en 1957 sigue vigente con las enmiendas introducidas *a posteriori* aprobadas popularmente en 1994 y en 2003, en virtud de que "Para simples enmiendas, que no alteren el espíritu de la Constitución, la Legislatura podrá resolverlas por 2/3 de votos y quedarán en vigencia si las convalida el referéndum popular que la misma deberá convocar a tales fines"²⁷⁰. De esta manera:

- Por Ley 2.039 de 1993 se convocó a la ciudadanía neuquina a referéndum popular vinculante y obligatorio sobre la enmienda de varios artículos de la Constitución (Artículo 60 sobre empleo público; Artículos 66, 71, 72 y 76 sobre

²⁶⁹ Artículo 155.

²⁷⁰ Artículo 300.

elección de legisladores; Artículos 101 y 221 sobre facultades de la Legislatura; Artículo 114 sobre reelección de Gobernador y Vice; Artículos 186, 187, 188 y 193 sobre convenciones municipales) el que se realizó –con resultado afirmativo- el 20 de Marzo de 1994.

- Por Ley 2.433 de 2003 la Legislatura (con el voto de todos los diputados menos los de Recrear)²⁷¹ enmendó los Artículos 207 y 224 de la Constitución provincial y convocó a referéndum para su ratificación popular. Al Artículo 207 que establece “Para las concesiones de servicios públicos por plazos mayores de diez años se requerirá licitación pública, la aprobación por dos tercios de votos del Concejo Deliberante y su posterior sometimiento a referéndum popular. Ninguna concesión podrá ser prorrogada antes de vencer el término acordado y sin previa licitación pública. Si la prórroga excediera de los diez años deberán observarse las mismas disposiciones que para las nuevas concesiones” se le agregó *in fine* “Están excluidos del trámite licitatorio los entes autárquicos o autónomos estatales y cooperativas populares, a los que podrá otorgarse la concesión en forma directa”. Y al Artículo 224 se le agregó *in fine* “Los servicios públicos prestados por entes autárquicos o autónomos estatales y cooperativas populares podrán adjudicarse sin trámite licitatorio y en forma directa”. Las enmiendas se consideraban una sola cuestión debiendo el ciudadano aceptar o rechazar ambas. Esas enmiendas fueron aprobadas popularmente el 28 de Setiembre de 2003 aunque por escaso margen: 51,4 %. Así podrían regularizar su situación contractual las cuatro cooperativas de servicios eléctricos de la capital provincial y Senillosa (CALF, segunda en el ránking nacional), Zapala Cutral Co, Plaza Huincol, Plottier (también agua potable y telefonía), Centenario y San Martín de los Andes. Las cooperativas pretendían obtener la concesión del servicio sin licitación y como consecuencia de la presentación de un usuario en la justicia (que veremos cuando nos ocupemos de los IDS en el ámbito municipal) objetando el otorgamiento directo -antes vedado por la Constitución- que funcionaban de modo irregular²⁷². En la misma fecha Jorge Sobisch era reelecto por una aplastante mayoría para cumplir su

²⁷¹ Diario de Río Negro, General Roca, 28 de Setiembre de 2003.

²⁷² Diario de Río Negro, General Roca, 30 de Setiembre de 2003

tercer mandato como gobernador de la provincia mientras los docentes cortaban los puentes que unen la capital neuquina con la rionegrina Cipolletti²⁷³.

6.1.3. Intervención del pueblo para decidir la necesidad de la reforma de la Constitución.

6.1.3.1. Mientras que, como vimos, la Constitución del Chaco prevé un referéndum constitucional cuando se reforma un solo artículo, para una reforma más profunda se requiere la declaración de necesidad aprobada por el voto de los 3/4 de los miembros de la Cámara²⁷⁴ o, subsidiariamente, cuando no se contara con esa cantidad de votos pero se alcanzaran 2/3, el pueblo de la Provincia será consultado para que se pronuncie en pro o en contra de la necesidad de reformar la Constitución; y si la mayoría de los electores votare afirmativamente, el Poder Ejecutivo convocará a elecciones de convencionales²⁷⁵.

6.1.3.2. En la Constitución de San Juan, cuando no se trata de una simple enmienda a un artículo (cuyo procedimiento ya vimos) la necesidad de la reforma siempre la decide el pueblo. Así, "La necesidad de la reforma se promoverá por iniciativa de cualquier legislador o del Poder Ejecutivo. La declaración que así lo disponga deberá ser aprobada por el voto de los 2/3 de la totalidad de los miembros de la Cámara y sometida a consulta del pueblo de la Provincia para que se pronuncie en pro o en contra de la misma en la primera elección general que se realice"²⁷⁶. "Cumplido tal requisito, si la mayoría de los electores votare afirmativamente, el Poder Ejecutivo procederá a convocar a elección de convencionales constituyentes dentro de los diez días luego de aprobado el acto eleccionario de consulta popular..."²⁷⁷.

²⁷³ Clarín, Buenos Aires, 29 de Setiembre de 2003.

²⁷⁴ Artículo 209.

²⁷⁵ Artículo 211.

²⁷⁶ Artículo 274.

²⁷⁷ Artículo 275.

6.1.4. Intervención del pueblo para aprobar o no la convocatoria a una Convención Constituyente.

6.1.4.1. Además del procedimiento ya visto, en la Constitución de Mendoza, si la Legislatura declara la necesidad de la reforma total o parcial de la Constitución por 2/3²⁷⁸ se consultará al pueblo para que en la próxima elección de diputados, se pronuncie en pro o en contra de la convocatoria de una Convención Constituyente. Si la mayoría de los electores de la Provincia votasen afirmativamente, el Poder Ejecutivo convocará a esa Convención²⁷⁹

Siguiendo este procedimiento el 6 de Setiembre de 1987 junto con las elecciones para cargos electivos de la provincia se consultó al pueblo mendocino la Ley 5.197 sancionada el 21 de Abril de ese año que declaraba la necesidad de la reforma total de la Constitución provincial. Los ciudadanos habilitados eran 803.840 y la abstención llegó al 23,5 % (184.605). Los votos en blanco fueron 214.479 (26,7 % de los habilitados).

Resultados de la consulta del 6 de Setiembre de 1987 en Mendoza

Si a la ley	367.702 votos	45,7 % de los habilitados	52 % de los votantes
No a la ley	117.054 votos	14,5 % de los habilitados	16 % de los votantes

Fuente: Ramella de Jefferies, Susana T. "La reforma de la Constitución de Mendoza", L.L. 1990 D, página 860.

Pero las cifras que provocaron controversia para determinar si se había logrado o no la mayoría exigida por el Artículo 221 de la Constitución eran las relativas al "SI" y al "NO". El debate giraba en torno al concepto de "elector":

²⁷⁸ Artículo 220.

²⁷⁹ Artículo 221.

¿debían contarse los habilitados o los votantes para saber si los votos obtenidos por la alternativa afirmativa eran suficientes?

La doctrina no respondía de manera unánime. El profesor Dardo Pérez Guilhou decía que "elector" es el inscripto en el padrón y "votante" quien sufraga efectivamente²⁸⁰. Pablo Ramella, por el contrario, decía que, según el Diccionario de la Real Academia Española "elector" es quien elige o tiene potestad o derecho de elegir²⁸¹. Por su parte Néstor P. Sagüés, ante una Constitución que posibilitaba dos versiones, se inclinaba por preferir la que más facilitase la reforma, es decir, la tesis del elector efectivo o votante²⁸².

Si apelamos a la historia, veremos que los textos de 1895, 1916 y 1939 preveían la consulta al pueblo en el procedimiento de reforma; y si bien se realizaron cinco (en 1898, en 1908, en 1939, en 1947 y también en 1943 aunque luego frustrada) en ningún caso se obtuvo la mayoría absoluta sobre los empadronados, sino que sólo los que sufragaron a favor siempre superaron a los que lo hicieron en contra²⁸³

La constitución de 1895 decía "si la mayoría votase afirmativamente" (no decía de los electores) y en 1898 se convalidaba la convocatoria de la Convención Constituyente teniendo en cuenta la expresión mayoritaria en ese sentido entre quienes votaron (menos de 1/3 de los empadronados). Si bien la Constitución de 1900 derogó la cláusula relativa a la consulta popular en el procedimiento de reforma constitucional, subsistió -por error seguramente- la norma que habilitaba a la Legislatura a convocar al pueblo a ese fin. Por ello en 1908 se efectuó una nueva consulta para reformar el texto supremo provincial en la cual también el índice de participación fue muy bajo. No obstante que en la Constitución de 1916 se volvió a incorporar la consulta popular, no se especificó la cuestión de cómo debía contarse la mayoría requerida. En 1939 se sometió a consideración del pueblo la necesidad de reformar o no un artículo de la Constitución. Votó el 66,7 %

²⁸⁰ Los Andes, Mendoza, 13 de Setiembre de 1987.

²⁸¹ Los Andes, Mendoza, 20 de Setiembre de 1987.

²⁸² Sagüés, Néstor P. "El concepto de elector en el artículo 221 de la Constitución de Mendoza", J.A. 1988 II, página 453.

²⁸³ Teruel, Santiago. "Hacia un Nuevo Constitucionalismo Provincial", Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998, página 96.

del electorado, manifestándose el 42,4 % de los votantes afirmativamente. Y nunca se cuestionó al Artículo 199.5 (objeto de la consulta) que sigue vigente. En 1943 votó el 52,3 % de los inscriptos, manifestándose por el "SI", el 38,9 %. Tampoco se cuestionaron estos resultados y por ello fue convocada la respectiva Convención, que finalmente fue disuelta por el golpe de Estado sobreviniente. En la consulta de 1947 ocurrió algo similar. Su resultado que fue la Constitución de 1949, que, con mejor redacción, previó la consulta popular estableciendo claramente que la mayoría debía contarse sobre los votantes²⁸⁴; el gobierno militar subsiguiente la reemplazó por la de 1916²⁸⁵.

Confiado en los resultados obtenidos, el Poder Ejecutivo provincial dictó el Decreto 169/89 por el que se convocaba a elecciones para convencionales constituyentes las que se realizarían junto con las elecciones nacionales y provinciales el 14 de Mayo de 1989. Pero la norma fue cuestionada por Ariosto Falaschi y la U.Ce.De. quienes interpusieron una acción de inconstitucionalidad el 16 de Marzo pidiendo que se dejara sin efecto la convocatoria porque, a su entender, no se había logrado la mayoría exigida por el Artículo 221. La Suprema Corte de Mendoza, Sala I (Kemelmajer de Carlucci – Romano – Llorente) decidió el 4 de Mayo de 1989 la inconstitucionalidad del decreto impugnado²⁸⁶ adscribiéndose al concepto de elector como sinónimo de empadronado. Pero como para el 14 de Mayo, la sentencia no estaba firme, se realizó de todas formas la elección de convencionales.

La doctrina local criticó duramente el fallo. Así, Teruel, sostuvo que "la voluntad de miles de mendocinos fue reemplazada por la voluntad de tres"²⁸⁷ -los miembros de la Sala del Superior Tribunal-. En igual sentido, Ramella de Jefferies, para quien al recurrir –el Tribunal- a doctrina y jurisprudencia nacional y extranjera para interpretar el texto local se menosprecian y desconocen los precedentes provinciales; se olvidan usos, costumbres, prácticas constitucionales que "hacen y forman a la misma constitución de 1916". Además, en su opinión, se

²⁸⁴ Artículo 268.

²⁸⁵ Teruel, Santiago. Op. Cit., página 96.

²⁸⁶ Caso "U.Ce.De. y otros contra Gobierno de la Provincia de Mendoza", J.A. 1989 III página 241.

²⁸⁷ Teruel, Santiago. Op. Cit., página 96.

alentaba a no votar al darle más valor al que no cumplió con la ley que a los que concurren a cumplir con su deber²⁸⁸.

El fallo de la justicia local fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Belluscio – Fayt – Bacqué) el 2 de Noviembre de 1989²⁸⁹ al desestimar la queja incoada, no terciando en una disputa provincial, respetando las autonomías locales y la jurisdicción de los tribunales provinciales en una causa sin cuestión federal alguna y –con justeza-²⁹⁰ no echando mano a la figura de la gravedad institucional. El voto particular de Fayt también desestimó la queja pero, no obstante, intentó demostrar -a nuestro juicio correctamente- la razonabilidad del fallo provincial, justificándolo en la *ratio legis* y el espíritu de la Constitución mendocina que, dijo, quiso dificultar su reforma; con lo que sólo debe interpretarse la voz “elector” como sinónimo de empadronado (considerando 7 y sig.). Petracchi, a la inversa, votó en disidencia dejando sin efecto el fallo recurrido, por entender que sí se daba cuestión federal pues, a su entender, el fallo de justicia local adolecía de fundamentación al no ser una derivación razonada del derecho con arreglo a las circunstancias de la causa (considerandos 3 y 16) y por entender que de lo contrario se burlaría la voluntad popular (considerando 14).

En 2001 se volvió a poner en marcha el procedimiento del Artículo 221. La Ley 6.896 estableció la necesidad de la reforma de treinta y cuatro artículos de la Constitución de 1916 incluyendo la limitación de la reelección a dos periodos (los intendentes hasta el momento podían ser reelectos indefinidamente), la creación de un ente regulador de los servicios públicos, la modificación del sistema electoral y el reconocimiento de los partidos políticos. No se podía tocar la parte dogmática ni variar la jerarquía constitucional del Fiscal de Estado, el Tribunal de Cuentas ni el Departamento General de Irrigación²⁹¹. La consulta al pueblo se haría el 14 de Octubre, el mismo día de las elecciones generales. En las boletas de algunos partidos / alianzas el SI / NO a la reforma iba incluido y en otras no.

²⁸⁸ Ramella de Jefferies, Susana T., “La reforma de la Constitución de Mendoza”, L.L. 1990 D, página 864.

²⁸⁹ Caso “U.Ce.De. y otros contra Gobierno de la Provincia de Mendoza”, F. 312:2110.

²⁹⁰ Bidart Campos, Germán J. “El fallo de la Corte de Mendoza sobre el referéndum por la reforma de la Constitución Provincial ante la instancia extraordinaria de la Corte Suprema”, E.D. 136, página 245.

²⁹¹ Los Andes, Mendoza, 19 de Setiembre de 2001.

De esta manera, si se quería votar a los candidatos de una lista que estaban en contra de la reforma, pero decir "SI" a la reforma, había que cortar la boleta. Si se votaba por los partidos que no tenían la opción incluida (Alianza, P.J. o Demócrata, todos ellos de acuerdo con la reforma) había que incorporar otra boleta al sobre. La C.T.A., la Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas (Apyme), la Federación Universitaria de Cuyo (F.U.C.) y la Federación Agraria se pronunciaron en contra: sostenían que la consulta que impulsaban las fuerzas mayoritarias buscaba "una reforma para no reformar nada"²⁹². Finalmente, el intento fracasó: faltando pocos días para la gran crisis nacional de fines de 2001, a través de la consulta se canalizó el denominado "voto bronca" y si bien el "SI" (42,3 %) casi duplicó al "NO" (29,3 %) no alcanzó para obligar a una convocatoria para elegir constituyentes, al no superar el 50 %²⁹³.

6.1.5. Intervención del pueblo por otras vías.

6.1.5.1. La Constitución de Córdoba no prevé el referéndum constitucional. Sin embargo, el Gobernador José Manuel de la Sota el 9 de Mayo de 2001²⁹⁴ convocó a los cordobeses para el 22 de Julio a una consulta popular -la primera a nivel provincial- para que "expresen su opinión respecto de la propuesta de reformar la Constitución Provincial y cambiar el actual sistema legislativo bicameral, compuesto por una Cámara de Senadores y una Cámara de Diputados integrada por un total de ciento treinta y tres legisladores, por un sistema de una sola Cámara Legislativa con un máximo de setenta miembros". La pregunta era:

"¿Está de acuerdo con reformar la Constitución de la Provincia para cambiar la actual Legislatura de dos cámaras con un total de 133 miembros, por una sola Cámara con un máximo de 70 legisladores?"

²⁹² Los Andes, Mendoza, 12 de Octubre de 2001.

²⁹³ Los Andes, Mendoza, 15 de Octubre de 2001.

²⁹⁴ Decreto 814/01.

Por lo tanto, se ponía énfasis en sólo un aspecto de la reforma cuando en realidad estaban en juego muchos otros cambios en el texto supremo local; y, además, se reducían dos opciones en una: disminuir el número de legisladores y modificar el sistema bicameral por uno unicameral. Desde el gobierno se publicitaba: "Córdoba se convierte en la primera provincia argentina que toma una iniciativa concreta para disminuir el costo del funcionamiento de la política". "Como la Constitución es un tema de todos los cordobeses y no solamente de los partidos, creemos que es de suma importancia escuchar previamente a la sociedad y por eso es muy importante realizar la consulta popular", sostenía el gobernador, a la vez que informaba que el llamado obedecía a un "pedido expreso de catorce partidos políticos provinciales"²⁹⁵. Más adelante se admitirá que el llamado tuvo como fin presionar a la U.C.R. para conseguir en la Legislatura los 2/3 necesarios para abrir el camino a la reforma constitucional sin necesidad de efectuar la consulta popular²⁹⁶.

La convocatoria sufriría dos cuestionamientos. Primero, se controvertía la facultad del Gobernador de convocar a una consulta sobre la reforma de la Constitución cuando según el texto vigente la declaración de necesidad de reforma constitucional no podía ser iniciada ni vetada por el Ejecutivo²⁹⁷ aunque, por supuesto, la reforma de la Constitución es "un asunto de interés general" y, entonces, en orden a lo establecido por el Artículo 32 de la Constitución y el Artículo 13 de la Ley 7.811 -reglamentaria de los mecanismos de democracia semidirecta- podría ser objeto de consulta al pueblo. Segundo, se dudaba sobre la obligatoriedad o no del voto, ya que el Decreto 814/01 no aclaraba sobre este asunto. Con relación a lo primero, la mayoría de la Sala Electoral del T.S.J. de la Provincia consideró, en un auto del 11 de Julio de 2001, que el Poder Ejecutivo estaba facultado para convocar a la consulta en cuestión. Respecto a lo segundo,

²⁹⁵ Acción por la República, P.J., U.Ce.De., Nuevo Movimiento, D.C., Acción para el Cambio, Acción Popular, Unión Vecinal de Córdoba, Movimiento Acción Comunal, PAIS, Unión Vecinal de Río Cuarto, Presencia Vecinal de San Francisco, Unión Vecinal de Alto Alegre y Unión Vecinal de Marcos Juárez.

²⁹⁶ La Voz del Interior, Córdoba, 1 de Julio de 2001.

²⁹⁷ Artículo 197.

por otra norma del 25 de Junio²⁹⁸ se estableció que debían sufragar todos los ciudadanos. Esta polémica llegó definitivamente a su fin cuando un fallo de la justicia electoral provincial convalidó la obligatoriedad del sufragio en la consulta convocada, generando alivio en el oficialismo, ya que si el voto hubiese sido facultativo, se corría el riesgo de fracasar ante la necesidad de que participase más de la mitad de la ciudadanía como condición que impone la Ley 7.811 para que la consulta sea válida.

La jueza Marta Vidal rechazó los planteos de inconstitucionalidad al Decreto 814/01 realizados por los apoderados del Partido Socialista Popular y del Frente Grande argumentando que de acuerdo a la normativa legal vigente en la Provincia “la regla general ha determinado que el voto es obligatorio”. En los considerandos se agregaba que el carácter no vinculante de la consulta no estaba en discusión ya que la ley que reglamenta este instituto lo establece taxativamente. En cambio la ley “no hace expresa mención del carácter del sufragio”. Ante este vacío normativo Vidal consideró que se imponía un análisis sistemático y global de todas las disposiciones sobre la materia. En tal sentido, la jueza remarcó que el Artículo 30 de la Constitución de la Provincia prescribe “Todos los ciudadanos tienen el derecho y el deber de participar en la vida política. El voto universal, secreto y obligatorio para la elección de las autoridades es la base de la democracia y el único modo de expresión de la voluntad política del pueblo de la Provincia” y que si bien la norma habla de la elección de autoridades, el convencional Víctor Martínez interpretó en su momento que el contenido de dicha norma comprendía también los procesos de participación propios de las formas semidirectas de democracia. Ante esta decisión tanto el P.S.P. como el Frente Grande presentaron un recurso de inconstitucionalidad ante el Superior Tribunal de Justicia cuya Sala Electoral ratificó el 29 de Junio el fallo de grado²⁹⁹. A nuestro juicio, como ya dijimos respecto de la ley nacional, si la ley de Córdoba exige un piso de participación para tener por válida la consulta, se impone que se está pensando en un acto comicial no obligatorio. En este sentido, debemos recordar que el

²⁹⁸ Decreto 1203/01.

²⁹⁹ La Voz del Interior, Córdoba, 1 de Julio de 2001.

Gobierno cordobés hizo una intensa campaña publicitaria en los medios los días previos al comicio recordando a los ciudadanos las sanciones (multa e inhabilitación) que impone la Ley Electoral 8.767.

Una concejal del Fre.Pa.So. de la ciudad de Córdoba, presentó un recurso extraordinario federal por entender que los jueces “extendieron las facultades del Poder Ejecutivo provincial de un modo nunca conocido, haciendo abuso de una interpretación creativa que no puede ser consentida por los partidos políticos”³⁰⁰.

Ante la situación planteada, el radicalismo cordobés dijo estar dispuesto a facilitar la ley que declarase la necesidad de reforma de la Constitución, aunque acordando previamente el contenido, en un núcleo de coincidencias básicas, para evitar sorpresas y que el Gobierno de “Unión por Córdoba” aprovechara el tema en su beneficio durante la campaña electoral³⁰¹.

El oficialismo puso en marcha, por primera vez en Córdoba, este instrumento incluido en la Constitución provincial por la reforma de 1987 cuando Eduardo Angeloz era gobernador. Todos los partidos de izquierda se oponían; pero ni el radicalismo, segunda fuerza política de la Provincia, ni ninguna otra fuerza hizo campaña expresa por el “NO”; aunque sólo se escuchaba a favor a “Unión por Córdoba”³⁰². En el cuarto oscuro había solamente dos boletas oficializadas, una por el “SI” y otra por el “NO” a la pregunta del Gobernador. Varias agrupaciones confeccionaron volantes que, de ser introducidos en la urna, invalidarían el voto. Así, la C.T.A. proclamaba “Rompa la trampa. Si va a votar, meta este voto”, una boleta que proponía que los legisladores ganasen igual que una directora de escuela y se pronunciaba “contra la entrega del patrimonio provincial”. La campaña del radicalismo decía: “Quiere menos publicidad oficial, menos *rally team*, menos asesores de de la Sota? Claro que SI. Quiere que de la Sota entregue el patrimonio de todos los cordobeses? Claro que NO”. Los humanistas, por su parte decían “NO a esta consulta tramposa, porque reduciendo el número

³⁰⁰ La Voz del Interior, Córdoba, 11 de Mayo de 2001.

³⁰¹ La Voz del Interior, Córdoba, 13 de Mayo de 2001.

³⁰² La Voz del Interior, Córdoba, 21 de Julio de 2001.

de legisladores no se garantiza menos gasto. Si a la reducción de las dietas de los legisladores al valor de la canasta familiar (\$ 1.020)³⁰³.

Aunque estaban obligados a votar todos los ciudadanos entre 18 y 70 años se produjo un récord de abstención (33 %); pero entre los votantes el "SI" se impuso por el 70 %, cifra equiparable a la obtenida por el justicialismo en la última elección de Gobernador. Sin embargo, no había quien garantizara el traslado del amplio "SI" a la realidad. Los radicales estaban dispuestos a desconocer el resultado y rechazar cualquier proyecto de reforma que presentara de la Sota³⁰⁴. El Ministro del Interior y ex gobernador de la Provincia, Ramón Mestre, al momento de ir a votar, calificó a la consulta de mentirosa (porque el proyecto de ley de reforma enviado por el Gobernador a la Legislatura, luego rechazado, abarcaba muchos más temas) y generadora de un gasto absolutamente innecesario³⁰⁵.

El 2 de Setiembre se hizo la elección de convencionales constituyentes. La suma de votos en blanco, anulados y abstenciones llegó al 41,2%, convirtiéndose en la expresión mayoritaria. "Unión por Córdoba" obtuvo la mayoría de los votos positivos: 49,9 %, lo que representaba cincuenta y cinco de los setenta convencionales, nueve más de los 2/3. De esta manera podría sancionar cualquier norma sin participación de la oposición³⁰⁶. El 8 de Setiembre comenzó a sesionar la Constituyente y el 13 estaba lista la reforma. La UCR, el Fre.Pa.So., Izquierda Unida y el Polo Social se retiraron de las deliberaciones y no votaron por considerar que el oficialismo promovía un sistema hegemónico. El vecinalismo, en cambio, apoyó la medida. Luego de promulgada y jurada, de la Sota dictaría el decreto de convocatoria a elecciones³⁰⁷.

6.1.5.2. El referéndum constitucional tampoco está previsto en la Constitución de Catamarca. No obstante, y en virtud del mecanismo incorporado en la reforma de 1988 impulsada por Vicente L. Saadi que permite que "todo asunto de interés

³⁰³ La Voz del Interior, Córdoba, 22 de Julio de 2001.

³⁰⁴ La Voz del Interior, Córdoba, 23 de Julio de 2001.

³⁰⁵ Clarín, Buenos Aires, 23 de Julio de 2001.

³⁰⁶ Clarín, Buenos Aires, 6 de Setiembre de 2001.

³⁰⁷ Clarín, Buenos Aires, 14 de Setiembre de 2001.

general para la Provincia” pueda ser sometido a consulta popular³⁰⁸, el 14 de Octubre de 2001 junto a las elecciones legislativas nacionales se celebró una consulta popular no vinculante convocada por el gobernador Oscar Castillo (U.C.R.) del Frente Cívico y Social, para reformar los Artículos 72 y 133 de la Constitución provincial. Emulando lo que en Julio de ese mismo año hizo de la Sota en Córdoba, los catamarqueños debían responder dos preguntas:

“¿Está de acuerdo con reducir de 41 a 21 el número de miembros de la Cámara de Diputados?”

“¿Está de acuerdo con limitar a un solo período consecutivo la posibilidad de reelección del Gobernador y Vicegobernador?”³⁰⁹.

Como el sufragio no era obligatorio, la abstención trepó al 68,3 %. Pero entre los votantes, triunfó el “SI” (boleta celeste) sobre el “NO” (boleta marrón)³¹⁰.

Al ser no vinculante el resultado, de todas formas debería ser la Legislatura la que declarase, con 2/3 de sus miembros, la necesidad de reformar la Constitución. Para ello sería necesario que la fuerza gobernante consensuase con la oposición, pero un resultado popular positivo, sin duda, actuaría como presión para quienes antes se habían manifestado en contra de poner límite a la reelección del Gobernador, resistiéndose a dar su apoyo en la Legislatura.

6.1.5.3. En la Constitución de Santa Cruz, solo se prevé la posibilidad de realizar una consulta popular, vinculante o no vinculante³¹¹. Ambas están reglamentadas por la Ley 2.437 de 1996 que establece que la Cámara de Diputados por la mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros, podrá someter a voto popular directo, obligatorio y vinculante, en calidad de consulta popular,

³⁰⁸ Artículo 129 de la Constitución, reglamentado por Ley 5.113.

³⁰⁹ <http://www.elanacasti.com.ar>

³¹⁰ <http://www.juscatamarca.gov.ar>

³¹¹ Artículo 80.

proyectos de ley que afecten directa o indirectamente las instituciones, derechos y garantías de raigambre constitucional nacional o provincial para su ratificación o rechazo.

Así, por Ley 2.481 publicada el 8 de Abril de 1998 se convocó a consulta popular obligatoria y vinculante para el 17 de Mayo siguiente para que los electores expresasen su respuesta afirmativa o negativa respecto del proyecto de Ley de declaración necesidad de la reforma de la Constitución Provincial para habilitar la reelección del gobernador y vicegobernador (modificación del Artículo 114 y eliminación de la Disposición Transitoria Tercera), la elección de diputados por pueblos (modificación del Artículo 85) y la creación del Consejo de la Magistratura, agregando un Artículo nuevo a la Sección del Poder Judicial (Artículos 1, 2 y 8). Esta reforma parcial la haría una Convención Constituyente convocada al efecto, elegida directamente por el pueblo dentro de los trescientos sesenta días de sancionada esta ley. El debate político y jurídico que originó la consulta giró casi exclusivamente sobre la posibilidad de una segunda reelección consecutiva del Gobernador Néstor Kirchner. Los votantes se encontraron dentro del cuarto oscuro con una boleta única, o sea que debieron pronunciarse inevitablemente en el mismo sentido sobre los tres puntos consultados en forma conjunta.

La Alianza santacruceña impugnó la constitucionalidad de la convocatoria a través de un amparo. El juez de primera instancia Marcos Oliva Day había dispuesto la suspensión de la consulta, al admitir la acción presentada pero luego el Tribunal Superior de Justicia anuló la resolución del *a quo* al considerar que el magistrado era incompetente en ese caso. Los dirigentes aliancistas también denunciaron ante el Tribunal Electoral Permanente que por canales de televisión provinciales se emitían propagandas en favor del "SI" mientras se realizaban los comicios.

Ante las acusaciones de tener aspiraciones reeleccionistas igual que Menem, el gobernador santacruceño intentó defenderse calificándolas de absurdas y agregando que los políticos de Buenos Aires "están acostumbrados a mirarnos como a la periferia del país, sin entender realmente" las problemáticas de las provincias. El escrutinio determinó que el 56,88 % de los votantes (45.520) se

inclinó por una segunda reforma de la Constitución provincial, a cuatro años de la anterior, mientras que el 43,12 % (34.505) se inclinó por el "NO". Según el recuento, votó el 76,41 % de los habilitados es decir, 81.503 ciudadanos, sobre un total de 106.659. Además, el 1,03 % de los sufragios (837) fue anulado, el 0,77 % (621) en blanco, el 0,03 % (27) recurridos y el 0,02 % (20), impugnados³¹².

6.1.5.4. La Constitución de Entre Ríos de 1933 aún vigente no prevé los I.D.S., salvo para el ámbito municipal. Desde la recuperación del Estado de Derecho en 1983 hubo varios intentos de reforma pero ninguno logró resultado positivo³¹³. El último intento, un Proyecto del Gobernador Busti presentado en 2003, también fracasó por la rotunda negativa de los tres partidos de oposición con representación legislativa (U.C.R., el Nuevo Espacio Entrerriano y la Red de Participación Popular) porque consideraban que sólo se perseguía la reelección de Busti, que ejerce el cargo por tercera vez en forma alternada. La Constitución Provincial determina que el gobernador y el vicegobernador no pueden ser reelegidos "si no con el intervalo de un período legal" ni pueden sucederse recíprocamente, lo que frena también la postulación del vicegobernador, el ultrakirchnerista, Pedro Guastavino.

Como el oficialismo no tiene los 2/3 de legisladores en cada cámara para lograr la ansiada reforma, a comienzos de 2005 Busti presentó un proyecto reglamentando en la provincia la consulta popular prevista del Artículo 40 C.N. para luego convocar a una consulta sobre la reforma constitucional provincial. Dicho proyecto terminó siendo la Ley 9.610 publicada en el Boletín Oficial el 18 de Marzo de 2005 cuyo objeto es "la incorporación y reglamentación, en todo el territorio de la Provincia de Entre Ríos, del instituto de consulta popular, conforme a los principios y prerrogativas acordadas a las Provincias por la Constitución Nacional y las facultades explícitas e implícitas que surjan de la misma, en especial el Artículo 33 y los establecidos asimismo en las leyes electorales

³¹² La Nación, Buenos Aires, 19 de Mayo de 1998.

³¹³ Proyecto del Gobernador Montiel en 1984; Comisión creada por el Gobernador Busti en 1989; Proyecto del Gobernador Moine en 1993; Proyecto del Gobernador Busti en 1996; Proyecto del Gobernador Montiel en 2001.

vigentes, y los derechos, deberes, principios y garantías electorales contenidos en la Constitución Provincial”³¹⁴. La consulta popular puede ser convocada, dentro de sus respectivas competencias, por la Legislatura de la Provincia y por el Poder Ejecutivo provincial³¹⁵. Por las impugnaciones recibidas desde la oposición, la parte del Artículo 4 que establecía “La consulta podrá ser de sufragio obligatorio o facultativo, pero en ningún caso sus efectos serán vinculantes para los poderes constituidos. Para su validez en caso de no ser obligatoria, deberá participar más de la mitad del padrón y resultar favorable la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos” fue suprimida por la Ley 9.637 publicada en el Boletín Oficial el 4 de Agosto de 2005. También fue objetado el Artículo 13 de la ley que habilitaba la realización de consultas populares simultáneamente con otras elecciones provinciales o nacionales, “siempre que se tomen las medidas necesarias para evitar la confusión de los electores o propuestas a decidir y el acto eleccionario propiamente dicho. En tal caso no podrán incluirse en las mismas boletas o en cuerpos de ellas, candidatos a cargos electivos y la consulta por sí o por no, ni utilizar los mismos sobres para tales actos”. El radicalismo entendía que inevitablemente ello provocará confusión.

No obstante, el 23 de Octubre de 2005 los entrerrianos debieron concurrir a las urnas –como el resto de los argentinos- para elegir legisladores nacionales; pero ellos tenían además en las mesas de votación otra urna en la que, optativamente (“solución” encontrada para replicar las objeciones) podían introducir una boleta verde³¹⁶ dando su opinión, afirmativa o negativa, sobre la propuesta de Busti de declarar la necesidad y conveniencia de reformar parcialmente la Constitución de la Provincia a fin de permitir la reelección inmediata del Gobernador y del Vicegobernador y de los intendentes de los municipios de primera categoría. Participó de la consulta el 77 % del electorado y se dio una abrumadora victoria del “SI” ante el boicot de la oposición. El Gobernador utilizará este resultado para

³¹⁴ Artículo 1.

³¹⁵ Artículo 2.

³¹⁶ Ver Anexo X – 12.

como factor de presión en la Legislatura provincial para lograr los votos que le faltaban para lograr su objetivo³¹⁷.

6.2. Iniciativa Popular.

6.2.1. Iniciativa popular constitucional.

Este IDS sólo está consagrado en dos constituciones. En la de Tierra del Fuego se estipula "Esta constitución puede reformarse... mediante la iniciativa popular avalada por un número de ciudadanos no menor del veinticinco por ciento de la cantidad de votos efectivamente emitidos en la última elección provincial, se proponga expresamente la reforma"³¹⁸. En la de La Rioja, en tanto, se encuentra una norma semejante³¹⁹ aunque dejando librado a la ley la determinación del número de firmas necesarias.

6.2.2. Iniciativa popular legislativa.

Este mecanismo está previsto en los textos constitucionales de Buenos Aires (Artículo 67.1), Ciudad de Buenos Aires (Artículo 64), Catamarca (Artículos 114), Córdoba (Artículo 31 y 111), Chaco (Artículos 2.1 y 117); Chubut (Artículos 136, 263), Jujuy (Artículos 2 y 118), La Rioja (Artículo 81), Misiones (Artículos 2 y 165), Neuquen (Artículos 3, 102 y 198), Salta (Artículo 58), San Luis (Artículo 97) y Tierra del Fuego (Artículos 191 y 207). Las constituciones Córdoba (Artículo 31) y La Rioja (Artículo 81) expresamente indican que a través de este instrumento se pueden proponer nuevas normas o derogar las ya existentes.

En la Constitución de Catamarca³²⁰ puede ser formulada o no formulada mientras que en las de la Ciudad de Buenos Aires³²¹, Chaco³²² y Chubut³²³ se exige que sea formulada y fundamentada.

³¹⁷ Clarín, Buenos Aires, 24 de Octubre de 2005.

³¹⁸ Artículo 191.

³¹⁹ Artículo 81.

³²⁰ Constitución de Catamarca, Artículo 114.

³²¹ Ley 40.

Al igual que en el orden nacional, este instituto tiene en las entidades federadas importantes limitaciones materiales. Así, ya sea por decisión constitucional o legal, no se pueden presentar proyectos de ley referidos a reforma constitucional, presupuesto ni tributos³²⁴; tratados³²⁵; creación y competencia de los tribunales³²⁶; contravenciones ni proceso penal³²⁷. La ley 8.365 de Córdoba sobre participación femenina en cargos de representación política (“ley de cupo femenino”) –hoy sustituida por la 9.801- tuvo su origen en una iniciativa popular.

En cuanto al número de firmas requeridas para que la iniciativa popular prospere, en algunas constituciones se exigen cifras tan altas que incluso superan a la legislación nacional; así, el 8 % en San Luis³²⁸ y el 10 % en Santa Cruz³²⁹ y Tierra del Fuego³³⁰. En otros casos dejan librada esta cuestión a la ley reglamentaria: Córdoba³³¹, Chaco³³², Jujuy³³³ y Salta³³⁴. En Santiago del Estero³³⁵ se le impone al legislador un “techo” del 5 % y en el Chaco³³⁶ del 3 %. En las de La Rioja y Neuquén, al contrario, el porcentaje indicado en la Constitución implica un “piso” pues se dice que “no puede ser inferior”³³⁷ o “debe ser superior”³³⁸. Esta peligrosa fórmula³³⁹ puede hacer que legislativamente el mandato constitucional se tome una norma de casi imposible cumplimiento³⁴⁰. La

³²² Ley 4.312.

³²³ Ley 4.562.

³²⁴ Constituciones de Buenos Aires, Artículo 67; Ciudad de Buenos Aires, Artículo 64; Córdoba, Artículo 31; Chaco, Artículo 2.1; Chubut, Ley 4.562; Salta, Artículo 59; San Luis, Artículo 97; Santiago del Estero, Artículo 41.

³²⁵ Constituciones de Buenos Aires, Artículo 67; Ciudad de Buenos Aires, Artículo 64; Córdoba, Artículo 31; Salta, Artículo 59; San Luis, Artículo 97 y Santiago del Estero, Artículo 41.

³²⁶ Constitución de Córdoba, Artículo 31.

³²⁷ Chubut, Ley 4.562.

³²⁸ Artículo 97.

³²⁹ Artículo 109.

³³⁰ Artículo 207.

³³¹ Artículo 31.

³³² Artículo 2.1.

³³³ Artículo 118.

³³⁴ Artículo 58.

³³⁵ Artículo 41.

³³⁶ Artículo 2.1.

³³⁷ La Rioja, 5 %.

³³⁸ San Luis, 8 %.

³³⁹ Mercado Luna, Ricardo. Op. cit., página 131.

³⁴⁰ Así ocurrió efectivamente cuando la ley riojana 5.989/94 lo elevó al 25 %.

Constitución de Catamarca³⁴¹ es la que exige el porcentaje más bajo –1 %- mientras que la Ley 7.811 de Córdoba impone aún menos: el ocho por mil.

Las firmas pueden ser certificadas por escribano público, autoridad judicial o policial en Córdoba³⁴², La Pampa³⁴³ y Chaco³⁴⁴; y por todos los poderes del Estado provincial y también la autoridad municipal en el Chubut. En esta última, en las oficinas públicas de los tres poderes del Estado provincial, debe haber una copia del proyecto y formularios habilitados para las firmas, los cuales son documento público; pudiendo verificarse por muestreo la condición de elector de los firmantes, pero en un porcentaje no inferior al 10 %³⁴⁵.

La mayoría de las constituciones provinciales guardan silencio respecto al plazo con que cuenta el Poder Legislativo para expedirse sobre la iniciativa popular. Las de Santiago del Estero³⁴⁶ y Chubut³⁴⁷ fijan al respecto, seis meses, al igual que la legislación de Santa Cruz³⁴⁸. La reglamentación del Chubut hace suspender el plazo cuando la legislatura está en receso³⁴⁹. En las constituciones de Buenos Aires³⁵⁰, Ciudad de Buenos Aires³⁵¹ y Chaco³⁵² el plazo es de doce meses. Casi ninguna prevé sanción alguna para el caso de incumplimiento de dicho plazo. Excepcionalmente, en la de La Rioja se consagra la aprobación ficta: " Si el proyecto no es tratado en el término de tres meses, el mismo quedará aprobado..."³⁵³. En cambio, cuando se lo rechaza o reforma sustancialmente, se adopta, a nuestro entender, la mejor solución: la iniciativa debe someterse a consulta popular. Este es también el mecanismo adoptado por la Ley 40 en la Ciudad de Buenos Aires: "Reuniendo el proyecto de ley por iniciativa popular la firma de más del 15 % del padrón electoral del distrito, y habiendo transcurrido

³⁴¹ Artículo 114.

³⁴² Ley 7.811

³⁴³ Ley 1.485.

³⁴⁴ Ley 4.312.

³⁴⁵ Ley 4.562.

³⁴⁶ Artículo 41.

³⁴⁷ Artículo 263.

³⁴⁸ Ley 2.437.

³⁴⁹ Ley 4.562.

³⁵⁰ Artículo 67.

³⁵¹ Artículo 64.

³⁵² Artículo 2.1.

³⁵³ Artículo 81.

doce meses sin que la Legislatura haya tratado el proyecto, el Jefe de Gobierno debe convocar a referéndum vinculante y obligatorio”³⁵⁴.

En el Chaco, además de la iniciativa popular propiamente dicha, la Ley de Iniciativa Ciudadana³⁵⁵ crea un registro especial para que toda la comunidad exprese las iniciativas que sean de su interés en el proceso de toma de decisiones administrativas o legislativas con el fin de optimizar todos los poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) así como las municipalidades. La ciudadanía podrá sugerir modificaciones a leyes, presentar proyectos, emitir sugerencias para mejorar el servicio, pronunciar opinión acerca de un tema de su interés. Las propuestas recogidas serán de carácter consultivo y no vinculante; y la información de la comunidad será evaluada oportunamente. Según la norma, el registro debe ser de fácil acceso para la ciudadanía y con atención al público del mayor tiempo posible.

6.2.3. Otros mecanismos de iniciativa popular.

6.2.3.1. En la Provincia de La Pampa desde 1993 existe la iniciativa popular para consulta popular, que debe ser suscripta por el 10 % del padrón y presentada por ante el Tribunal provincial con competencia electoral. El Poder Ejecutivo es quien por decreto hace la convocatoria a consulta popular consignando con precisión el asunto sobre el que se requiere la opinión de la ciudadanía³⁵⁶.

6.2.3.2. En la Constitución de Río Negro, en tanto, está previsto un mecanismo denominado “revocatoria de ley” que funciona como un veto por iniciativa popular, semejante al referéndum abrogativo del Artículo 75 de la Constitución italiana o al recurso de referéndum del Artículo 79 de la Constitución del Uruguay. La norma rionegrina establece: “Todo habitante de la Provincia puede peticionar la revocatoria de una ley a partir de su promulgación. La ley determina el

³⁵⁴ Artículo 19.

³⁵⁵ Ley 4.551.

³⁵⁶ Ley 1.485.

funcionamiento del registro de adhesiones, los plazos y el referéndum obligatorio³⁵⁷.

El 3 de Abril de 1996, 9.933 rionegrinos efectuaron un pedido expreso a la Legislatura de la provincia con el objeto de que pusiese en funcionamiento los mecanismos operativos tendientes a posibilitar el ejercicio efectivo de este IDS consagrado en la Constitución de Río Negro ocho años antes. Al mismo tiempo solicitaron la derogación de la Ley 2.956/96 que autorizaba al Poder Ejecutivo provincial a transferir a la Nación la Caja de Previsión Social de la Provincia, recurriendo a la aplicación subsidiaria del Artículo 39 C.N. ante la falta de norma provincial. En caso de no dárseles curso a lo pedido en el término de treinta días, manifestaban que recurrirían a la justicia. Ante el silencio del Poder Legislativo, promovieron una acción de inconstitucionalidad por omisión³⁵⁸ a fin de que el máximo tribunal provincial supliera la conducta omisiva de la Legislatura en la reglamentación de la revocatoria de leyes, estableciendo las pautas concernientes a su ejercicio efectivo y concreto. La Fiscalía de Estado se pronunció por el rechazo de la acción, sosteniendo que el constituyente quiso dejar al criterio discrecional y valorativo del tiempo político del legislador el dictado de la reglamentación pertinente. Por su parte, el Procurador, aunque reconoció como valioso que la Legislatura dictase la norma en cuestión, se expidió diciendo que desde una óptica exclusivamente jurídica no correspondía que el Superior Tribunal hiciese lugar a la acción pues en este caso la Legislatura no se encontraba obligada a la sanción de esta ley por falta de plazos constitucionales o legales.

El Superior Tribunal de Justicia, por el contrario, dijo que, si bien la constitución rionegrina no impone a la Legislatura un plazo concreto para reglamentar el Artículo 149, desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1988 había transcurrido un lapso de razonable entidad, suficiente para ameritar la fijación de un plazo prudencial para subsanar la omisión legal. Rechazó, sin embargo, la aplicación subsidiaria de la norma constitucional nacional, como habían solicitado los accionantes, pues consideró que era la Legislatura local

³⁵⁷ Artículo 149.

³⁵⁸ Constitución de Río Negro, Artículo 207.2.d.

quien debía operativizar el instituto. Por ello resolvió hacer lugar parcialmente a la demanda fijando como plazo para subsanar la omisión del legislador provincial el vencimiento del siguiente período legislativo³⁵⁹. En caso de desobediencia de lo requerido en el supuesto *sub examen* correspondería, como dice Sagüés, que el Superior Tribunal integrase el orden normativo faltante con efecto limitado al caso en cuestión; pues la Constitución rionegrina habilita a que los más altos jueces provinciales, de manera puntual, puedan asumir el papel de legislador para evitar que la norma suprema sea violada por omisión³⁶⁰. Hasta el momento y no obstante haberse presentado algunos proyectos al efecto³⁶¹, la norma constitucional sigue sin ser reglamentada.

6.3. Consulta Popular.

6.3.1. Apelamos a esta denominación genérica –la que utiliza la Constitución Nacional- para incluir todos los supuestos en que, más allá de los nombres que cada ordenamiento legal les imponga, los poderes públicos convocan a la ciudadanía a expresarse sobre un asunto de interés de la comunidad. Debido a esa falta de consenso en la doctrina, que ya apuntáramos, respecto a la terminología con que se identifica a este I.D.S., observamos que los textos constitucionales de las entidades miembros del Estado argentino no utilizan siempre en el mismo sentido un mismo vocablo.

6.3.2. En Córdoba la consulta popular puede ser sobre “todo asunto de interés general para la Provincia”³⁶² mientras el referéndum se utiliza para la cesión de parte del territorio provincial y la fusión de municipios³⁶³. La primera nunca es

³⁵⁹ Caso “Gómez, Daniel A.”, S.T. Río Negro, 20 de Noviembre de 1996, L.L. 1997 D página 52.

³⁶⁰ Sagüés, Néstor P. “La acción de inconstitucionalidad por omisión en la Constitución de la Provincia de Río Negro”, L.L. 7 de Julio de 1997, página 5.

³⁶¹ Proyecto 3/03 (Guillermo Grosvald); Proyecto 85/03 (Silvia C. Jáñez y María del R. Severino de Costa).

³⁶² Artículo 32.

³⁶³ Artículo 110.

vinculante y el segundo siempre lo es³⁶⁴. La Constitución de Catamarca coincide con la anterior en denominar consulta popular a aquella que versa sobre “todo asunto de interés general para la Provincia” pero, en cambio, el referéndum se refiere a la “ratificación, reforma o derogación de normas jurídicas, convenios o leyes provinciales”³⁶⁵. Por su parte, en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través del referéndum –que siempre es obligatorio y vinculante- se consulta sobre la sanción, reforma o derogación de normas de alcance general; mientras que la consulta popular –no vinculante- puede ser convocada por los órganos políticos para decisiones de su competencia³⁶⁶. En tanto la constitución de la Provincia de Buenos Aires, al igual que el texto supremo federal sólo utiliza la voz consulta popular³⁶⁷

6.3.3. Sobre las materias que pueden ser objeto de consulta, además de las ya mencionadas, pueden serlo “cualquier cuestión que por su importancia”³⁶⁸ amerite recurrir a este I.D.S.; todo “asunto de especial trascendencia para la Provincia”³⁶⁹; un proyecto de ley³⁷⁰; cualquier materia de competencia de los Poderes Legislativo y Ejecutivo³⁷¹; y el “mantenimiento, reforma o derogación de normas jurídicas de significativa importancia”³⁷².

6.3.3.1. El 19 de Marzo de 1995 los rionegrinos debieron expresar en una consulta obligatoria y vinculante convocada por el gobernador Horacio Massaccesi³⁷³ su opinión sobre un paquete de medidas antiprivatistas que incluía la transferencia de la Caja de Jubilaciones de la Provincia a la Nación; la venta de la Empresa de Energía Eléctrica provincial -Energía de Río Negro Sociedad del

³⁶⁴ Ley 7.811.

³⁶⁵ Artículo 129.

³⁶⁶ Artículo 65.

³⁶⁷ Artículo 67.

³⁶⁸ Constituciones de San Juan (Artículo 235), San Luis (Artículo 98) y Tierra del Fuego (Artículo 208).

³⁶⁹ Entre Ríos, Ley 9.610.

³⁷⁰ Chaco, Ley 4.312; Chubut, Ley 4.564; Entre Ríos, Ley 9.610; Constitución de Santiago del Estero, Artículo 42.

³⁷¹ Chubut, Ley 4.564.

³⁷² Constitución de Salta, Artículo 60.

³⁷³ Decreto 159/95 modificado por Decreto 196/95.

Estado (ERSE)-; el cierre de la empresa de ferrocarriles -Servicios Ferroviarios Patagónicos S.A. (SE.FE.PA.)-; la venta de la empresa provincial de tecnología nuclear -Investigaciones Aplicadas Sociedad del Estado (INVAPSE); y la venta de la empresa de agua potable y riego -Departamento Provincial de Aguas (DPA)-. La decisión del ejecutivo fue ratificada por la Legislatura provincial³⁷⁴ -invocando el Artículo 2 de la Constitución de Río Negro³⁷⁵ y apelando a la opinión del español Posada sobre la relevancia de la democracia semidirecta- no obstante las objeciones judiciales que mereció una consulta que se celebró a contrarreloj, sin reglamentación legal y en la que había que responder cinco preguntas diferentes por "SI" o por "NO" en conjunto, sin posibilidad de separar las boletas.

Para esa ocasión se habilitaron mesas en la ciudad de Buenos Aires, en La Plata, en Córdoba y en Bahía Blanca para que pudiesen votar quienes, teniendo domicilio en Río Negro, se encontrasen transitoriamente en estos lugares. Con una participación cercana al 70 % (en un padrón de unos 288.000 ciudadanos) el "NO" se impuso con un 64 % (130.000 votos aproximadamente). Esta victoria de Massaccesi le dio un poco de aire para relanzar su campaña a la presidencia de la Nación. Debido a la crisis socioeconómica en la Provincia y a las disputas internas en la U.C.R. su imagen había caído en picada y, según las encuestas, se ubicaba tercero en las preferencias para los comicios del 14 de Mayo de 1995, detrás de los candidatos del P.J. y del Fre.Pa.So.³⁷⁶

6.3.3.2. En lo que parecía un desafío a los miles de manifestantes que reclamaban hacía varias semanas la intervención federal a la Provincia de San Luis, y en un intento por medir su caudal electoral, el Gobernador Alberto Rodríguez Saa en la Plaza Independencia ante unos dos mil beneficiarios del programa de inclusión social -conocidos como los "Pico y Pala"- anunciaba en Mayo de 2004 que se iba a consultar al pueblo sobre la continuidad de dicho

³⁷⁴ Ley 2.872.

³⁷⁵ "El poder emana del pueblo, quien delibera y gobierna por medio de sus representantes y autoridades legalmente constituidas, con excepción de los casos de referéndum, consulta, iniciativa y revocatoria populares ..."

³⁷⁶ Diario de Río Negro, General Roca, 21 de Marzo de 1995.

programa que tenía unos cuarenta mil beneficiarios³⁷⁷. El dilema que el Gobernador consiguió instalar en la oposición consistía en que, a pesar de las feroces críticas a la implementación del programa, nadie se atrevería a convocar a un voto de rechazo a la entrega de subsidios de 330 pesos mensuales a sectores indigentes o empobrecidos que, a cambio, trabajaban siete horas diarias³⁷⁸. Pero la consulta popular que el Gobierno tenía previsto realizar el 6 de Junio de 2004 fue suspendida luego que el Tribunal Electoral Provincial determinara –ante una medida cautelar solicitada por la oposición- que el llamado no estaba dentro de los términos de la Constitución provincial, que marca que "debe hacerse con sesenta días de anticipación" a la fecha establecida³⁷⁹. También se había planteado la "falsa antinomia" a la que sería expuesto el pueblo de San Luis en una compulsa cuya cuestión de fondo, como es la asistencia a los más necesitados, no estaba en discusión. "Los derechos humanos no se plebiscitan", argumentaba la opositora Multisectorial³⁸⁰. Mientras, como parte de la campaña oficialista, la "Bandera de la Inclusión"³⁸¹ aparecía en los móviles policiales y edificios públicos hermanada con la Argentina o, incluso, desplazando a la enseña patria³⁸². Finalmente la consulta (de la que no participó la oposición) se haría el 22 de Agosto. Más de doscientos sesenta y un mil sanluiseños tendrían ante sí las boletas de tres cuerpos para responder a tres preguntas hilvanadas: si estaban de acuerdo o no con el Plan de Inclusión Social "Trabajo por San Luis"; si avalaban o no la forma como se implementaba y, por último, si estaban de acuerdo o no en que continuase hasta que el último beneficiario consiguiese un trabajo mejor³⁸³. Con una participación del 68,1 %, según datos oficiales, el voto afirmativo se impuso con el 89,5% de los sufragios.

³⁷⁷ La Nación, Buenos Aires, 7 de Mayo de 2004.

³⁷⁸ Clarín, Buenos Aires, 8 de Mayo de 2004.

³⁷⁹ Constitución de San Luis, Artículo 94.

³⁸⁰ La Nación, Buenos Aires, 18 de Agosto de 2004.

³⁸¹ Ver Anexo X – 13.

³⁸² <http://www.periodistasenlared.com.ar>

³⁸³ Ley 5.593

6.3.3.3. En Salta, bajo la figura de una consulta popular vinculante³⁸⁴, se convocó a un plebiscito engañoso a los pobladores del Departamento de Rivadavia –nordeste de la Provincia- para que expresasen su voluntad sobre la entrega de seiscientos cuarenta y siete mil hectáreas a sus actuales ocupantes, tanto aborígenes como criollos, y ejecución de las obras de infraestructura necesarias. La Asociación Lhaka Honhat ("Nuestra Tierra") representante de cuarenta comunidades de las etnias matakó (wichi), chorote (lyjwaja), toba (quom), chulupí (nivacklé) y tapieté (tapy'y) con asiento en los lotes fiscales 14 y 55 de esas tierras de monte degradado y poco productivo del Municipio de Santa Victoria del Este, promovió -con el patrocinio del C.E.L.S.- una acción declarativa de certeza contra los Estados provincial y nacional a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad de la norma en cuestión. A su entender, no se podía someter a discusión el derecho de propiedad comunitaria de los pueblos indígenas que han habitado desde tiempos ancestrales esas tierras, tal como se consagra en el Artículo 75 inc. 17 C.N.³⁸⁵; más aún cuando está pendiente un proceso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a donde los indígenas llevaron sus reclamos en 1998. Sin embargo, al rechazar la Corte Suprema de Justicia el 27 de Setiembre de 2005 la apertura de su instancia originaria *ratione personae* (salvo la disidencia de Zaffaroni)³⁸⁶ la consulta del 23 de Octubre de 2005 no pudo ser frenada y la propuesta del gobernador Romero terminaría imponiéndose con el 95 %³⁸⁷.

Un año más tarde, el organismo hemisférico con sede en Washington, ante la falta de colaboración del gobierno salteño intimaba al Estado argentino a demarcar y entregar las tierras que ancestralmente ocupan esos pueblos originarios. Si las autoridades provinciales no cumplen con la manda internacional, el caso deberá ser resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁸⁸.

³⁸⁴ Ley 7.352

³⁸⁵ Ver lo que dijimos en el Capítulo V sobre la posibilidad de afectar los derechos de las minorías a través de un IDS.

³⁸⁶ Caso "Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat c/ Salta, Provincia de y otros s/ acción declarativa de certeza".

³⁸⁷ Clarín, 24 de Octubre de 2005.

³⁸⁸ <http://www.cidh.org/annualrep/2006sp/argentina12094sp.htm>

6.3.4. Excepcionalmente, la Constitución del Chaco no establece límites a la consulta popular³⁸⁹. Entre las materias vedadas por los textos supremos locales encontramos: presupuesto y tributos³⁹⁰; leyes que requieran mayorías especiales³⁹¹; leyes que por la Constitución tengan asignada una cámara de origen³⁹²; cuestiones procesales y creación de Municipios y órganos jurisdiccionales³⁹³; gracia³⁹⁴.

A la inversa, determinados asuntos requieren imperiosamente de la consulta al pueblo, dejando así de ser una cuestión discrecional de los órganos públicos para ser un requisito constitucional o legal. Así, la modificación de los límites territoriales de la Provincia³⁹⁵; la cesión con desmembramiento del territorio provincial³⁹⁶; la modificación de los límites de los municipios o departamentos, sus escisiones y/o fusiones³⁹⁷; la modificación de la ciudad capital³⁹⁸; y las leyes que autorizan empréstitos cuyos servicios fuesen superiores al porcentaje en que se pueden afectar los recursos ordinarios³⁹⁹.

6.3.4.1. La Constitución de Misiones concretamente establece que le corresponde a la Cámara de Representantes "autorizar la cesión de tierras de la Provincia para objetos de utilidad pública, con el voto de los dos tercios de los miembros presentes y con unanimidad de los votos de los miembros de la Cámara cuando esa cesión importe abandono de jurisdicción o desmembramiento

³⁸⁹ Artículo 2.2.

³⁹⁰ Constituciones de Catamarca (Artículo 129), Salta (Artículo 60) y Tierra del Fuego (Artículo 208); Ciudad de Buenos Aires, Ley 89; Entre Ríos, Ley 9.610.

³⁹¹ Constitución de Santiago del Estero, Artículo 42; Ciudad de Buenos Aires, Ley 89; Catamarca, Ley 5.113.

³⁹² Catamarca Ley 5.113.

³⁹³ Entre Ríos, Ley 9.610.

³⁹⁴ Constitución de Salta, Artículo 60.

³⁹⁵ Constituciones del Chaco (Artículo 4), La Rioja (Artículo 6), San Juan (Artículo 6), Neuquén (artículo 4) y San Luis (Artículo 6).

³⁹⁶ Constituciones de Córdoba (Artículo 110), Chubut (artículo 135.12), Misiones (Artículo 101),

³⁹⁷ Constituciones de Córdoba (Artículo 110), La Rioja (Artículo 6), Salta (Artículo 170), Río Negro (Artículo 227) y San Juan (Artículos 7 y 150.8).

³⁹⁸ Constituciones de Neuquén (Artículo 6) y La Rioja (Artículo 7).

³⁹⁹ Constitución de La Rioja (Artículo 82.2).

territorial dentro de los límites prescriptos por la Constitución Nacional. En este último caso la ley deberá ser sometida a referéndum”⁴⁰⁰.

Por ello, a instancias del gobierno provincial y con el apoyo de la oposición, ambos en contra de una iniciativa del Gobierno federal, el 14 de Abril de 1996 el pueblo misionero expresó en el referéndum obligatorio y vinculante convocado por Ley 3.220, un rotundo “NO” (88,63 %) a la construcción de la represa hidroeléctrica de Corpus Christi en Itacuí, o en cualquier otro emplazamiento sobre el río Paraná; para que no se repitiese la experiencia de Yaciretá, por cuanto el lago que se iba a generar anegaría gran parte del territorio al ingresar a tierras bajas por la desembocadura del Yabebirí, afectando patrimonial, ambiental y económicamente a la Provincia.

Desde principios de 2001 diversos medios y O.N.G.s alertaban que los gobiernos nacional y provincial estarían impulsando nuevamente el proyecto no obstante que la opinión del pueblo misionero no habría cambiado. Por ello varios diputados nacionales decidieron instar al Poder Ejecutivo Nacional para que arbitre todos los medios a su alcance a fin de garantizar el cumplimiento del mandato popular del pueblo misionero... siendo imprescindible que se promueva la conservación y el uso sustentable del río Paraná, sus humedales y los ecosistemas asociados, respetando los convenios internacionales y el Artículo 41 de nuestra Constitución⁴⁰¹.

6.3.5. En cuanto a quien convoca a una consulta popular vinculante, la Constitución del Chaco habilita a 2/3 de la Cámara de Diputados⁴⁰² y la del Chubut a la Legislatura⁴⁰³; mientras que la ley de Río Negro, al Gobernador cuando sea materia de su competencia y a la Legislatura cuando sea competencia de otros poderes⁴⁰⁴. En la Constitución de Jujuy convoca a referéndum el Gobernador⁴⁰⁵ y

⁴⁰⁰ Artículo 101.20.

⁴⁰¹ Expte. 6981-D-01 y Expte. 7249-D-01.

⁴⁰² Artículo 2.2.

⁴⁰³ Artículo 262.

⁴⁰⁴ Ley 3.688.

⁴⁰⁵ Artículo 137.12.

en la de La Pampa, la Legislatura⁴⁰⁶. A consulta popular no vinculante la pueden convocar tanto la Legislatura como el Poder Ejecutivo, según la Constitución del Chubut⁴⁰⁷ y la ley de Entre Ríos⁴⁰⁸; y sólo la Legislatura en la Constitución de La Pampa⁴⁰⁹. En la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires pueden hacerlo la Legislatura, el Gobernador –Jefe de Gobierno- o la autoridad de la Comuna⁴¹⁰. Por su parte, la Constitución de Jujuy habilita al Gobernador a convocar a plebiscito consultivo⁴¹¹.

6.3.6. En varias provincias cuando la consulta popular ha tenido resultado negativo no puede repetirse en un plazo de dos años: Catamarca⁴¹², Entre Ríos⁴¹³ y Santiago del Estero⁴¹⁴. En Chubut, en cambio, hay que esperar hasta el próximo período ordinario de sesiones⁴¹⁵ y en la Ciudad de Buenos Aires, dos años legislativos⁴¹⁶.

6.3.7. En relación al quórum de participación, la legislación catamarqueña repite el error de la ley nacional al establecer que la consulta popular vinculante sólo será válida y eficaz cuando haya emitido su voto por la afirmativa o negativa no menos del 35 % de los ciudadanos inscriptos en el padrón provincial⁴¹⁷. Más razonable nos parecen la legislación pampeana que exige la participación de más del 50 % de los ciudadanos pero en la consulta popular no vinculante donde el voto no es obligatorio⁴¹⁸; y las constituciones de San Juan⁴¹⁹ y San Luis⁴²⁰ en las

⁴⁰⁶ Artículo 50.

⁴⁰⁷ Artículo 262.

⁴⁰⁸ Ley 9.610.

⁴⁰⁹ Artículo 50.

⁴¹⁰ Artículo 66.

⁴¹¹ Artículo 137.12.

⁴¹² Ley 5.113.

⁴¹³ Ley 9.610.

⁴¹⁴ Ley 6.659.

⁴¹⁵ Ley 4.564.

⁴¹⁶ Ley 89.

⁴¹⁷ Ley 5.113.

⁴¹⁸ Leyes 1.485 y 1.593

⁴¹⁹ Artículo 237.

⁴²⁰ Artículo 100.

que para la consulta obligatoria y vinculante no importa la participación y en la optativa sí se requiere que participe más del 50 % de los electores.

6.3.8. Para evitar la confusión de los ciudadanos a la hora de decidir, las normativas provinciales incluyen ciertos recaudos que deben observar las boletas de votación. En este sentido, en Chubut⁴²¹ se exige que tengan en letras destacadas el "SI" y el "NO", respectivamente y una breve referencia a su objeto⁴²²; en La Pampa, la propuesta en una forma precisa⁴²³; y en Entre Ríos⁴²⁴ y Santiago del Estero⁴²⁵ la pregunta formulada a través de un enunciado afirmativo, con objetividad, claridad y precisión, sin insinuar directa o indirectamente el sentido de la respuesta, no pudiendo contener considerando, preámbulo, nota explicativa, logo, dibujo o fotografía que puedan inducir o confundir al electorado. Previsiones semejantes contiene la normativa de la Ciudad de Buenos Aires⁴²⁶.

6.3.9. En casi todos los casos está previsto que a través de los medios de publicidad del objeto de la consulta. Suele facultarse a realizar campañas de propaganda exponiendo su posición con relación al asunto de la consulta a los partidos políticos⁴²⁷ y entidades intermedias⁴²⁸. A la inversa, los poderes públicos sólo pueden realizar publicidad con carácter estrictamente institucional⁴²⁹.

6.3.10. En cuanto a los efectos, sólo en Santa Cruz se determina que la modificación de un texto ratificado en consulta popular sólo podrá hacerse por similar vía⁴³⁰.

⁴²¹ Ley 4.564.

⁴²² Ver Anexo X -10.

⁴²³ Ley 1.485.

⁴²⁴ Ley 9.610.

⁴²⁵ Ley 6.659.

⁴²⁶ Ley 89.

⁴²⁷ Constitución de Salta, Artículo 60; Catamarca, Ley 5.113; Entre Ríos, Ley 9.610; Santiago del Estero, Ley 6.659.

⁴²⁸ Entre Ríos, Ley 9.610; Santiago del Estero, Ley 6.659.

⁴²⁹ Constitución de Salta, Artículo 60.

⁴³⁰ Ley 2.437.

6.3.11. A mediados de 1998 ante la ofensiva reeleccionista de Carlos Menem que pretendía una nueva reforma constitucional a esos fines, el gobernador bonaerense Eduardo Duhalde convocó a la ciudadanía provincial⁴³¹ para que el día 13 de Setiembre de 1998 expresase su opinión acerca de si debían los diputados y senadores nacionales por la Provincia de Buenos Aires votar una ley que habilitase la reforma de la Constitución Nacional para permitir una nueva reelección del entonces Presidente de la Nación⁴³². Esta decisión de su ex compañero de fórmula forzó al “renunciamiento” –por el momento- de Menem y esto a la cancelación de dicha convocatoria⁴³³.

6.3.12. Pero en 1999 ante una nueva embestida de Menem que tenía intenciones de presentar su candidatura el 9 de Mayo en la interna del Partido Justicialista, varios gobernadores radicales y también Duhalde manifestaron estar estudiando la idea de convocar a una consulta contra la reelección⁴³⁴. Menem desafiaba con que él también iba a convocar a una consulta popular “vinculante y nacional”, apelando a un recurso propio de una república cesarista⁴³⁵. Pero además, cual sería el tenor de las preguntas, en uno y otro caso?. En la oposición imaginaban algo así como “¿Acepta que el Presidente actual, Carlos Saúl Menem, viole la Constitución?”. De esta manera, era casi seguro un “NO” rotundo. Y en el Gobierno, “¿Acepta que Carlos Saúl Menem tenga igual derecho que todos a competir en las próximas elecciones?”. La respuesta sería casi seguro por el “SI”⁴³⁶.

El 16 de Marzo la Corte Suprema confirmó el rechazo de la Cámara Nacional Electoral de un amparo presentado por un afiliado del P.J. que postulaba la inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria Novena de la Constitución Nacional que impedía una segunda reelección consecutiva de Carlos Menem⁴³⁷.

⁴³¹ Decreto 2409/98, publicado el 10 de Julio de 1998.

⁴³² Ver en Anexo X – 14 las boletas del comicio.

⁴³³ Decreto 2647/98 publicado el 27 de Julio de 1998.

⁴³⁴ La Nación, Buenos Aires, 14 de Marzo de 1999.

⁴³⁵ Portantiero, Juan Carlos. “La consulta contradice a la República”, Clarín, Buenos Aires, 23 de Marzo de 1999.

⁴³⁶ Ámbito Financiero, Buenos Aires, 17 de Marzo de 1999.

⁴³⁷ Caso “Ortiz Almonacid”, F. 322:385.

No obstante, al día siguiente, el Jefe de Gobierno porteño, Fernando de la Rúa concretizaba la convocatoria a una consulta popular no vinculante (y de voto facultativo) para el 28 de Marzo en la Ciudad de Buenos Aires⁴³⁸. El planteo a la ciudadanía era:

“El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tiene la obligación de defender la Constitución Nacional. ¿Es correcto que el Dr. Carlos Saúl Menem sea candidato a la Presidencia de la Nación por un tercer período, en contra de la Constitución Nacional?”.

Como puede observarse no era muy feliz; la redacción era claramente inductiva y la pregunta estaba precedida por una afirmación que, más allá de ser verdadera, condicionaba la respuesta.

Simultáneamente, se remitió a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires un proyecto de ley para que se adecuase, por esa única vez, el plazo previsto en el Artículo 15 de la Ley 89 puesto que no podía ser cumplido. La norma en cuestión dice “La convocatoria se publica en el Boletín Oficial de la C.A.B.A. con una antelación no menor a treinta días ni mayor a noventa días, respecto de la fecha fijada para la realización del referéndum o de la consulta popular” Ante el pedido del ejecutivo, la Legislatura porteña agregó “El plazo mínimo previsto en el párrafo anterior podrá ser reducido en casos de extrema gravedad institucional”⁴³⁹. Apoyaron los bloques de la Alianza y Nueva Dirigencia de Gustavo Béliz, a pesar de que sus socios de Acción por la República se manifestaron en contra, igual que los justicialistas. Sin embargo, siete legisladores aliancistas abandonaron el recinto antes de la votación objetando jurídicamente la consulta. Lo mismo harían Rodolfo Terragno, Federico Storani y Leopoldo Moreau. Raúl Alfonsín, en cambio, guardó silencio⁴⁴⁰. Luego se estableció que quedaba incluida dentro de los casos de extrema gravedad institucional, la temática en cuestión y que el Tribunal

⁴³⁸ Decreto 474 G.C.B.A.- 99.

⁴³⁹ Ley 163.

⁴⁴⁰ Clarín, Buenos Aires, 19 de Marzo de 1999.

Superior de Justicia de la Ciudad sería competente en materia electoral para intervenir en el control y posterior trámite de la convocatoria⁴⁴¹.

Respecto a lo último, el máximo tribunal de la Ciudad sostuvo que, atento a la competencia originaria en materia electoral que le confiere el Artículo 113 inc. 6 de la Constitución de la Ciudad Autónoma, "...toda competencia electoral hasta tanto se cree por ley un tribunal electoral se encuentra concentrada en este Tribunal", lo que significa que "... todas las funciones y competencias que el Código Electoral Nacional –aplicable al caso por Ley 164- prevé para la justicia electoral –integrada por la Junta y por los jueces electorales- se encuentran reunidas en este Tribunal Superior de Justicia, con excepción de aquellas medidas exclusivamente instrumentales que quedan asignadas a la Secretaría de Gobierno debido a la naturaleza particular de esta consulta"⁴⁴². Todo ello por no haber hecho la Legislatura porteña uso de la opción prevista en el último párrafo del Artículo 113 inc. 6 de crear un tribunal electoral para la Ciudad.

Mientras de la Rúa iniciaba la campaña por el "NO" argumentando que el costo de la consulta –unos \$ 500.000- era "exiguo frente a la gravedad institucional que significa que un presidente amenace con la violar la Constitución para perpetuarse en el poder"⁴⁴³, Menem calificaba de "mamarracho jurídico" la apelación popular porteña⁴⁴⁴. El 22 de Marzo el Gobierno de la Ciudad presentó ante el Superior Tribunal para su consideración las boletas propuestas conforme al Artículo 52 inc. 1 del Código Electoral Nacional y al Artículo 23 de la Ley 89. Con una asombrosa celeridad el Tribunal resolvió no aprobar las boletas remitidas, anular el Decreto 474 G.C.B.A. – 99 y dar por terminada toda actividad referida al acto electoral del 28 de Marzo de 1999⁴⁴⁵. Como consecuencia de ello, actuando de oficio, puso fin por unanimidad (sin el juez Muñoz que estaba de licencia) a todas las acciones judiciales intentadas declarándolas carentes de objeto, lo que se notificaría a los accionantes, en lo que se veía como un revés político a de la Rúa (quien propuso los nombres de estos jueces a la Legislatura en Junio del año anterior). Mientras el

⁴⁴¹ Ley 164.

⁴⁴² Acordada Electoral 1/99, S.T.J. Reg. Nro. 1, t. 1, f. 1, año 1999.

⁴⁴³ Clarín, Buenos Aires, 20 de Marzo de 1999.

⁴⁴⁴ El Día, La Plata, 21 de Marzo de 1999.

⁴⁴⁵ Acordada Electoral 3/99, S.T.J. Reg. Nro. 3, t. 1, f. 6, año 1999.

ministro de Justicia, Raúl Granillo Ocampo, opinaba que “el fallo salvó al gobierno de la Ciudad de un papelón indescriptible”⁴⁴⁶ algunos delamuyistas respiraban aliviados con esta “salida elegante” a una iniciativa tan poco feliz.

El abogado Juan B. Cincunegui, invocando su calidad de argentino y vecino de la Ciudad de Buenos Aires había promovido acción declarativa en la instancia originaria de la Corte Suprema de Justicia contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma para que se declarase la inconstitucionalidad de la Ley 164. Cuestionaba dicha norma en cuanto ratificaba el Decreto 474/99 sosteniendo que la consulta no es el método idóneo para defender la ley fundamental de la Nación, la que – a su entender- no había sido violada hasta ese momento, sino que “son las instituciones nacionales las encargadas de velar por ello; concretamente la Corte Suprema, que es la única que debe expedirse sobre su interpretación; habiéndose irrogado el Gobierno de Buenos Aires facultades judiciales que no tiene”. Manifestaba además que la reducción del plazo del Artículo 15 de la Ley 89 a sólo nueve días corridos hacía difícil advertir a la población sobre el contenido de la consulta; y que ella infringía los derechos de los partidos políticos al ser una medida totalmente inconsulta. Pedía que como medida de no innovar se suspendiese dicha consulta y se ordenase al Gobierno porteño se abstuviese de utilizar recursos públicos con dicho fin. Compartiendo la opinión del Ministerio Público, el Alto Tribunal decidió el 18 de Noviembre de 1999⁴⁴⁷ declarar la incompetencia de la Corte para entender de manera originaria en el juicio, por cuanto, al estar dirigida la demanda contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –y, por lo tanto, no tratarse de una provincia- no correspondía se aplicasen los Artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional que taxativamente establecen los casos de competencia del máximo tribunal del país⁴⁴⁸.

6.3.13. No obstante que el proyecto reeleccionista de Menem ya parecía estar en terapia intensiva, por cuanto la Cámara Nacional Electoral había comunicado al P.J. que el Presidente se encontraba “constitucionalmente impedido” de presentar

⁴⁴⁶ Clarín, Buenos Aires, 24 de Marzo de 1999.

⁴⁴⁷ Caso “Cincunegui, Juan B. c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, F. 322:2856.

⁴⁴⁸ Ver Anexo X – 15.

su candidatura para un nuevo período consecutivo, el Gobernador Duhalde buscaba liquidar definitivamente el proyecto y, apelando a la misma arma que el año anterior, y en los mismos términos, el 25 de Marzo de 1999 convocó a un plebiscito a los bonaerenses para el 25 de Abril⁴⁴⁹ ante una nueva postergación de la interna del P.J.⁴⁵⁰. A diferencia de la propuesta delaurista, ésta se ajustaba a las formalidades jurídicas. No obstante, ante la presentación que hace el Ministerio del Interior en la causa del juez cordobés Bustos Fierro –quien había habilitado a Menem- haciendo suyo un dictamen del servicio jurídico de la cartera que decía que Menem no podía ser reelecto, la consulta bonaerense se dejaba sin efecto⁴⁵¹.

6.4. Recall.

6.4.1. La revocación popular de los funcionarios provinciales electos popularmente sólo está prevista en tres Constituciones. La de Chubut exige el aval de al menos el 20 % del total del padrón electoral, correspondiendo la revocatoria cuando la mayoría de los votos válidos emitidos así lo determine⁴⁵². La Constitución de Tierra del Fuego exige el mismo porcentaje mínimo pero contado sobre el número de votantes que efectivamente hayan sufragado en el último acto eleccionario llevado a cabo en la jurisdicción que corresponda; agregando que este IDS no podrá ejercerse antes de transcurrido el 50 % del período de la gestión motivo del cuestionamiento⁴⁵³. La ley reglamentaria fueguina aclara que para iniciar el procedimiento es suficiente el pedido del 5 % de los ciudadanos, que el comicio no puede coincidir con elecciones de otro carácter, que cuando fracasa el recall no puede haber un nuevo pedido contra el mismo funcionario por el plazo de un año y que el voto es obligatorio y el resultado vinculante sólo si se logra la mitad más uno del total de votos válidos emitidos⁴⁵⁴. Por su parte la Constitución de La Rioja reconoce el derecho de decidir la destitución de aquellos

⁴⁴⁹ Ver Anexo X – 16.

⁴⁵⁰ Decreto 720/99.

⁴⁵¹ Decreto 732/99.

⁴⁵² Artículo 264, Constitución del Chubut.

⁴⁵³ Artículo 209, Constitución de Tierra del Fuego.

⁴⁵⁴ Artículos 4, 13, 14, 21 y 23, Ley 226.

funcionarios que no han cumplido el mandato recibido o que por el mal desempeño en sus funciones han dejado de merecer la confianza depositada en ellos por el pueblo; siendo necesario para que la revocatoria se considere válida que el resultado supere el 50 % de los electores inscriptos⁴⁵⁵. También prevé expresamente que la Cámara de Diputados provincial pueda pedir al Senado de la Nación la remoción de los senadores por esa Provincia con 2/3 de votos y previa consulta popular⁴⁵⁶.

6.4.2. A su turno, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires contempla el instituto⁴⁵⁷ previendo dos instancias participativas de la voluntad popular⁴⁵⁸. En un primer momento “el electorado”, titular del “derecho a requerir la revocación del mandato de los funcionarios electivos fundándose en causas atinentes a su desempeño” deberá impulsar el procedimiento recogiendo firmas en un número equivalente al 20 % de los inscriptos en el padrón electoral de toda la Ciudad o de la Comuna según corresponda. En la segunda instancia todo el electorado (no sólo los promotores como en el estadio anterior) participa en el “referéndum de revocación” expresando su voluntad a favor o en contra de la revocación del mandato del representante cuestionado. Este mecanismo sólo procede contra quien haya cumplido un año de mandato y le resten más de seis meses para concluirlo. El Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad es el órgano encargado de comprobar que se den los requisitos constitucionales y legales y de convocar a la ciudadanía a que exprese su opinión en un comicio obligatorio y con efecto vinculante que produce la conclusión del mandato del funcionario impugnado cuando se expresa en ese sentido el 50 % de los habilitados.

La Ley 357⁴⁵⁹, votada por unanimidad, reglamenta estas previsiones constitucionales. Así aclara que la revocatoria debe requerirse para cada funcionario en particular. Para ello los promotores (consignando su firma,

⁴⁵⁵ Artículo 83, Constitución de La Rioja.

⁴⁵⁶ Artículo 102.16, Constitución de La Rioja.

⁴⁵⁷ Artículo 67, Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

⁴⁵⁸ Quiroga Lavié, Humberto. “Constitución de la Ciudad de Buenos Aires Comentada”, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1.996, página 181.

⁴⁵⁹ B.O. 15 de Mayo de 2000.

aclaración, domicilio y número de documento) deberán presentarse ante el Tribunal Superior a los efectos de identificar a dicho funcionario, el cargo que detenta y las fechas de inicio y finalización de su mandato; señalar las causa por la que se solicita la revocatoria; y de cada uno de los electores / as presentantes. Cumplido esto, dentro de los diez días, el Tribunal Superior entrega las planillas foliadas en las que se deben asentar las firmas de los electores⁴⁶⁰ en un plazo de doce meses. El Tribunal con competencia electoral en la Ciudad debe verificar el número total, la legitimidad y validez de las firmas presentadas. Si la revocatoria fracasare al ser sometida a la ciudadanía no podrá intentarse otra por las mismas causales referidas a idénticos hechos⁴⁶¹.

6.4.2.1. Un mes después de la tragedia de República Cromagnon tres ONG's (Asociación Civil de Defensa Ciudadana, Fundación Bicentenario e Ibape) se presentaron ante el Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires para intentar la revocatoria del mandato del Jefe del Gobierno Aníbal Ibarra -que debería concluir en 2007- señalándolo como responsable político en ese siniestro en el que murieron ciento noventa y cuatro personas. Para ello necesitarían reunir unas quinientas veinte mil firmas⁴⁶².

Ibarra, en una audaz –pero riesgosa- jugada para recuperar la iniciativa, en los días que era interpelado en la Legislatura por su responsabilidad en esos trágicos hechos, y no obstante que la norma constitucional es clara al establecer que el sujeto activo legitimado para pedir la revocatoria es el electorado, contraatacaba pidiendo a la Justicia se lo habilitara a convocar a un referéndum obligatorio y vinculante que definiese si seguía como jefe de gobierno o si debía dejar inmediatamente el máximo cargo electivo de la ciudad⁴⁶³. Constitucionalistas de la talla de Jorge Vanossi, Daniel Sabsay, Gregorio Badeni, Félix Loñ y Andrés Gil Domínguez⁴⁶⁴ objetaron con acierto la constitucionalidad de la medida planteada por Ibarra que, de efectivizarse, tendría caracteres plebiscitarios, más aún, si el

⁴⁶⁰ Ver Anexo X – 17.

⁴⁶¹ Artículos 3, 6, 7, 9, 11 y 16, Ley 357.

⁴⁶² La Nación, Buenos Aires, 28 de Enero de 2005.

⁴⁶³ Ver Anexo X – 18.

⁴⁶⁴ Página 12, Buenos Aires, 2 de Febrero de 2005.

voto era obligatorio y el efecto vinculante⁴⁶⁵. La circunstancia de que no esté prevista ni tampoco prohibida la posibilidad de que el mandatario cuestionado allane el tránsito hacia la revocatoria de su propio mandato de ninguna manera habilita a interpretar que se pueda invertir la titularidad del derecho en cuestión.

El 2 de Febrero de 2005 el Superior Tribunal decidió abrir el trámite preparatorio de la petición de revocatoria del mandato de Ibarra⁴⁶⁶ y antes de definir si, como pedía Ibarra y con el propósito –que invocaba- de acelerar el llamado al referéndum se exceptuaba la primera etapa (recolección de firmas) del procedimiento de recall, el Superior Tribunal de Justicia solicitó la opinión del Fiscal General de la Ciudad⁴⁶⁷. Luego que este dictaminara que la primera etapa del proceso de recall es "un requisito constitucional previsto para el adecuado ejercicio de los derechos políticos de toda la ciudadanía, tanto de los que quieren remover al funcionario como de los que no lo desean"⁴⁶⁸ el Tribunal el 9 de Febrero por unanimidad rechazó la solicitud de Ibarra diciendo que el planteo del Jefe de Gobierno fue inconsistente, ya que tenía la posibilidad de poner su renuncia a disposición de la Legislatura en vez de usar el referéndum como una "herramienta política"⁴⁶⁹. Lo que no surge del fallo es si Ibarra podía sumarse a ese trámite, tal como él mismo dijo que lo haría en caso de recibir un fallo adverso. El máximo órgano judicial de la Ciudad también decidió –ante el planteo de un vecino- que durante la consulta ciudadana sólo fuese evaluada la gestión del Jefe de Gobierno y no la del Vice Jefe, rechazando una petición recall contra ese funcionario por no cumplir "con los requisitos formales, constitucionales y legales". Al día siguiente Ibarra otra vez sorprendía con sus declaraciones: "Sólo me iré si concurre a votar más del 70 % del padrón y la mitad más uno vota por mi renuncia. Si concurre el 40 %, no me voy, porque sería muy poco representativo y significaría que a la gente no le interesa si me voy o me quedo"⁴⁷⁰.

⁴⁶⁵ Vanossi, Jorge R. A. "Jugar al todo o nada con el voto popular", La Nación, Buenos Aires, 2 de Febrero de 2.005.

⁴⁶⁶ Ver Anexo X – 19.

⁴⁶⁷ Clarín, Buenos Aires, 4 de Febrero de 2.005.

⁴⁶⁸ Ver Anexo X – 20.

⁴⁶⁹ TS Ciudad Autónoma de Buenos Aires, caso "Bergenfeld, Sergio y otros".

⁴⁷⁰ La Nación, Buenos Aires, 13 de Febrero de 2005.

La recolección de firmas comenzaba en mesas ubicadas en distintos barrios de Buenos Aires. Ibarra –con un extraño conglomerado de organizaciones civiles que abarca desde la Federación Universitaria de Buenos Aires o el Movimiento de Empresas Recuperadas hasta la Asociación La Fiaca o el Centro de Jubilados y Pensionados Amigos por el Tejo⁴⁷¹– coadyuvaba a la tarea.

El 14 de Noviembre de 2005 la Legislatura porteña, en una ajustada votación, disponía abrir el proceso de juicio político a Ibarra suspendiéndolo; el entonces vicejefe, Jorge Teerman, asumía la Jefatura de Gobierno. Expirado el plazo para la recolección de firmas y no habiéndose llegado ni a la mitad del mínimo necesario, se daba por caducado el procedimiento de revocatoria⁴⁷². El 7 de Marzo de 2006, por diez votos contra cuatro, la sala juzgadora destituyó a Ibarra⁴⁷³, decisión que confirmó en Febrero de 2007 el Tribunal Superior de Justicia al rechazar, por cuatro votos contra uno, el recurso de queja presentado, como así también el pedido de inconstitucionalidad de la decisión tomada por la Legislatura porteña. A Ibarra aún le queda la Corte Suprema.

6.5. Otras figuras.

La legislación de Santiago del Estero parece receptor la figura de la opción, al consignar que el electorado se manifestará por “SI” o por “NO” aunque en el caso de la consulta popular no vinculante también podrá escoger entre las alternativas propuestas⁴⁷⁴.

Por otra parte en la Constitución de Río Negro hay curiosa norma de “consulta tácita”: una vez aprobado por la Cámara un proyecto de ley, se difunde a la población por los medios de comunicación a efectos de conocer la opinión

⁴⁷¹ Clarín, Buenos Aires, 16 de Febrero de 2005.

⁴⁷² Ver Anexo X – 21.

⁴⁷³ Clarín, Buenos Aires, 8 de Marzo de 2006.

⁴⁷⁴ Ley 6.659.

popular. Si luego de ello no hay observaciones se someterá a una nueva votación en la Cámara, salvo que se trate de proyectos urgentes⁴⁷⁵.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires permite que, además de los instrumentos expresamente previstos en su texto –iniciativa popular y consulta popular- la Legislatura por dos tercios de votos del total de los miembros de cada Cámara pueda establecer otras formas de participación popular⁴⁷⁶. Hasta el momento, a doce años de su sanción, el Poder Legislativo bonaerense no sólo no ha hecho uso de esta facultad, sino que, peor aún, ha incumplido con la Disposición Transitoria que le exigía reglamentar los institutos de democracia semidirecta establecidos en la Constitución en un plazo que no excediese el siguiente período legislativo⁴⁷⁷

Por otra parte, con la reforma constitucional bonaerense de 1994 se previó una consulta *ad hoc* para facilitar la reelección del entonces gobernador, Eduardo Duhalde, que en virtud de la Constitución de 1934, tenía vedado postularse para un nuevo mandato de manera inmediata. El nuevo texto establece que “El Gobernador y el Vicegobernador pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente por un nuevo período. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos sino con un intervalo de un período”⁴⁷⁸. Y más adelante se aclara que esta norma “regirá a partir del período de gobierno iniciado por las autoridades ejecutivas electas en el año 1995; pero su aplicación inmediata podrá ponerse a consideración popular a través de un plebiscito a realizarse hasta sesenta días después de sancionada la presente, de voto obligatorio y vinculante, en el cual la reelección deberá obtener, como mínimo, la mitad más uno de los votos válidamente emitidos. A este efecto se computarán únicamente los votos positivos y negativos. Dicho plebiscito podrá ser convocado al efecto por el Poder Ejecutivo en los términos de la Ley Electoral vigente, a cuyo efecto podrá adecuar y modificar todos los plazos previstos en la misma. La Provincia será considerada como un distrito único y se utilizará el

⁴⁷⁵ Artículo 141/143.

⁴⁷⁶ Artículo 67.

⁴⁷⁷ Artículo 210.

⁴⁷⁸ Artículo 123.

mismo padrón electoral del comicio del 10 de Abril de 1994 dejando sin efecto lo que contempla el Artículo 3, inciso 2, apartado b) de la ley 5.109. En caso de ser aprobada por plebiscito la aplicación inmediata del Artículo 123 de la presente Constitución, el período actual de gobierno del Ejecutivo Provincial será considerado como primer período de gobierno”⁴⁷⁹.

En virtud de estas previsiones, inmediatamente concluida la labor de la Convención Constituyente, se convocó a la ciudadanía bonaerense a expresarse el 2 de Octubre de 1994 a favor o en contra de la posibilidad de reelección del Gobernador y del Vicegobernador en ejercicio en una consulta obligatoria y de resultado vinculante. La habilitación solamente se lograría si el escrutinio arrojaba un resultado favorable, expresado por la mitad más uno de los votos válidos emitidos⁴⁸⁰. Las boletas a utilizarse en la consulta⁴⁸¹ se oficializaron por resolución de la Junta Electoral del 16 de Setiembre de 1994 y aclaratoria del 20 de Setiembre. El “SI” se impuso por un 61,5 %; y el “NO” ganó sólo en Vicente López, Chivilcoy, Junín, Saavedra y San Nicolás. Los guarismos obtenidos en esta consulta son casi inversamente proporcionales a los del comicio del 5 de Agosto de 1990 promovido por el entonces gobernador Antonio Cafiero, que ya vimos más arriba.

7. Los IDS en el ámbito municipal.

Como ya dijéramos, entre los requisitos que la Constitución Nacional impone a las constituciones provinciales el Artículo 5 prevé el aseguramiento del “régimen municipal”. Luego de la controversia doctrinaria y jurisprudencial que por décadas generó dicho precepto, la reforma constitucional de 1994 vino a completar esta escueta y polémica fórmula con un agregado al final del Artículo 123 C.N. el que ha quedado redactado así: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su

⁴⁷⁹ Disposición Transitoria Artículo 214.

⁴⁸⁰ Decreto 2721/94, publicado el 16 de Setiembre de 1994.

⁴⁸¹ Ver Anexo X – 22.

alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero". De esta manera, los textos constitucionales provinciales deberán respetar las directrices del texto supremo federal a la hora de organizar institucionalmente sus municipios, pero podrán optar, según las propias realidades de cada caso, por diversos grados de autonomía para las diferentes entidades locales. Así, por ejemplo, mientras La Rioja les concede la posibilidad de ejercer poder constituyente de tercer grado a todos sus municipios, dictando sus respectivas cartas orgánicas, Córdoba sólo se los reconoce a los más grandes siguiendo, de alguna manera, aquel modelo de avanzada que constituyó en su momento la Constitución de Santa Fe de 1921.

Pero más allá del "régimen municipal" por el que opten, entendemos que los IDS no deberían faltar en ningún caso. Por la proximidad territorial y personal que caracteriza al municipio, en él se posibilita una mayor y más espontánea participación de sus habitantes en la decisión de los asuntos públicos⁴⁸². En el ámbito municipal es donde mayores réditos se pueden obtener de los instrumentos de la democracia semidirecta⁴⁸³; allí es donde se optimizan sus ventajas y se reducen sus desventajas.

El criterio predominante en el derecho público provincial argentino ha sido, como hemos visto, incorporar esos mecanismos que procuran una "combinación armónica"⁴⁸⁴ de democracia directa y representativa potenciando los aciertos y disminuyendo las contras de una y otra. Pero, de todas formas, aunque la Constitución provincial carezca en absoluto de estos instrumentos (Entre Ríos, Santa Fe) o los prevea sólo para casos puntuales (la reforma constitucional en Mendoza y Tucumán, por ejemplo) y no para otras circunstancias, ni siquiera para los municipios, compartimos la opinión de quienes postulan que ellos podrían incorporarlos dentro de su ámbito de actuación, en tanto no exista norma expresa en contrario⁴⁸⁵ otorgando a la ciudadanía local mayores y mejores canales de

⁴⁸² Sabsay, Daniel y Tarak, Pedro. "La participación vecinal y la gestión del medio ambiente", F.A.R.N., Buenos Aires, 1995, página 7.

⁴⁸³ Galli, Guillermo Mario. Op. Cit., página 1155.

⁴⁸⁴ Orlandi, Héctor Rodolfo. "Formas semidirectas de democracia", L.L. Tomo 88, página 936.

⁴⁸⁵ Toricelli, Maximiliano. "Los mecanismos de la democracia semidirecta en los municipios argentinos". Su viabilidad constitucional", E.D. 184, página 1041.

participación y decisión política. En alguna normativa local incluso se postula que la participación es no sólo un derecho sino también un deber de los vecinos que el Municipio promueve y garantiza⁴⁸⁶.

7.1. Entre las constituciones provinciales que han adoptado la democracia semidirecta para el ámbito municipal se distinguen tres modalidades:

7.1.1. Constituciones que reconocen directamente en su texto los IDS en el nivel municipal: Corrientes: iniciativa, referéndum y revocatoria (Artículo 170); La Pampa: referéndum y consulta popular (Artículo 50); Misiones: iniciativa, referéndum y destitución (Artículo 165); Neuquén: iniciativa, referéndum y revocatoria (Artículo 198); Río Negro: consulta, iniciativa, plebiscito y revocatoria de mandato (Artículos 229 y 238); Salta: iniciativa popular para el dictado o la reforma de la carta municipal -la única constitución que lo prevé- (Artículo 174) e iniciativa y referéndum (Artículo 178); San Luis: consulta popular (Artículo 258) e iniciativa, referéndum y revocatoria (Artículo 269).

7.1.2. Constituciones que reconocen a los municipios la facultad de dictar la carta orgánica imponiéndoles la exigencia de incluir IDS: Catamarca: iniciativa, referéndum y consulta popular (Artículo 247.3); Córdoba: iniciativa, referéndum y revocatoria (Artículo 183.4); Chaco: iniciativa, consulta popular y revocatoria (Artículo 204); Chubut: iniciativa, referéndum y revocatoria (Artículo 232); Jujuy: sin especificar cuales (Artículo 180); La Rioja: iniciativa, consulta y revocatoria (Artículo 157.2); Río Negro: consulta, iniciativa, referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato (Artículo 228); San Juan: consulta popular, iniciativa y revocatoria (Artículo 251); Santa Cruz: consulta e iniciativa popular (Artículo 145.4); Santiago del Estero: iniciativa, consulta popular vinculante y no vinculante (Artículo 221).

⁴⁸⁶ Carta Orgánica de Córdoba (Artículo 12) y Carta Orgánica de Río Cuarto (Artículo 7).

7.1.3. Constituciones que exigen a las leyes orgánicas regular estos mecanismos: Buenos Aires -sin especificarlos- (Artículo 211); Chaco: iniciativa, consulta popular y revocatoria (Artículo 204); Chubut: iniciativa, referéndum y revocatoria (Artículo 232); Entre Ríos: iniciativa, referéndum y destitución de los funcionarios electivos (Artículo 193); Formosa: iniciativa y referéndum (Artículo 183); Jujuy: sin especificar cuales (Artículo 180); San Juan: consulta popular, iniciativa y revocatoria (Artículo 251); Santiago del Estero: iniciativa, consulta popular vinculante y no vinculante (Artículo 221). En este caso se impone advertir que la Legislatura bonaerense a más de doce años de vigencia de la manda constitucional, sigue sin cumplirla, igual que –como ya indicamos anteriormente- respecto de la reglamentación de los IDS que impone el Artículo 210.

7.2. Como ya vimos, entre las decisiones que más frecuentemente en las constituciones provinciales obligan a la realización de consulta previa al pueblo, se encuentran las relativas a los cambios en los límites territoriales de los municipios o departamentos⁴⁸⁷ y la modificación de la ciudad capital⁴⁸⁸.

Respecto al primer tema, nos referiremos a dos experiencias que, no obstante no haberse producido en aplicación de normativa previa que expresamente contemplara esos supuestos, por la originalidad que revistieron, cada una a su modo, merecen, a nuestro criterio, una breve consideración.

7.2.1. El 27 de Abril de 1974 Argentina y Uruguay firmaron el convenio por el cual se comenzaría con la construcción del complejo hidroeléctrico Salto Grande, un ambicioso proyecto conjunto cuya piedra fundamental había sido colocada en 1946. Para ello se inundarían setenta mil hectáreas de tierras fértiles, las que fueron declaradas de utilidad pública para ser expropiadas⁴⁸⁹ y quedarían bajo las aguas las poblaciones entrerrianas de Federación y Santa Ana que congregaban a

⁴⁸⁷ Constituciones de Córdoba (Artículo 110), La Rioja (Artículo 6), Salta (Artículo 170), Río Negro (Artículo 227) y San Juan (Artículos 7 y 150.8). También la Carta Orgánica de Córdoba (Artículo 145), la de Río Cuarto (Artículos 12 y 206), la de Esquel (Artículo 83.3) y la Ley 8.101, Orgánica Municipal de Córdoba, modificada por leyes 8.128 y 8.233.

⁴⁸⁸ Constituciones de Neuquén (Artículo 6) y La Rioja (Artículo 7).

⁴⁸⁹ Leyes 19.210, 20.139 y 21.125.

unos siete mil entrerrianos. Para cuando el lago terminara de formarse los habitantes de los dos pueblos deberían estar viviendo en una nueva y única ciudad levantada a sus orillas construida por el gobierno de la Provincia con financiación del Gobierno Nacional y que nadie, en ese momento, sabía donde estaría. Los estudios técnicos habían determinado que en cinco puntos se daban las condiciones favorables: Santa Ana (A), Mandisovi (B), La Virgen (C), La Amelia (D) y La Argentina (E). El 13 de Octubre de 1974, en un hecho sin precedentes en nuestro país, todos los mayores de dieciséis años, nacionales y extranjeros, residentes en la zona, votaron para elegir –entre esas cinco opciones- el lugar de emplazamiento de la nueva ciudad. La mayoría (1.528 vecinos), con el 58 % de los votos, se inclinó por La Virgen, un paraje distante a cinco kilómetros⁴⁹⁰. Otros 1.142 pobladores repartieron sus preferencias entre las otras cuatro alternativas. El 25 de Marzo de 1979 nació la nueva Federación y el 21 de Junio comenzaba a funcionar la primera turbina. El 14 de mayo de 1995 en pleno auge privatizador, en una consulta auspiciada por el Concejo Deliberante, el 95 % de la comunidad se pronunció en contra de la privatización de Salto Grande⁴⁹¹.

7.2.2. El 18 de Agosto de 1985 se realizó una consulta -sin antecedentes en la Provincia de Buenos Aires- voluntaria y no vinculante en el Partido de Pellegrini, - en el oeste bonaerense, lindero con La Pampa- para que la ciudadanía expresara su opinión acerca de la creación de un nuevo partido con cabecera en la localidad de Tres Lomas. El proyecto fue presentado por el Departamento Ejecutivo, a cargo del radical Mario Espada y aprobado por el C.D. Podían votar quienes figuraban en el padrón del partido al 6 de Febrero de ese año. El Decreto 88/85 por el que se convocó a la consulta la fundamentaba “no sólo en su raíz histórica sino también en su vigencia presente, fundada en el principio superior y fundante de la soberanía del pueblo”. Más adelante aclaraba que la ausencia de regulación específica en el texto constitucional provincial “no puede significar su prohibición” pues se deriva, sostenía, del Artículo 19 C.N. que todo lo que no está prohibido

⁴⁹⁰ Ver en Anexo X – 23 la boleta de esa opción.

⁴⁹¹ Clarín, Buenos Aires, 26 de Marzo de 2004.

está permitido. Aunque la consulta no era obligatoria, no podía restársele solidez pues, lo contrario, “sería negarle madurez política al pueblo del Partido de Pellegrini”, argumentaba su intendente. Y respecto al carácter no vinculante, aclaraba que tanto las autoridades municipales como provinciales quedaban en libertad para adoptar la decisión cada cual en su esfera, que entendiesen más propicia, pero “considerando, claro está, el resultado”⁴⁹². Votó el 51,25 % de los 8.709 ciudadanos del Partido, entre quienes se impuso con el 83,52 % (3.727) el “SI” a la separación de Tres Lomas, propuesta a la que adherían la U.C.R., el M.I.D. y el P.J. de Pellegrini pero no el P.J. de Tres Lomas⁴⁹³. Pellegrini se quedaría con 186.000 hectáreas y Tres Lomas con 127.000. Teniendo en cuenta la opinión favorable de los ciudadanos, por ley 10.469, la legislatura bonaerense creó el Partido de Tres Lomas.

7.3. Respecto a los cambios atinentes a la capital provincial, con motivo de la decisión del Gobierno Nacional de trasladar la Capital Federal a la zona comprendida por Carmen de Patagones, Viedma y Guardia Mitre, la Constitución de Río Negro adoptó previsiones específicas al caso. Por un lado, se ratificó la capitalidad de Viedma mientras no se concretizase el proyecto de la nueva Capital Federal: “La ciudad de Viedma es la capital de la Provincia. Es el asiento de las autoridades provinciales, conforme a esta Constitución. Deja de ser capital cuando se efectivice el traslado de las autoridades nacionales al nuevo Distrito Federal”⁴⁹⁴. Por otro, a través de una norma transitoria, se fijó el procedimiento para la determinación de la nueva capital provincial en el que la voz de la ciudadanía jugaría un rol protagónico: “A los efectos del Artículo 11 de esta Constitución, se realizará el siguiente procedimiento para la relocalización de la nueva capital provincial: ...2. Dentro del término de ciento ochenta días de sancionada esta Constitución, el Poder Ejecutivo implementará un organismo específico integrado con miembros propuestos por los partidos políticos con representación legislativa en forma proporcional, y con expresión regional de toda la Provincia. Dicho

⁴⁹² El Día, La Plata, 18 de Agosto de 1985.

⁴⁹³ El Día, La Plata, 19 de Agosto de 1985.

⁴⁹⁴ Artículo 11.

organismo se crea a los efectos del traslado de la Capital Federal al área cedida por Ley 2.086, con las siguientes atribuciones y sin perjuicio de otras que se le asignen: e. Construido aproximadamente el cincuenta por ciento de los locales e instalaciones referidas en el Artículo 5 de la Ley 23.512, requerirá al Poder Ejecutivo la convocatoria a un plebiscito obligatorio. La voluntad popular determinará en él, en votación no coincidente con otro acto eleccionario, la ubicación de la nueva capital provincial entre las localizaciones determinadas por el organismo. 3. Si alguna de las propuestas presentadas obtuviere mayoría absoluta en el plebiscito, será considerada capital a los efectos del inciso 5. 4. Si ninguna obtuviere la mayoría absoluta, dentro de los treinta días del plebiscito anterior deberá efectuarse uno nuevo y obligatorio con las dos localizaciones más votadas, resultando elegida la que obtuviera la mayoría de los votos. 5. Aprobado el plebiscito la Legislatura declarará Capital de la Provincia a la localización que haya obtenido la mayoría, a partir de la federalización del nuevo distrito federal, quedando reformado el Artículo 11 de esta Constitución”⁴⁹⁵. Al haberse frustrado el traslado de la Capital Federal, las consultas en cuestión devinieron carentes de objeto así como las normas que las regulaban. No obstante, resultan un valioso antecedente normativo a tener en cuenta en situaciones similares.

7.4. Otra materia municipal que suele estar ligada a la participación ciudadana es la relacionada a la concesión de bienes del dominio público o de obras y servicios públicos⁴⁹⁶.

7.4.1. El último supuesto, previsto por la Constitución del Neuquén en su Artículo 207, dio lugar a un resonante caso judicial en la provincia patagónica que derivaría luego en una enmienda constitucional votada popularmente a la que ya hicimos referencia. En efecto, Miguel Ángel Othaz, en su doble carácter de ciudadano y usuario del servicio público de energía eléctrica, promovió una acción

⁴⁹⁵ Disposición Transitoria 10.

⁴⁹⁶ Constitución del Chubut (Artículo 232.2); Ley 8.101, Orgánica Municipal de Córdoba, modificada por leyes 8.128 y 8.233; Ley 257, Orgánica de Municipios de Misiones; Carta Orgánica de Esquel (Artículos 28.7 y 83.2).

de inconstitucionalidad contra las Ordenanzas 7846/97 y 7838/97 del Concejo Deliberante de la ciudad de Neuquén que permitían la contratación directa de ese servicio, sin previa licitación, violando además de las normas de la Constitución provincial, la Carta Orgánica de la Municipalidad, la Ley de Administración Financiera provincial y el Artículo 42 C.N. La Municipalidad argumentaba que para “democratizar el proceso” se había realizado un referéndum a los efectos de ratificar la conveniencia o no de la adjudicación directa del servicio, pues al ser por diez años, no era necesaria la licitación. Sin embargo Othaz replicaba que la licitación pública no podía ser obviada por la realización de un referéndum donde se consultara sobre un acto legislativo inconstitucional máxime cuando la cooperativa en cuestión llevaba “múltiples e ilegales prórrogas por más de diez años” sin licitación pública. El Fiscal de Estado provincial también reclamó la inconstitucionalidad de las Ordenanzas impugnadas y el Tribunal Superior de Justicia terminó, por mayoría, pronunciándose en este sentido. La demandada interpuso recurso extraordinario federal argumentando que la arbitrariedad de la sentencia recurrida residía en no advertir que el principio de la licitación pública cede cuando el adjudicatario es una cooperativa de servicios públicos conformada por sus propios usuarios que, como entes públicos no estatales, son equiparadas por la Constitución provincial, en su condición de prestador, al Estado mismo, permitiéndose obviar en este caso el procedimiento licitatorio.

Sin embargo, la Corte Suprema el 16 de Octubre de 2001 lo desestimó por entender que se estaba en presencia de una cuestión ajena a su competencia⁴⁹⁷. Gordillo criticó tanto el fallo del Superior Tribunal cuanto el de la Corte quienes “en aras de una lectura estricta de la norma” se apartaron de la “realidad y la justicia del caso”⁴⁹⁸. Más adelante, la Municipalidad intentó nuevamente posibilitar la adjudicación directa de servicios públicos. Para ello, por Ordenanza 179/99, se convocó a la ciudadanía para que se manifestase a favor o en contra de la enmienda a la Carta Orgánica municipal que establecía que las concesiones serían otorgadas por contratación directa a entes locales, cooperativas o

⁴⁹⁷ Caso “Othaz, Miguel A. c/ Municipalidad de Neuquén”, F. 324:3494.

⁴⁹⁸ Gordillo, Agustín A. “Licitación pública, audiencia pública, referendo, participación popular y prestación de servicios públicos”, L.L. 2002 A, página 958.

asociaciones sin fines de lucro integradas por vecinos residentes en el municipio siempre que acreditasen solvencia patrimonial, capacidad técnica e infraestructura suficiente para la prestación del servicio. Sin embargo, la consulta prevista para el 7 de Noviembre de 1999 fue suspendida por el Tribunal Superior de Justicia de Neuquén que hizo lugar a una medida de no innovar presentada por un particular argumentando que el caso guardaba sustancial similitud con lo resuelto por ese cuerpo en "Othaz"⁴⁹⁹.

Ante el incesante reclamo de las entidades "perjudicadas", para llegar al objetivo propuesto pero sin tener que enfrentar los obstáculos judiciales anteriores, a instancias del gobierno de la ciudad capital y de otros municipios que enfrentaban similares conflictos, la Legislatura neuquina optó en 2003 por modificar los Artículos 207 y 224 de la Constitución provincial por Ley 2.433 mediante el trámite de enmienda sometida a posterior referéndum para su ratificación popular, con resultado positivo, como ya vimos *ut supra*.

7.4.2. El 31 de Octubre de 2004 tuvo lugar en la ciudad cordobesa de La Falda el primer "referéndum" de su vida institucional convocado por el municipio para que los ciudadanos se pronunciaran sobre la reforma del Artículo 170 inc. 3 de su Carta Orgánica para permitir ampliar de quince a treinta años el plazo de las concesiones que puede otorgar el gobierno municipal. Pero la consulta tenía un objetivo más preciso: el destino del Hotel Edén, su máximo símbolo representativo, una valiosa construcción que se remonta a 1898 y que, en sus épocas de esplendor, fue destino vacacional de la aristocracia argentina, teniendo ilustres huéspedes como Albert Einstein o Rubén Darío. La leyenda incluye a Adolf Hitler. En la década de 1950 entró en decadencia y cerró. En 1999, por la deuda impositiva que arrastraba lo adquirió la Municipalidad de La Falda que no podía afrontar los cuatro millones de dólares que requería su recuperación. Pero una encuesta entre los faldenses arrojó que una contundente mayoría no veía con buenos ojos que el Estado se desprendiera del hotel y del predio que lo circunda. Una solución era la concesión; sin embargo, según el intendente Marcos Sestopal

⁴⁹⁹ Diario de Río Negro, General Roca, 6 de Noviembre de 1999.

(P.J.) “al capital privado no lo seducía un lapso de quince años teniendo en cuenta la inversión requerida” justificando así la necesidad de extender el plazo de licitación a treinta años⁵⁰⁰. La compulsa tuvo el respaldo de la mayoría de los partidos políticos, excepto de una fracción de la U.C.R. que, en los últimos días, advirtió sobre el otorgamiento de un “cheque en blanco” al ejecutivo comunal al desconocerse los detalles del pliego de bases y condiciones para la concesión de este “museo de sitio” -así considerado por la Dirección de Patrimonio Cultural de la Provincia-. Tal vez por ello, y no obstante las constantes advertencias acerca de la obligatoriedad del voto -según la Carta Orgánica Municipal- la Junta Electoral Municipal estableció que concurrió a sufragar sólo el 56,65 % de los habilitados (6.402 ciudadanos) de los cuales 4.394 votaron “SI”; 1.770 “NO”, y 123 lo hicieron en blanco. Hubo, además, 115 sufragios nulos. Finalizado el escrutinio, el Jefe Comunal que obtuvo -de todas formas- el respaldo ciudadano a su proyecto, aclaró que el pliego de bases y condiciones una vez confeccionado sería puesto a consideración en una audiencia pública y sólo aprobado con doble lectura⁵⁰¹.

7.5. Es bastante frecuente, como ya dijimos –y criticamos- en varias ocasiones, que las normas vedan el pronunciamiento popular en materia presupuestaria y/o tributaria. Ese obstáculo a la participación ciudadana también se observa en el nivel municipal en nuestro país⁵⁰². Como contracara de esta realidad, y aún ante ausencia de previsión en la constitución bonaerense, el Departamento Ejecutivo del Partido de General Pueyrredón por medio de los Decretos 556/96 y 595/96 –no objetados por el Concejo Deliberante- ante la resistencia de la oposición y hasta de su propio partido, decidió consultar a la ciudadanía si estaba dispuesta a hacer un aporte extraordinario a través de la tasa municipal (que variaría según la ubicación y características del inmueble) para la realización de una serie de obras públicas claves –a su entender- para el

⁵⁰⁰ La Nación, Buenos Aires, 1 de Noviembre de 2004.

⁵⁰¹ La Voz del Interior, Córdoba, 1 de Noviembre de 2004.

⁵⁰² Cartas Orgánicas de Bariloche (Artículo 65), de Córdoba (Artículo 143), de General Roca (Artículo 92), de Posadas (Artículo 32), de Resistencia (Artículo 235) y de Río Cuarto (Artículo 74).

desarrollo del municipio que no contaban con la partida presupuestaria correspondiente⁵⁰³.

No obstante que el eventual aumento era competencia del Departamento Deliberativo, éste terminaría aprobando la ejecución del plan de obras públicas luego que el pueblo marplatense en un acto comicial de elevada participación se pronunciara mayoritariamente (54 %) por "SI", "*Estoy de acuerdo con el pago de \$ 3 o de \$ 4 mensuales para el financiamiento del plan de obras Mar del Plata 2000*". La consulta no vinculante y voluntaria se llevó a cabo el 12 de Mayo de 1996.

7.6. La participación de los ciudadanos es uno de los ejes principales en materia de ambiente y desarrollo sustentable: son ellos quienes deben cumplir y hacer cumplir las normas, consensuar políticas y destinar recursos para prevenir los problemas ambientales. Numerosos instrumentos internacionales subrayan la importancia y la necesidad de avanzar hacia un desarrollo compatible con la solidaridad intergeneracional a través de una mayor participación ciudadana⁵⁰⁴. A su vez, la Constitución Nacional al consagrar en su cláusula ambiental el derecho a estar informado⁵⁰⁵ está otorgando un medio apto para que la población participe activamente en la toma de decisión, gestión y control de las actividades que actual o potencialmente los afectan⁵⁰⁶. Esta idea se reitera en las constituciones provinciales que incluyen similares preceptos⁵⁰⁷. Algunas de ellas prevén expresamente la participación ciudadana –de manera genérica- en las decisiones que atañen a la conservación y defensa del ambiente -que, a no dudar, incluiría

⁵⁰³ Jiménez, Eduardo P. y García Minella, Gabriela. "La actuación de las formas de democracia semidirecta a nivel local como instrumento idóneo para recuperar la participación democrática en la sociedad argentina", E.D. 180, página 1225.

⁵⁰⁴ Informe Brundtland, "Nuestro Futuro Común" (1987); Declaración de Río, Principio 10, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992); Convención de Aarhus sobre "el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente"; "Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible (I.S.P. - O.E.A.).

⁵⁰⁵ Artículo 41 C.N.

⁵⁰⁶ Quiroga Lavie, Humberto, Benedetti, Miguel Ángel y Cenicacelaya, María de las Nieves. Op. Cit., página 304.

⁵⁰⁷ Constituciones de Buenos Aires (Artículo 28), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Artículo 26), La Pampa (Artículo 18.e) y La Rioja (Artículo 66).

hacerlo también a través de IDS- tanto como derecho⁵⁰⁸ cuanto como deber⁵⁰⁹. Pero la que más avanza en esta materia es la Constitución de San Juan la que luego de postular el derecho – deber a un ambiente humano de vida salubre y ecológicamente equilibrado establece que le “corresponde al Estado Provincial por sí o mediante apelación a las iniciativas populares prevenir y controlar la contaminación y sus efectos, y las formas perjudiciales de erosión; ordenar el espacio territorial de forma tal que resulten paisajes biológicamente equilibrados; crear y desarrollar reservas y parques naturales así como clasificar y proteger paisajes, lugares y especies animales y la preservación de valores culturales de interés histórico o artístico”⁵¹⁰.

7.6.1. Sin embargo, en el nivel municipal no encontramos normas muy categóricas al respecto⁵¹¹ y mucho menos aún, experiencias definitorias en esta materia.

Una excepción a esta regla la constituye la lucha de los habitantes de Esquel contra un plan de extracción de oro a cielo abierto. Desde que en Agosto de 2002 la canadiense Meridian Gold, a través de la minera “El Desquite” comprara dos mil cuatrocientas hectáreas en el Cerro 21, a siete kilómetros de la ciudad, los vecinos se movilizaron organizando una recolección de firmas para habilitar una consulta no vinculante sobre el proyecto minero. El texto decía: “Autoridades Nacionales, Provinciales y Municipales. Los vecinos de Esquel, Chubut, abajo firmantes, nos oponemos a la instalación de una planta de tratamiento minero con cianuro, por ser esta sustancia altamente tóxica y conocida mundialmente por su impacto negativo sobre el ambiente. Asimismo proponemos que se realice un plebiscito vinculante en la ciudad para definir el tema”. Advertían que la técnica de lixiviación a emplear por Meridian Gold para extraer el oro es tan contaminante para las napas de agua subterráneas y superficiales que es una práctica

⁵⁰⁸ Constituciones de Buenos Aires (Artículo 28) y Chaco (Artículo 38).

⁵⁰⁹ Constituciones de Jujuy (Artículo 43.3.e), Santiago del Estero (Artículo 47) y Tierra del Fuego (Artículo 31.8).

⁵¹⁰ Artículo 58.

⁵¹¹ La Ley 8.101 Orgánica Municipal de Córdoba, modificada por las leyes 8.128 y 8.233 establece, por ejemplo, que “Podrán ser sometidas a referéndum facultativo las cuestiones de índole municipal ... que puedan afectar el medio ambiente y calidad de vida” (Artículo 152.f).

prohibida, entre otras zonas, en el estado norteamericano de Montana. También alertaban sobre la contaminación sonora que causarían las explosiones en la montaña cercana: estaba programado dinamitar más de cuarenta mil toneladas de roca por día, 10 % de las cuales serían molidas mediante la utilización cada jornada de seis toneladas de cianuro disuelto en agua. Pero los gobiernos de Chubut y de Esquel, así como algunos habitantes de la ciudad defendían el proyecto que, se calculaba, produciría ganancias por cien millones de dólares al año a la empresa canadiense y dejará 2 % de regalías al fisco⁵¹².

Las multitudinarias movilizaciones ciudadanas que se generaron no sólo en Esquel sino en toda la Comarca Andina de Chubut y Río Negro, con apoyo del resto de la Provincia y en Chile, produjo algunos resultados. El Concejo Deliberante sancionó el 6 de Febrero de 2003 tres ordenanzas que implicaban: 1) La prohibición del uso, transporte y depósito de cianuro y otros productos tóxicos y peligrosos contemplados en la Ley Nacional 24.051 de Residuos Tóxicos y Peligrosos, en todo el ejido municipal; 2) El llamado a un "plebiscito no vinculante" para que la población de Esquel pudiera expedirse acerca de la conveniencia o no de la realización del emprendimiento minero antes de la audiencia pública donde la E.I.A. presentada por la empresa para la etapa de explotación sería sometida a oposición, observaciones y, eventualmente, correcciones o rechazo tanto por parte de científicos, particulares, ONG's, estados municipal y provincial; y 3) El retiro de la adhesión que el Municipio de Esquel efectuara en 2000 a las Leyes Nacionales de Inversiones Mineras y de Reordenamiento Minero, entre otras, que establecen fuertes exenciones y beneficios impositivos y fiscales para las empresas que estén llevando a cabo –o lo hagan en el futuro- emprendimientos mineros en toda la región⁵¹³.

Al día siguiente, la empresa emitió un comunicado en el que sostenía que el Concejo Deliberante "no tiene jurisdicción" sobre la legislación (provincial y nacional) bajo la cual se estaba efectuando el emprendimiento mientras el gobernador de la provincia, José Luis Lizurume (U.C.R.), vecino de Esquel,

⁵¹² DYN, Buenos Aires, 27 de Diciembre de 2002.

⁵¹³ El Chubut, Trelew, 7 de Febrero de 2003.

anticipaba que votaría "Sí a la mina" en el "plebiscito"⁵¹⁴ Una semana más tarde el Juez en lo Civil de Esquel, ordenaba paralizar los trabajos en la mina, haciendo lugar a una medida cautelar presentada por los "Vecinos Autoconvocados de Esquel" que se oponían al proyecto minero hasta tanto se cumpliera con todos los recaudos de la Ley provincial 4.032 de E.I.A. Paralelamente la Iglesia, a través del obispo de Comodoro Rivadavia, advertía que la millonaria iniciativa podía transformarse en un "elemento de disgregación social"⁵¹⁵. Sin embargo el Superior Tribunal de Justicia de Chubut el 27 de Febrero revocó la decisión anterior haciendo lugar a una presentación de la Fiscalía de Estado de la Provincia invocando el Artículo 195 bis del Código Procesal Civil que prescribe su actuación cuando se dictan este tipo de medidas contra la Provincia o cuando el Estado Provincial pueda verse afectado. A su turno, la Legislatura provincial suspendió la audiencia pública prevista inicialmente para el 29 de Marzo. La suerte del proyecto quedaba ahora en manos del "plebiscito"⁵¹⁶.

La mina generaría cuatrocientos empleos directos y mil doscientos indirectos, razones de sobra para votar por el "Sí" en una ciudad de treinta mil habitantes con seis mil desempleados. Por ello la Cámara de Comercio, la U.O.C.R.A., la U.C.R. y parte del P.J. apoyaban el emprendimiento. También doce iglesias evangelistas que reúnen a mil seiscientas personas. A pesar de todo ello, la población de Esquel expresará su contundente rechazo. Según los datos finales suministrados por el Tribunal Electoral local, escrutadas las cincuenta y una mesas dispuestas para el "plebiscito", el "NO" obtuvo 11.046 votos (80 %) contra 2.561 que cosechó el "SI". En blanco se registraron 94 votos, hubo 126 nulos y 18 recurridos o impugnados. Un 75 % de los veinte mil empadronados acudió a las urnas, lo que evidencia una elevada participación, mayor a la media histórica. No obstante, al no ser vinculante, el gobierno provincial y la empresa Meridian Gold podrían seguir adelante con el proyecto aurífero. Sin embargo, la empresa minera informó en una "Carta abierta a los vecinos de Esquel" que respetaba "profundamente la

⁵¹⁴ Clarín, Buenos Aires, 10 de Febrero de 2003.

⁵¹⁵ DYN, Buenos Aires, 20 de Febrero de 2003.

⁵¹⁶ Clarín, Buenos Aires, 5 de Marzo de 2003.

expresión popular” y que detendría el emprendimiento⁵¹⁷. Al día siguiente de la consulta, el Intendente viajó a Rawson para pedirle al esquelense Gobernador Lizurume –quien finalmente no votó- que se detenga el proyecto minero “El Desquite”: la suspensión por “tiempo indefinido” se anunciaba oficialmente el 11 de Abril.

Esta consulta es, entonces, clave: por primera vez en Argentina los directamente afectados por una obra de envergadura pudieron cambiar el curso de los acontecimientos, a partir de su propia iniciativa, desafiando a las autoridades provinciales y municipales que hasta entonces actuaban con total prescindencia de lo que pensarán sus “representados”. Los vecinos lograrían luego que el Concejo Deliberante sancionara una ordenanza declarando a Esquel municipio “no tóxico”, que se prohíba el transporte de cianuro por la ciudad y la explotación minera a cielo abierto. También la aprobación de una ley provincial por la cual se prohíbe la actividad metalífera en la modalidad a cielo abierto y la utilización de cianuro en los procesos de producción minera en el ámbito de la provincia⁵¹⁸. Pero además, esta experiencia ciudadana quedó plasmada en el texto de la primera Carta Orgánica sancionada en 2005. En ella, Esquel comienza definiéndose como “un Municipio no nuclear, no tóxico y ambientalmente sustentable”⁵¹⁹ para luego proclamar categóricamente: “Las autoridades constituidas tienen mandato expreso, permanente e irrenunciable del pueblo de Esquel, para que en su nombre y representación agoten en derecho las instancias políticas, administrativas y judiciales que sean necesarias a fin de hacer valer y respetar la voluntad popular expresada con relación a cuestiones ambientales mediante los mecanismos de democracia semidirecta previstos en esta Carta Orgánica, y en especial con el resultado del plebiscito del día 23 de marzo de 2003”⁵²⁰.

⁵¹⁷ El Día, La Plata, 24 de Marzo de 2003.

⁵¹⁸ La Nación, Buenos Aires, 19 de Mayo de 2003.

⁵¹⁹ Artículo 1.

⁵²⁰ Artículo 58.

7.7. Una muy reciente experiencia de consulta ciudadana en el nivel local tuvo por escenario Villa La Angostura. En 1997 se había dictado la Ordenanza 825 prohibiendo en ese paraíso turístico de la Provincia del Neuquén "la instalación de salas con máquinas tragamonedas o juegos de banca tipo casino". Casi una década después el Intendente -argumentando que había recibido varios pedidos de inversores y de parte de la población (que desde entonces se ha triplicado) solicitando la instalación de un casino en la localidad- envía un proyecto al Concejo Deliberante (que lo aprueba 6 a 1) para que se convocase a una consulta popular no obligatoria y no vinculante en los términos del Artículo 311 de la Constitución Provincial, para definir si se permitiría o no la instalación de un casino integrado a un complejo de entretenimientos.

Al respecto existían dos posturas bien diferenciadas e irreconciliables. Por un lado, estaban aquellos que entendían que el proyecto era beneficioso ya que ayudaría a ampliar la oferta turística y de esparcimiento que tiene actualmente la localidad; y por el otro, estaban quienes sostenían que un casino potenciaría los males sociales⁵²¹. Tanto el Partido Justicialista, como el Movimiento Popular Neuquino mantuvieron silencio sin expresar su postura ante esta polémica⁵²². En la consulta popular del 24 de Setiembre de 2006 los angosturenses que demostrasen más de dos años de residencia en la localidad debían responder por "SÍ" o "NO" a la siguiente pregunta:

"¿Está de acuerdo con la instalación de un casino en un complejo de recreación?".

Los vecinos hacían conocer su disconformidad con este texto porque "la instalación de una sala de entretenimientos nunca estuvo en discusión, pero sí la del Casino", decían⁵²³. Los resultados finales del escrutinio realizado por el Órgano Colegiado Municipal (OSEM) integrado por tres vecinos arrojaron –como se observa más abajo- un contundente rechazo a la idea del Jefe Comunal que se

⁵²¹ Ver Anexo X -24.

⁵²² La Nación, Buenos Aires, 24 de Setiembre de 2006.

⁵²³ <http://www.laangosturadigital.com.ar>

había comprometido -no obstante el carácter no vinculante de la consulta- a respetar la opinión de los ciudadanos quienes fueron capaces de vencer poderosos intereses.

Consulta por el Casino de Villa La Angostura

Participación	1975 (32,90 %)
NO	1516 (76,75 %)
SI	457 (23,25 %)
Nulos	1
En Blanco	1

Fuente: <http://www.laangosturadigital.com.ar>

7.8. En cuanto al recall, la exigencia de que un número mínimo de ciudadanos promueva el procedimiento de revocatoria popular de los mandatos a las autoridades municipales electivas varía según las normas.

Lo más común es el 10 % de los inscriptos (Ley 4.312 de Iniciativa, Consulta Popular y Revocatoria del Chaco; Ley 4.233 Orgánica de Municipalidades del Chaco; Ley 8.101 Orgánica Municipal de Córdoba; Cartas Orgánicas de Córdoba, Río Cuarto y Santo Tomé); aunque, en ocasiones, ese 10 % es suficiente para iniciar el procedimiento y luego se requiere un número mayor para que la consulta se lleve a cabo (así ocurre en las Cartas Orgánicas de Bariloche y General Roca, que exigen luego el 20 %). En la Carta Orgánica de Cipolletti es suficiente el 2 % en el inicio pero luego también se exige el 20 %. Ese desdoblamiento también lo tiene la Carta Orgánica de Posadas que exige el 5 % y el 20 % respectivamente. En otras normas se observan porcentajes muy dispares que van desde el 3 % en la Carta Orgánica de Resistencia hasta el 20 % en la de Esquel y el 25 % en la Ley 3.001 Orgánica de Municipios de Entre Ríos.

Este IDS tiene además límites temporales, no pudiendo ejercitarse antes que el funcionario impugnado haya cumplido en su mandato seis meses (Ley 4312 de Iniciativa, Consulta Popular y Revocatoria del Chaco; Ley 4.233 Orgánica de

Municipalidades del Chaco) o un año (Cartas Orgánicas de Córdoba, Río Cuarto y Esquel) ni cuando falte para concluirlo menos de seis meses (Ley 4.312 de Iniciativa, Consulta Popular y Revocatoria del Chaco; Ley 4.233 Orgánica de Municipalidades del Chaco) o nueve meses (Cartas Orgánicas de Córdoba, Río Cuarto y Esquel). Tampoco puede intentarse una nueva revocatoria contra la misma autoridad cuando fracasare la primera por la misma causa o motivo (Ley 4.233 Orgánica de Municipalidades del Chaco; Cartas Orgánicas de Bariloche, Cipolletti y Posadas) si no mediere entre una y otra por lo menos seis meses (Carta Orgánica de General Roca) o un año (Cartas Orgánicas de Córdoba, Río Cuarto, Esquel y Resistencia).

La solicitud de revocatoria debe ser fundada (Cartas Orgánicas de Córdoba y de Resistencia) y siempre se le correrá traslado al funcionario impugnado para que haga el correspondiente descargo. En algunos casos el electo cuestionado puede ser suspendido preventivamente hasta que se expida el cuerpo electoral (Cartas Orgánicas de Bariloche y Esquel) atendiendo a la gravedad de la causa (Carta Orgánica de Posadas) o cuando se le haya dictado prisión preventiva firme por delito doloso (Carta Orgánica de Cipolletti).

Para que prospere el recall puede ser necesaria la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos (Ley 3.001 Orgánica de Municipios de Entre Ríos; Cartas Orgánicas de Córdoba y Resistencia), la mayoría simple de los votos válidos emitidos y que haya participado más del 50 % del padrón electoral, como mínimo (Carta Orgánica de Esquel) o que el voto afirmativo supere al negativo y obtenga como mínimo el 30 % de los votos válidos emitidos (Carta Orgánica de Río Cuarto). Para que fracase, en la Provincia de San Juan, el funcionario cuestionado debe lograr el mismo o mayor porcentaje del que obtuvo cuando fue electo (Ley 5.336) igual que en Río Negro (Ley 2.353).

Si por la revocatoria debiese convocarse a elecciones no podría ser candidatos las autoridades removidas por voto popular (Cartas Orgánicas de Córdoba, Río Cuarto y Resistencia). Los electos completan el mandato del revocado (Ley 8101 Orgánica Municipal de Córdoba; Cartas Orgánicas de Córdoba, Río Cuarto y Resistencia)

7.8.1. En Calingasta, San Juan, el 29 de Agosto de 1993 el pueblo decidió la remoción del Intendente municipal, el justicialista Juan Oreste Merino⁵²⁴ que había accedido al cargo encolumnado detrás del Gobernador Jorge Escobar en 1991. El procedimiento contra el mandatario acusado de mala administración contable, manejo dudoso de un subsidio nacional y aparente incumplimiento de ordenanzas se puso en marcha motorizado por el Partido Bloquista luego que el C.D. pidiera una auditoría al Tribunal de Cuentas provincial, quien emitió un lapidario dictamen contra el jefe comunal. En poco tiempo, el 10 % del electorado presentó los cargos contra Merino ante el C.D. Los argumentos del funcionario fueron puestos a consideración del pueblo. Con la firma del 20 % de los electores quedaron ratificadas las imputaciones y la ineludible consulta⁵²⁵.

7.8.2. El 15 de Junio de 1997, en cambio, fracasó la revocatoria de mandato promovida contra el Intendente municipal de La Leonesa, Provincia del Chaco. En esa ocasión, 1989 ciudadanos votaron "SI" en el recall, pero como ello representaba el 49,49 % sobre los votos emitidos (31,56 % sobre todos los habilitados) no alcanzó para la destitución⁵²⁶.

7.8.3. Allen, en el Alto Valle, fue la primera comuna rionegrina donde la ciudadanía apeló al derecho de revocatoria contemplado en la Carta Orgánica Municipal, contra un funcionario. Más de 3.100 vecinos la pidieron contra el Intendente en 1999⁵²⁷. Sin embargo, acorralado por el fantasma de su destitución, el intendente, aconsejado por el Gobernador, presentó su renuncia constituyéndose en el primer mandatario en la historia de la Provincia que debió abandonar su cargo acusado de "inactividad y desgobierno", empujado por el mecanismo del recall. La renuncia se festejó "con bombos y platillos"⁵²⁸. Tres años más tarde, en pleno auge nacional del "que se vayan todos", una reunión de jefes

⁵²⁴ Ver Anexo X – 25.

⁵²⁵ Clarín, Buenos Aires, 29 de Agosto de 1993.

⁵²⁶ Clarín, Buenos Aires, 16 de Junio de 1997.

⁵²⁷ Diario de Río Negro, General Roca, 17 de Marzo de 1999.

⁵²⁸ Noticias, Buenos Aires, 27 de Marzo de 1999.

comunales de la Provincia de Río Negro que se iba a realizar en la localidad de Río Colorado fue abortada por una multitud que les exigía a todos la renuncia. Los intendentes de Río Colorado, Villa Regina y Campo Grande lo hacen verbalmente; y el anfitrión pidió autorización al Concejo Deliberante para ser sometido a un recall vinculante, lo que fue rechazado por unanimidad por el cuerpo al entender que no se daban los supuestos de la Carta Orgánica local⁵²⁹.

7.8.4. La Provincia de Córdoba se ubica a la delantera en experiencias de revocación de mandatos de autoridades locales.

7.8.4.1. En Villa Huidobro -también llamada Cañada Verde- ciudad cabecera del Departamento General Roca, varios concejales justicialistas debieron dejar sus bancas el 6 de Marzo de 1994 luego que el 61 % de sus conciudadanos votara su destitución. El pedido de revocatoria había sido acompañado de cuatrocientas setenta y seis firmas de los vecinos. El recall fue el primero en realizarse después de haber sido aprobada la Ley Orgánica Municipal de la Provincia 8.102. Hubo 1818 votos por la destitución; 793 (31 %) por la continuidad y 383 (8 %) en blanco. La boleta ganadora decía: "Voto por la destitución de (nombre del funcionario cuestionado)" y más abajo se ratificaba: "Para que NO continúe en su cargo" (o "Para que SI continúe en su cargo", la contraria) frase encerrada en un círculo más notorio que el resto del texto. Tanto el radicalismo como el justicialismo habían avalado la destitución durante la campaña por la revocatoria⁵³⁰.

7.8.4.2. En Mayo de 1995 en Saldán, un pequeño municipio a veintidós kilómetros de la Ciudad de Córdoba, en la elección de Intendente empataron en 1.537 votos el peronista Nerio Curtoni y el radical Enrique Podstawek. Al hacer un comicio de desempate terminó vencedor Podstawek. En 2001 se iniciaría un proceso de recall contra el Jefe Comunal –segundo período- que finalmente no siguió adelante⁵³¹. Al año siguiente por una diferencia de ciento treinta votos, la

⁵²⁹ Diario de Río Negro, General Roca, 17 de Febrero de 2002.

⁵³⁰ Clarín, Buenos Aires, 8 de Marzo de 1994.

⁵³¹ La Voz del Interior, Córdoba, 6 de Junio de 2001.

comunidad de Saldán se manifestó a favor de la revocatoria del mandato de dos concejales radicales enfrentados al intendente Podstawek quien trabajó arduamente a favor de la destitución de los ediles. Sin embargo, el resultado sería meramente anecdótico, ya que -como exige la ordenanza local que regula los IDS- no participó el 50 % del electorado. El índice de abstención superó el 65 %; así los ediles pudieron permanecer en sus cargos⁵³².

7.8.4.3. También en Almafuerde en 2002 se inició el proceso de revocatoria de mandato contra el intendente y tres concejales oficialistas; pero al haberse juntado firmas sólo por el equivalente al 1 % del padrón –se necesitaba el 10 %- se cerró el proceso. El Jefe Comunal, al que le quedaba un año de gestión y no podía ser reelecto porque se lo impide la Carta Orgánica Municipal, interpretaría la escasa cantidad de firmas que adhirieron como “un aval” a su gestión de gobierno⁵³³.

7.8.4.4. En Rio Tercero, al día siguiente de que el Intendente Rojo anunciaba su decisión de tercerizar el cobro de todos los tributos municipales por diez años, un grupo de vecinos comenzaba los trámites para revocar el mandato del Jefe Comunal y de seis concejales de Unión por Córdoba y dos meses más tarde, presentaban en los Tribunales seis mil trescientas veintinueve firmas de vecinos sin verificar –que representarían casi el 20 % de los habilitados para votar- argumentando que el tercer gobierno consecutivo de Rojo era “autoritario y poco transparente”⁵³⁴.

Luego de meses de marchas y contramarchas ante las impugnaciones de una y otra parte, a mediados de 2002 el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia resolvió por unanimidad que las personas que habían firmado el pedido de revocatoria en planillas recogidas por los barrios deberían confirmar su voluntad ante la Junta Electoral local y si se llegase al 10 % del padrón, se votaría la continuidad o no del Intendente. También resolvió que si en esa instancia se llegaba al 3 % del padrón, se habilitarían quince días más, para completar el 10 %

⁵³² La Voz del Interior, Córdoba, 14 de Octubre de 2002.

⁵³³ La Voz del Interior, Córdoba, 11 de Noviembre de 2002.

⁵³⁴ La Voz del Interior, Córdoba, 3 de Mayo de 2001.

exigido por la Ley Orgánica Municipal⁵³⁵. Pero como la norma por la que se decidió tercerizar el cobro de las tasas, aunque aprobada, nunca entró en vigencia, un año después el tema del recall parecía desactivado en la sociedad riotercerense.

Así, el Gobierno Municipal decidió adelantar la fecha de las elecciones y Rojo se convertía en candidato a quedarse en el cargo. La idea –admitía– era “plebiscitar” su gestión, y de ganar, tomar innecesaria la revocatoria. Se sostenía que si en las urnas se lograba el consenso de la mayoría para que administrase la ciudad por cuatro años más, no tendría sentido votar luego para apartarlo de su cargo por unos escasos meses que era lo que faltaba para culminar su mandato. Desde la oposición, se opinaba que estando en marcha un proceso de revocatoria, el llamado a elecciones parecía una trampa para pararlo. Pero se admitía que desde el punto de vista político la cuestión se iba a transformar en abstracta si Rojo triunfaba antes en las elecciones⁵³⁶. Sin embargo, en esas elecciones anticipadas del 22 de Diciembre, el electorado de Río Tercero dio una sorpresa eligiendo como intendente al radical Luis Brower de Koning en alianza con la U.Ce.De. El delasotista Rojo se ubicó en tercer lugar⁵³⁷. Finalmente, se archivaba el expediente de revocatoria porque en los cinco días dispuestos por la Junta Electoral para reunir el 3 % de las firmas del padrón (980 rúbricas) no se alcanzó esa cantidad: fueron sólo 767 los firmantes⁵³⁸.

7.8.4.5. Pero el proceso de recall contra un Jefe Comunal más relevante comenzó el 24 de Julio de 2002 cuando la Junta Electoral Municipal de la ciudad de Córdoba resolvió abrir el camino para la destitución del intendente Germán Kammerath remitiendo las actuaciones a la Jueza Electoral Municipal para que organizase la recolección de las firmas en treinta días corridos⁵³⁹. Si se recogían en la cantidad requerida, la Junta Electoral debía correr vista a Kammerath y dar un plazo para receptor las posibles impugnaciones. Luego debía resolver si era

⁵³⁵ La Voz del Interior, Córdoba, 4 de Julio de 2002.

⁵³⁶ La Voz del Interior, 22 de Noviembre de 2002.

⁵³⁷ Clarín, Buenos Aires, 23 de Diciembre de 2002.

⁵³⁸ La Voz del Interior, Córdoba, 4 de Enero de 2003.

⁵³⁹ La Voz del Interior, Córdoba, 25 de Julio de 2002.

procedente la convocatoria al “referéndum”. Si lo era, la Junta notificaría la decisión al Ejecutivo Municipal y al Concejo Deliberante, cuyo titular debía convocar al “referéndum” que debía realizarse dentro de los treinta días corridos posteriores⁵⁴⁰ Mientras el intendente cuestionado presentaba varios recursos impugnado el pedido de revocatoria, quedaba formalmente constituida la “Comisión por la Revocatoria” integrada por varios sindicatos, partidos políticos, asambleas barriales y centros vecinales⁵⁴¹ Pero la Jueza Electoral provincial -siguiendo el mismo criterio del Fiscal Electoral- resolvió anular el proceso iniciado al considerar que, en virtud del Artículo 119 de la Carta Orgánica Municipal, el electorado “no puede ejercer el derecho a revocatoria hasta tanto no termine el juicio político promovido (en rigor, había dos pedidos contra Kammerath) contra el Jefe del Ejecutivo Municipal en el Concejo Deliberante”.

Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba decidió por mayoría (con el voto de los magistrados María Esther Cafure de Battistelli, Berta Kaller Orchansky, Hugo A. Lafranconi, Aída Tarditti y Pilar Suárez Ábalos de López) aprobar el 17 de Setiembre la continuidad del proceso de revocatoria -despejando así el camino para que comenzase la recolección de las firmas- argumentando que “recién cuando el Concejo Deliberante con los 2/3 de los miembros presentes conoce los cargos y juzga que hay mérito para la formación de causa”, puede considerarse promovida la acción de juicio político⁵⁴². El 4 de Octubre, el mismo Tribunal Superior resolvía en un fallo dividido no conceder el recurso extraordinario federal planteado por el Intendente Kammerath, ante la Corte Suprema de Justicia para que se detuviese el proceso de revocatoria en su contra. En los fundamentos para rechazar el recurso, las vocales del Tribunal Superior (María Esther Cafure de Battistelli, Berta Kaller de Orchansky, Aída Tarditti y Pilar Suárez -como subrogante-) sostuvieron que para que esa instancia proceda la sentencia apelada debe tener “carácter de definitiva” y “en el caso de autos, la resolución adoptada por este Tribunal Superior de Justicia no constituye sentencia definitiva ni equiparable a ella ni causa al quejoso un agravio o gravamen

⁵⁴⁰ Ordenanza 9478.

⁵⁴¹ La Voz del Interior, Córdoba, 31 de Julio de 2002.

⁵⁴² La Voz del Interior, Córdoba, 18 de Setiembre de 2002.

irreparable; ni lo decidido en la sentencia reprochada le genera un agravio de imposible o insuficiente reparación ulterior. En tanto, Domingo Sesín, Luis Rubio y Hugo Lafranconi se inclinaron por conceder el recurso⁵⁴³.

Luego que la Junta Electoral Municipal anunciara que las firmas recogidas habían superado el número exigido -se recolectaron noventa y un mil novecientas sesenta y seis- la consulta quedó fijada para el 29 de Diciembre⁵⁴⁴. Sin embargo, el día 18, Kammerath lograba un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación -a la que había acudido en queja- con los votos de la denominada "mayoría automática" del menemismo (Nazareno, Moliné O' Connor, López, Boggiano y Vázquez) revocando la decisión de la máxima instancia judicial cordobesa⁵⁴⁵. Si bien la decisión de la Corte Suprema no implicaba un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión -es decir, no se pronunció sobre si el juicio político contra Kammerath estaba o no promovido en el Concejo Deliberante- pues sólo estableció que los argumentos del Intendente "pueden involucrar cuestiones de orden federal", en definitiva, le permitió al Intendente de Córdoba terminar su mandato el 10 de Diciembre de 2003.

⁵⁴³ Diario Judicial, 8 de Octubre de 2002.

⁵⁴⁴ La Voz del Interior, Córdoba, 15 de Diciembre de 2002.

⁵⁴⁵ Caso "Kammerath, Germán Luis – Córdoba Distrito Capital", F. 325:3464.

Síntesis conclusiva y prospectiva

La democracia semidirecta a través de la cual el ciudadano toma decisiones políticas y crea normas jurídicas tiene poco más de dos siglos de vida. Su viabilidad fue una de las cuestiones centrales de debate en la Francia revolucionaria de fines del siglo XVIII, donde se enfrentarían las dos corrientes del Estado constitucional: la democrática -de Jean Jacques Rousseau- y la liberal -de Charles Louis de Secondat, baron de Montesquieu- que saldría finalmente triunfante. Como consecuencia de lo anterior, hasta que concluya la primera etapa del constitucionalismo, la democracia exclusivamente representativa se impondrá, no sólo en Francia sino en todo el mundo salvo dos honrosas excepciones: Estados Unidos y Suiza.

En relación al primero se ha visto como en el nivel federal se hizo una elección exclusivamente a favor de la democracia representativa y mediatizada contraria a la "utopía rousouniana". Sin embargo a nivel estadual el movimiento populista primero y el progresista después hicieron que la iniciativa popular y el referéndum se expandieran en las entidades federadas entre fines del siglo XIX y las primeras décadas del XX como instrumento para poner fin a la incompetencia -y hasta corrupción- parlamentaria. En cuanto a Suiza, con excepción de la iniciativa popular para la reforma total de la Constitución introducida en 1948 cuando nace este Estado en su forma actual, todos los otros IDS, como se ha apuntado, aparecieron antes en los cantones que a nivel federal y con el mismo objetivo que en Estados Unidos, sobre todo a partir de la revolución democrática de mediados del siglo XIX. Desde entonces, ha llevado la teoría y la práctica de la democracia semidirecta hasta un punto no alcanzado todavía por ningún otro Estado, a tal punto que, representando una milésima parte de la población mundial, se han dado allí tantas experiencias de IDS como en el resto de los países del mundo en su conjunto.

Se ha visto además que en Francia, si bien la reflexión teórica sobre esta cuestión fue rica en tiempos de la Revolución, la democracia semidirecta no tendría en la práctica más que un rol incidental primero y patológico luego

cuando los regímenes bonapartistas, intentando dotarse de cierta legitimidad democrática, convirtieron al referéndum en una técnica de manipulación de la opinión ciudadana, anticipándose a lo que a lo largo de dos siglos muchos otros harían. De esta experiencia se derivará el eclipse que los IDS sufrirán durante décadas.

Después que el sufragio "universal" se generalice y surjan los partidos de masas, la legitimidad democrática se verá fortalecida pero junto a ella la soberanía parlamentaria volverá a ponerse en discusión. Los defectos de la democracia representativa llevaron en la "belle époque" del constitucionalismo a buscar mecanismos intermedios que disminuyeran aquellos, optimizándola. Los IDS intentarán, entonces, una función correctiva de las acciones de los representantes. Pero los negativos resultados que arrojó, por un lado la República de Weimar, y por otro, la nefasta experiencia de los regímenes nacionalsocialista y fascista, serán otro duro golpe contra la democracia semidirecta.

Se ha constatado que, en razón de lo anterior, las Constituciones que se dictaron después de concluida la II Guerra Mundial fueron, en general, menos ambiciosas que los archidemocráticos textos supremos del período de entreguerras priorizando una vez más el sistema representativo. Aunque también se ha advertido que ello obedece a que a partir de ese momento los partidos políticos juegan un rol relevante en esta democracia mediatizada y que, temerosos de que se desestabilice su hegemonía, ven con cierta desconfianza a las herramientas que le devuelven protagonismo al pueblo. De ello también se deriva que en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos –tanto universales cuanto regionales- no obstante reconocerse el derecho a la participación de los ciudadanos en el gobierno de su país, al sufragio no electoral no se le otorgue un papel trascendente.

A pesar de ello, en casi todas las normas supremas de esta época, tanto en Europa como en América –salvedad hecha de los regímenes comunistas- se incorporaron diversos mecanismos para satisfacer la demanda de mayor participación de los ciudadanos en la determinación de las políticas públicas. Lo mismo ocurrirá luego del proceso de descolonización en los países de Asia y África quienes, a imagen y semejanza de sus otrora colonizadores, adoptarán normativamente los IDS aunque distorsionándolos una vez más en su práctica.

Se ha constatado en las últimas décadas del siglo XX una doble aceleración de los mecanismos de la democracia semidirecta incrementándose su uso entre aquellos que frecuentaban su práctica (Suiza, Estados Unidos, Italia, Irlanda, Australia, Uruguay) – y comenzando a ser usado en democracias que antes no lo hacían o lo hacían raramente (Reino Unido, Canadá) además de estar cada vez más previstos en ordenamientos jurídicos que antes los ignoraban (Venezuela, Brasil) fenómeno presente en los más diversos regímenes políticos. Pero que estén receptados en las normas –muchas veces supremas- si bien es condición necesaria y, por supuesto, un gran progreso, porque implica en si mismo, no una ruptura pero sí un avance sobre el sistema exclusivamente representativo, no es suficiente. Usarlos o no denota, en principio, cuan democrático es el sistema; pero, sobre todo habrá que evaluar cual es el espíritu de su uso.

Se ha mostrado que junto a una consagración normativa y a un uso cada vez más frecuentes se ha vuelto a discutir sobre las virtudes y los defectos de los IDS. Entre sus adversarios, en cuanto método decisional, se los ve como instrumentos muy poco fiables en pos de una “maximización” de la democracia que sólo deberían usarse extraordinariamente para “circunstancias extraordinarias” si se diese una sólida cohesión ideológica, cultural y política en un pueblo particularmente reflexivo. Por el lado de sus defensores, se afirma que las formas semidirectas y la representación se mejoran recíprocamente, que las decisiones tomadas por el pueblo son más democráticas que las adoptadas por los representantes de éste, gozando de mayor legitimidad y que por ello la “democracia de los políticos” debe ser enriquecida con estos instrumentos para lograr una “democracia de alta intensidad”. Por su supuesto que el debate sobre las ventajas e inconvenientes de la democracia semidirecta puede no tener fin y que en definitiva, detrás suyo, subyace el debate sobre la democracia misma, de la que los IDS no son más que medios. En este sentido, independientemente que repudiamos el perverso uso que han hecho reconocidos –y disimulados- dictadores de todas las latitudes, creemos que cualquier objeción hacia estos mecanismos es superable y que la democracia –también la semidirecta- puede perfeccionarse a sí misma. Por ello postulamos que una ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa, tendrá como

consecuencia un inexorable círculo virtuoso: cuanto más participación más democracia; cuanto más democracia más participación.

Además la democracia no es un fin en sí misma sino un medio para, entre otros fines, el más alto, procurar el pleno e integral desarrollo de cada uno de los individuos, lo que sólo puede lograrse mediante la completa y directa participación de todos en los asuntos públicos. Sin embargo se ha verificado que son escasas las oportunidades que tienen los ciudadanos para participar de manera importante en los procesos de toma de decisiones gubernativas, que no sean las de votar en las elecciones de representantes.

Dada la variedad de instrumentos y la incertidumbre terminológica que existe en la doctrina jurídica y en los textos normativos que provocan cierta confusión entre los distintos institutos de la democracia semidirecta, se ha intentado resolver este problema identificando –más allá de sus infinitas combinaciones posibles- sus formas básicas atendiendo a sus características esenciales con independencia de la denominación que uno u otro orden jurídico pueda otorgarles. En relación a esto, se ha establecido que el vocablo referéndum se utiliza para referirnos al procedimiento mediante el cual el cuerpo electoral es llamado a expresar, en una votación popular, su opinión o su voluntad en relación a una medida –de cualquier índole- que una autoridad ha tomado o piensa tomar; reservando la voz plebiscito para las consultas que - desvirtuando la esencia y finalidad de la democracia semidirecta- se plantean como una cuestión de confianza a un líder que procura por esta vía su legitimidad democrática, o que no reconocen alternativa entre dos o más soluciones posibles o que ofrecen una falsa alternativa. En este sentido, el plebiscito es la patología del referéndum y ha sido el recurso habitual al que han recurrido especialmente las dictaduras latinoamericanas y afroasiáticas para legitimar su propia existencia y supervivencia; aunque también gobiernos democráticos, como fue el caso de los referenda gaullistas en Francia los cuales, aunque versaran sobre asuntos relevantes estaban, de todas maneras, fuertemente personalizados. De estas experiencias y las bonapartistas del siglo precedente se deriva que los autores franceses le otorguen una significación peyorativa a la palabra plebiscito, lo que es cada vez más aceptado por el resto de la doctrina.

Se ha verificado, por el contrario, que en el Derecho Internacional el término plebiscito no tiene esta carga negativa y que se lo utiliza para referirse a las consultas populares por las cuales los habitantes de un territorio expresan a través del voto su consentimiento o su rechazo a la atribución de ese territorio a un Estado determinado, o su voluntad o deseo en relación a la determinación del *status* internacional de ese territorio. Esta figura, también de inspiración roussoniana, que debería estar directamente ligada al principio de autodeterminación de los pueblos no ha sido, sin embargo, hasta el momento, receptada expresamente con carácter imperativo en el Derecho Internacional, ni convencional ni consuetudinario. Los casos en los que se lo ha utilizado no ha sido por existir obligación general de ello, sino en virtud de alguna norma de derecho interno o por alguna convención internacional particular. Y en ocasiones, más que asegurar que la población interesada tenga la auténtica posibilidad de optar entre alternativas claras, han servido para legitimar opciones predeterminadas por el movimiento “de liberación nacional” o por Estados poderosos. Es más, en muchos casos los resultados se conocen de antemano; o, inversamente, cuando el resultado es incierto para una de las partes o lo intuye desfavorable, ésta hace lo imposible por frustrarlo. Mas, no obstante no ser un instrumento perfecto –al menos a juzgar por su práctica- postulamos que debe ser un principio general de política jurídica internacional democrática por estar en mejor sintonía con el derecho internacional de los derechos humanos.

A lo largo del presente trabajo ha quedado claro que la figura más extendida y menos discutida es el referéndum constitucional; por el contrario, el referéndum legislativo (originario de la Constitución francesa de 1793) suscita más desconfianza, aparece poco y muy restringido, nunca con carácter obligatorio. Esta aprehensión –y hasta hostilidad- se funda en que se trata del instrumento que más “compite” con la democracia parlamentaria. A la inversa, lo más amigable con el sistema representativo, es que el Parlamento sea el iniciador de un procedimiento de democracia semidirecta pues de esa manera, el legislativo no sufre ninguna contrariedad exterior si él decide hasta la oportunidad de la convocatoria.

En relación directa con lo anterior, se ha constatado que en la mayoría de los países quienes desencadenan el referéndum son los poderes públicos; las

autoridades tienen el monopolio en la decisión de convocar a la ciudadanía; son ellas las que proponen, llaman, “invitan” a una votación. Esto lleva a una relación de inequidad entre los gobernantes y los ciudadanos, al menos en la etapa de iniciativa. Los primeros tienen un rol activo –y discrecional- y los segundos pasivo, de mera aprobación o desaprobación. Así, se da más un derecho “a ser consultado” que un derecho “a participar” y, por ende, el ciudadano no es auténtico decisor. En este sentido, el referéndum es un paso muy modesto hacia una ciudadanía plena.

No es suficiente que el pueblo tenga el “poder de votar” si no tiene además un verdadero “poder de iniciativa y decisión” que vaya más allá de aceptar o rechazar una propuesta o una decisión tomada por un órgano del poder. La relación entre representantes y representados, en cambio, es igualitaria (al menos en la partida), aunque esa igualdad pueda tener matices, variar de un régimen a otro y hasta de un momento a otro, con el instrumento más desarrollado –pero mucho más infrecuente- de la democracia semidirecta: la iniciativa popular. La democracia semidirecta será más o menos plena según sea, entre otros supuestos, el rol que tenga este IDS en sus diferentes variantes: el veto o referéndum de iniciativa popular suspensivo, en virtud del cual si no se ratifica popularmente una norma sancionada por los representantes es como si nunca hubiese existido; el referéndum de iniciativa popular abrogativo, que procede contra normas jurídicas en vigor para derogarlas popularmente; y la iniciativa popular propositiva o iniciativa popular propiamente dicha que consiste en una propuesta formal de un individuo, un grupo de ciudadanos o del electorado, de un texto normativo redactado o presentado en líneas generales, para que se someta a los electores en las urnas (directa) o sea aceptado por el órgano representativo competente (indirecta). A través suyo los ciudadanos pueden poner en la agenda pública asuntos de su interés ante la omisión o en caso de desacuerdo con la actuación de sus representantes. De todas formas hay que admitir que si bien en teoría cualquiera puede desencadenar el proceso en la mayoría de los casos se trata de una ardua tarea con pocas chances de éxito salvo que se cuente con el respaldo de una “organización” *ad hoc* muchas veces vinculada a los grupos de interés y a los partidos políticos; aunque, claro está, de todas formas, quien tiene siempre la última palabra es el pueblo al votar.

También se ha comprobado que para determinar el grado de intensidad de la democracia semidirecta, además de evaluar cual es el papel que tiene el ciudadano en su promoción, habrá que tener en consideración –en simultáneo– el número absoluto de IDS en que tiene oportunidad de participar en una unidad de tiempo considerada, la naturaleza de los asuntos puestos a votación, el carácter de la decisión tomada, el nivel institucional en el que surte efectos y las condiciones en las cuales se desarrolla. Si se reconoce al pueblo como titular de la soberanía, no puede dudarse que corresponde atribuirle el mayor grado posible de participación en el proceso político. Aunque es evidente que consultar todo puede desinteresar. La experiencia de algunos países muestra que la tasa de abstención está en relación con la frecuencia de su utilización. Pero también es cierto que es un instrumento de aprendizaje democrático y de toma de conciencia de las responsabilidades ciudadanas y que cuanto más se ejercite, mejores serán los resultados. Donde está el punto de equilibrio? Por supuesto que no existe una respuesta única.

Por otro lado, a nuestro entender, la decisión tomada por el pueblo siempre deberá tener carácter vinculante; y esto también será un medio idóneo para incentivar la participación, para que el ciudadano se involucre; lo hará en la medida que advierta que puede influir en la decisión final. Junto a ello deberá haber certeza de que una medida adoptada popularmente no puede ser modificada sino por la misma vía. De lo contrario, la voluntad del soberano podría ser fácilmente burlada. Además, si bien en principio cualquier tema controvertido, que pueda resolverse de manera dicotómica, desde los más trascendentes hasta a los más banales, pueden ser objeto de consulta por cuanto la participación (democrática) política tiene valor intrínseco para la vida humana y el bienestar así como también valor instrumental al mejorar la posibilidad de la gente de ser escuchada, cuanto más cercana sienta la cuestión a decidir más estimulada estará para participar. El único límite material que creemos aceptable es la lesión a las libertades fundamentales y a los derechos de los grupos vulnerables; esto tiene que estar fuera del alcance de los IDS. Asimismo se ha puesto el acento en que en todas las etapas del proceso deben darse unas condiciones mínimas de transparencia para merecer el calificativo de democrático que incluye el más irrestricto respeto de las libertades cívicas y políticas, independencia de los medios de comunicación,

neutralidad de los órganos estatales, acabada información ciudadana, desvinculación de otros procesos electorales. Sólo la suma de todo ello será garantía de que la expresión de voluntad ciudadana sea genuina.

Se ha mostrado el importante rol desempeñado por la ciudadanía a través de los IDS en relación a dos de los fenómenos más típicos de este tiempo: la 'supraestatalidad' y la 'infraestatalidad' esto es, en la transferencia del Estado nacional de competencias jurídico-políticas que asumen entes por encima suyo –tal del caso de la U.E.- o menores a él, como consecuencia de los procesos de descentralización. En relación a lo primero aunque sólo en Irlanda es imperativo que el pueblo se pronuncie, muchos otros gobiernos optaron por consultarlo apreciando la mayor legitimidad que de esa manera se obtendría. En relación a lo segundo destacamos dos aspectos. Por un lado, que cuanto más descentralizado es un Estado, más y mejores posibilidades existen para la democracia semidirecta. La descentralización es una positiva precondition para los IDS y los IDS contribuyen a preservar la sustancia de la descentralización. Y por otro, resaltamos que siempre en el ámbito municipal –por la proximidad territorial y personal que lo caracteriza- es donde los IDS encuentran terreno más propicio, donde se optimizan sus ventajas y se reducen sus desventajas. En ese nivel –y por el mismo motivo- es donde el recall, un procedimiento marginal en el resto de las esferas estatales a través del cual el pueblo puede revocar el mandato de un funcionario electo, aparece más extendido.

Se ha constatado que en América Latina en general –salvo en Uruguay- la democracia semidirecta ha tenido un papel bien modesto. En cuanto a la República Argentina, en su poco más de siglo y medio de vida como Estado, ha experimentado tan sólo una vez el procedimiento de la consulta popular –voluntaria y no vinculante- en el orden federal. En este sentido –y aunque en el orden infraestatal hay un mayor desarrollo de los IDS- se ubica en los últimos puestos entre los países democráticos. Ni siquiera los regímenes autoritarios recurrieron a los IDS. La cuestión de la democracia semidirecta y sus diversas variantes, no obstante, ha sido un tema de discusión, del análisis científico a la polémica periodística, sin llegar a ocupar, de todas formas, un espacio relevante. Sin embargo, se fue consolidando la idea de la insuficiencia de la democracia indirecta, fundamentalmente en su versión partidocrática; que ya no basta con votar cada dos o cuatro años para elegir mandatarios. Así

llegaron los IDS al máximo rango normativo federal con la reforma constitucional de 1994.

Sin embargo, temerosos de que se desestabilice su hegemonía, los partidos políticos –sus representantes en la Convención Constituyente y en el Congreso después- los siguieron viendo con desconfianza y, en consecuencia, el intento –al menos declarado- de paliar la deficiencia de participación no se logró cabalmente. Los únicos mecanismos consagrados expresamente son la iniciativa popular legislativa y la consulta popular, sin haberse vinculado los mismos -lo que habría favorecido su potenciamiento- y con enormes dificultades para su realización práctica. Habrá que esperar que, en una nueva oportunidad, una mayor generosidad de los representantes permita acceder de una ciudadanía más plena.

Observando la práctica de la democracia semidirecta alrededor del mundo, puede ser que no se confirmen las esperanzas utópicas de algunos de sus promotores, pero tampoco se sostienen los temores de aquellos que ven a los IDS como potencialmente enemigos de la democracia. Se puede colegir que la mayoría de los países que la practican con cierta asiduidad parecen haberse beneficiado de ella, habiendo obtenido las decisiones tomadas de esta manera una legitimidad que no habría sido lograda por medio de una decisión mediatizada.

Se puede concluir que en la actualidad ha perdido sentido la tradicional contraposición entre democracia indirecta e instrumentos de democracia semidirecta a la hora de configurar la expresión de la voluntad popular. Hoy la democracia contiene elementos representativos y referendarios que no son antitéticos sino complementarios y que, lejos de oponerse, se mejoran recíprocamente. Los IDS no son una panacea pero robustecen y profundizan la democracia. Su previsión normativa es un avance considerable pero es menester maximizar su realización práctica. La tecnología hará cada vez más fácil y confiable que los ciudadanos puedan expresar su voluntad con tanta frecuencia como sea necesario. Así, si el siglo XX significó la extensión del sufragio universal, tal vez el XXI implique la de los IDS.

Nacida hace dos siglos, acogida por los sistemas políticos más diversos, criticada con dureza, reivindicada con fuerza, la democracia semidirecta tiene

aún un largo camino por recorrer hasta convertir al ciudadano en auténtico decisor. Y aunque puede otorgarle valiosas herramientas de “empoderamiento” bien podría merecer una etiqueta con la leyenda “*handle with care*”.

BIBLIOGRAFÍA

1. Específica.

AA.VV. "Leyes Reglamentarias de la Reforma Constitucional. Pautas y Sugerencias Fundamentales", Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires, 1996.

ACKERMAN, Bruce y otros. "Fundamentos y Alcances del Control Judicial de Constitucionalidad", Cuadernos y Debates Nro. 29, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

AGUIAR DE LUQUE, Luis. "Participación política y referéndum: aspectos teóricos y constitucionales", Revista de Administración Pública, No. 102, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1988.

ALBANESE, Susana, DALLA VIA, Alberto, GARGARELLA, Roberto, HERNÁNDEZ, Antonio María, SABSAY, Daniel. "Derecho Constitucional", Editorial Universidad, Buenos Aires, 2004.

ALBORNOZ, Liliana. "El plebiscito y la iniciativa popular", L.L. 1994 E, página 907.

ALCALA ZAMORA, Niceto. "Los defectos de la Constitución de 1931", Civitas, Madrid, 1985.

ALFANO, Pablo. "Un plebiscito en plena campaña. Uruguay: los dueños del agua", Brecha, Montevideo, 19 de Junio de 2004.

ALTMAN OLIN, David. "Iniciativas populares en Uruguay: ¿Votos de confianza en el gobierno o lealtades partidarias?", IV Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, 17 al 21 20 de Noviembre de 1999.

AJA, Eliseo. "El Estado Autonómico. Federalismo y Hechos Diferenciales", Alianza, Madrid, 1999.

AUER, Andreas. "Le référendum et l'iniciative populaire aux Etats-Unis", Economica, Paris, 1989.
"Le référendum populaire en Suisse et aux Etats-Unis: Droit positif, histoire et fonctionnement", Revue Francaise de Droit Constitutionnel, 1991.

"Ce qu'il a dit et ce qu'il n'a pas dit: arrêts du Tribunal Federal sur la naturalisation par vote populaire", Centre d'Etudes et de Documentation sur la Démocratie Directe, Université de Genève, Genève, 2003.

BADENI, Gregorio. "Nuevos derechos y garantías constitucionales", Ad-Hoc, Buenos Aires, 1995.
"Sólo una salida para los problemas institucionales", La Nación, Buenos Aires, 3 de Febrero de 2.005.

BECERRA FERRER, Guillermo. "El referéndum no vinculante y el procedimiento de reforma de la Constitución Nacional", L.L. 1993 C, página 886.

BELISLE, José Manuel. "Perfiles de la consulta popular en Córdoba", Debates de Actualidad, Año XVIII, Nro. 189, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Santa Fe, 2003.

BEZARD, Alain. "Note sous Cour administrative d'appel Lyon, 13 mai 1998, Commune de Charvieu-Chavagneux c. Préfet de l'Isère (Référendum local)", Actualité Juridique Droit Administratif, Nro. 1, 1998, página 884.

BIDART CAMPOS, Germán J. "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", Tomo I, Ediar, Buenos Aires, 1993.

- “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”, Tomo VI, Ediar, Buenos Aires, 1995.
- “Lecciones Elementales de Política”, Ediar, Buenos Aires, 1997.
- “Participación política y representatividad”, E.D. 106, página 965.
- “El fallo de la Corte de Mendoza sobre el referéndum por la reforma de la Constitución Provincial, ante la instancia extraordinaria de la Corte Suprema”, E.D. 136, página 243.
- BIDEGAIN, Carlos María. "Curso de Derecho Constitucional", Tomo II, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1995.
- BIELSA, Rafael. "Derecho Constitucional", Depalma, Buenos Aires, 1959.
- BISCARETTI DI RUFFÌA, Paolo. "Introducción al Derecho Constitucional Comparado", F.C.E., México D.F., 1996.
- BLAIR, George S. "El gobierno local en los Estados Unidos", Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1966.
- BOBBIO, Norberto. "El futuro de la democracia", Plaza y Janés, Barcelona, 1985.
- "Liberalismo y democracia", F.C.E., México D.F., 1989.
- BORJA, Rodrigo. "Derecho político y constitucional", F.C.E., México D.F., 1991.
- BORTOU, Gilbert. "Sociologie du Référendum dans la France Moderne", L.G.D.J., Paris, 1965.
- BURDEAU, Georges. "La Democracia", Ariel, Barcelona, 1960.
- "Droit constitutionnel et institutions politiques", L.G.D.J., Paris, 1968.
- BUTLER, David y RANNEY, Austin. "Referendums: a Comparative Study of Practice and Theory", A.E.I., Washington, 1978.
- "Referendums around the world", Macmillan, London, 1994.
- BOUISSON, Michel. "L'Enjeu des Consultations Populaires", Presses de l'Institut d'Etudes Politiques, Toulouse, 1981.
- CABALLERO SIERRA, Gaspar y ANZOLA, Marcela. "Teoría Constitucional", Temis, Bogotá, 1995.
- CACIAGLI, Mario y ULERI, Pier Vincenzo. "Democrazie e referéndum", Editori Laterza, Roma – Bari, 1994.
- CADART, Maurice. "Institutions politiques et droit constitutionnel", L.G.D.J., Paris, 1975.
- CAETANO, Gerardo y RILLA, José. "Relaciones interpartidarias y gobierno en el Uruguay, 1942-1973" en Revista Uruguaya de Ciencia Política, 8, Montevideo, 1995, página 15.
- CAMBY, Jean-Pierre. "Le référendum et le droit (à propos du référendum du 24 septembre 2000)", Revue de Droit Public et de la Science Politique, Nro 1, 2001, página 3.
- CAPITANT, René. "Écrits Constitutionnelles", Ed. du C.N.R.S., Paris, 1982.
- CARNOTA, Walter. "Las formas de democracia semidirecta en la reforma constitucional bonaerense", J.A. 1995 I, página 793.
- CARNOTA, Walter y MARANIELLO, Patricio. "Participación ciudadana", El Derecho, Buenos Aires, 2006.

CARRE DE MALBERG, Raymond. "Réflexions sur la combinaison du référendum avec le parlementarisme", *Revue de Droit Public et de Science Politique en France et à l'Étranger*, Paris, Año 1931, página 225.

"Teoría General del Estado", F.C.E., México D.F., 1948.

CENICACELAYA, María de las Nieves. "Los Instrumentos de la Democracia Semidirecta en Argentina: una Aproximación Crítica", *Revista Ibero – Americana de Direito Público*, Vol. XV, América Jurídica, São Paulo, 2004, página 113.

CHAGNOULLAUD, Dominique. "Droit Constitutionnel", Sirey, Paris, 1999.

CHANTEBOUT, Bernard. "Droit Constitutionnel et Science Politique", Economica, Paris, 1978.

CHÁVEZ MOLINA, Juan. "La inapelable resolución del Tribunal Constitucional", *El Comercio*, Lima, 7 de Enero de 1997.

CHIAPPARRONE, Norma G. y ZILLI de MIRANDA, Martha. "La labor del Tribunal Superior de Justicia y el régimen electoral en la Ciudad de Buenos Aires", E.D. 187, página 1021.

CHOLVIS, Jorge F. "El referéndum consultivo: su reglamentación", L.L. 1985 A, página 713.

COLAUTTI, Carlos E. "Los derechos políticos como derechos humanos", L.L. 1992 D, página 1219.

COLOMBO, Ariel H. "Desobediencia civil y democracia directa", Trama Editorial – Prometeo Libros, Buenos Aires, 1998.

COMBELLAS, Ricardo. "Derecho Constitucional. Una Introducción al Estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela", Mc Graw- Hill, Caracas, 2000.

"Historia del referendo", *El Universal*, Caracas, 25 de Noviembre de 2003.

CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA. "Primer Dictamen sobre la Reforma Constitucional", E.U.deB.A., Buenos Aires, 1986.

"Segundo Dictamen sobre la Reforma Constitucional", E.U.deB.A., Buenos Aires, 1987.

CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1994. "Diario de Sesiones", Imprenta del H. Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1995.

CORBETTA, Juan Carlos y PIANA, Ricardo Sebastián. "Constitución Política de la República Argentina. Dimensiones normativas y jurisprudenciales de la realidad política", Editorial Scotti, La Plata, 2005.

COUR E.D.H. "Décision sur la recevabilité du 7 septembre 1999, Hilbe c. Liechtenstein: exigence de l'obligation de résidence pour l'exercice du droit de vote aux élections et aux référendums conforme à la CEDH, *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, 1999, página 442.

CRONIN, Thomas. "Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall", Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1989.

DARBELLAY, Jean. "Suisse. L'initiative populaire et les limites de la revision constitutionnelle", *Revue de Droit Public et de Science Politique en France et à l'Étranger*, Año 1963, página 714.

DANA MONTAÑO, Salvador M. "Principios de Derecho Público", Ed. del autor, Santa Fe, 1937.
"La Autonomía Municipal", Universidad Notarial Argentina, La Plata, 1982.

- DARNOUX, Roland. "Les techniques de démocratie semi-directe sous la Ve. République" *Revue de Droit Public et de Science Politique en France et à l'Étranger*, Año 1995, página 413.
- DELLEY, Jean-Daniel. "La démocratie directe. Un système politique aux portes ouvertes", *Pouvoirs*, Nro. 43, Paris, 1987, página 101.
- DENQUIN, Jean-Marie. "Référendum et Plebiscite", L.G.D.J., Paris, 1976.
 "Le déclin du referendum sous la Ve. République", *Revue de Droit Public et de Science Politique en France et à l'Étranger*, Año 1998, Nro. 5 – 6, página 1582.
- DE VEGA, Pedro. "La reforma constitucional", Tecnos, Madrid, 1985.
 "Legitimidad y Representación en la Crisis de la Democracia Actual", Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1998.
- DE VERGOTTINI, Giuseppe. "Diritto Costituzionale Comparato", Cedam, Padova, 1999.
- DÍAZ CISNEROS, César. "Derecho Internacional Público", T.E.A., Buenos Aires, 1955.
- DIEMERT, Stéphane. "Textes Constitutionnels sur le Référendum", P.U.F., Paris, 1993.
- DI LISCIA, Enrique Eduardo. "El Beagle, el plebiscito y democracia participativa", E.D. 110, página 1027.
- DROMI, José R. "La consulta popular", J.A. 1984 III, página 822.
- DUGUIT, Léon. "Manuel de Droit Constitutionnel", Ancienne Librairie Frontemoing & Cie., Paris, 1918.
- DUVERGER, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Ariel, Barcelona, 1980.
 "Jaque al rey", E.U.deB.A., Buenos Aires, 1981.
- EKMEKDJIAN, Miguel Ángel. "Tratado de Derecho Constitucional", Tomo III, Depalma, Buenos Aires, 1995.
 "La consulta sobre el Beagle: un hito significativo en el Derecho Constitucional Argentino", ADLA XLIV – C, página 2593.
- ENNIS, Humberto. "Referéndum", Omeba, Tomo XVIII, página 190.
- ERRANDONEA, Alfredo. "El cambio de función de plebiscitos y referendums en el sistema político uruguayo" en *Revista de Ciencias Sociales*, Montevideo, 1994, página 35.
- ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy. "Derechos Fundamentales, instituciones constitucionalmente garantizadas, participación en la vida política nacional y referéndum", *Boletín Asociación Argentina de Derecho Constitucional*, Nro. 163, Buenos Aires, Noviembre 1999.
- FABRE, Michel-Henry. "Principes Republicains du Droit Constitutionnel", L.G.D.J., Paris 1977.
- FARLEY, Lawrence. "Plebiscite and Sovereignty", Westview Press, Boulder, Colorado, 1986.
- FAVOREU, Louis. "Droit Constitutionnel", Dalloz, Paris, 1999.
- FAYT, Carlos S. "Derecho Político", Depalma, Buenos Aires, 1988.
 "Teoría de la Política en el Siglo XXI. La Política, el Poder y el Estado. La democratización de la democracia", La Ley, Buenos Aires, 2002.

- FERRANDO BADÍA, Juan. "Estudios de Ciencia Política", Tecnos, Madrid, 1985.
 "Democracia frente a Autocracia. Los tres grandes sistemas políticos", Tecnos, Madrid, 1989.
- FERRETTI, Raymond. "Le référendum sous la Cinquième République", Les Petites Affiches, Nro. 136, 1998, página 4.
- FLORES JUBERÍAS, Carlos (Director) "Las nuevas instituciones políticas de la Europa oriental", Centro de Estudios Constitucionales – Institució Valenciana d'Estudis i Investigació, Madrid – Valencia, 1997.
- FRÍAS, Pedro. "El referéndum constitucional. Una luz que aumenta la oscuridad?", L.L. 1993 E, página 904.
- FRIEDRICH, Carl. "Teoría y realidad de la organización constitucional democrática", F.C.E., México D.F., 1946.
 "La democracia como forma política y como forma de vida", Tecnos, Madrid, 1966.
 "Gobierno Constitucional y Democracia", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1966.
- GALLARDO, Roberto Andrés. "Una justicia que muere y otra que bosteza", L.L. 1999 C página 49.
- GALLI, Guillermo Mario. "La consulta popular", E.D. 183, página 1077 (1ra. parte) y página 1153 (2da. Parte).
- GARCÍA PELAYO, Manuel. "Derecho constitucional comparado", Alianza, Madrid, 1984.
 "Las Transformaciones en el Estado Contemporáneo", Alianza, Madrid, 1990.
- GARGARELLA, Roberto. "Nos los representantes", Crepp, Buenos Aires, 1995.
 "La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial", Ariel, Barcelona, 1996.
- GATTO, Hebert. "Sobre desaparecidos, referéndums y cuentas pendientes", Cuadernos de Marcha, Tercera Época, Año X, Nro. 115, Montevideo, Mayo de 1996, página 18.
 "El referéndum y el Frente Amplio", Cuadernos de Marcha, Tercera Época, Año XIII, Nro. 141, Montevideo, Julio de 1998, página 32.
 "Un caso de sensatez del pueblo uruguayo. El referéndum del 18 de Febrero", Cuadernos de Marcha, Tercera Época, Año XV, Nro. 170, Montevideo, Febrero-Marzo de 2001, página 42.
- GELLI, María Angélica. "Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada", La Ley, Buenos Aires, 2003.
- GHEVONTIAN, Richard. "Le contentieux des actes préparatoires au référendum: Conseil Constitutionnel — Conseil d'Etat, le dialogue des juges", Revue Française de Droit Administratif, Nro. 5, 2000, página 1004.
- GICQUEL, Jean. "Droit Constitutionnel et Institutions Politiques", Montchrestien, Paris, 1999.
- GIL DOMÍNGUEZ, Andrés. "La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, un recorrido crítico", E.U.deB.A., Buenos Aires, 1997.
 "La democracia participativa en la Ciudad de Buenos Aires y la tragedia de República Cromagnon", L.L. 2005 A, página 786.

- GODECHOT, Jacques. "Les constitutions de la France depuis 1789", Garnier Flammarion, Paris, 1995.
- GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A. "Curso de Derecho Constitucional", Depalma, Buenos Aires, 1984.
- GORDILLO, Agustín A. "Licitación pública, audiencia pública, referendo, participación popular y prestación de servicios públicos", L.L. 2002 A, página 954.
- GRECA, Alcides. "La democracia en el municipio", Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral, Año I, 3º época, Nro. 20, Santa Fe, 1937, página 55.
- GROS ESPIELL, Héctor. "Las Constituciones del Uruguay", Cultura Hispánica, Madrid, 1956.
- GUILLAUME-HOFNUNG, Michèle. "Le Référendum", P.U.F., Paris, 1994.
- GUIMÓN, Julen. "El derecho de autodeterminación. El territorio y sus habitantes". Universidad de Deusto, Bilbao, 1995.
- HAMILTON, Alexander, MADISON, James y JAY, John. "El Federalista", F.C.E., México D.F., 1987.
- HAMON, Francis. "Le Référendum. Etude Comparative", L.G.D.J., Paris, 1995.
- HAURIOU, Maurice. "Précis de Droit Constitutionnel", Sirey, Paris, 1965.
- HELLER, Herman. "La soberanía", U.N.A.M., México D.F., 1985.
"Teoría del Estado", F.C.E., México D.F., 1992.
- HERNÁNDEZ, Antonio María (h). "Derecho Municipal", Depalma, Buenos Aires, 1997.
"Juicio Político Municipal. (Proceso de revocación del mandato del intendente por el Concejo Deliberante)", Rubinzal - Culzoni, Santa Fe – Buenos Aires, 2003.
- HIERRO LÓPEZ, Luis. "El pueblo dijo NO. El plebiscito de 1980.", Ediciones de la Plaza, Montevideo, 2005.
- IZAGA, Luis. "Elementos de Derecho Político", Bosch, Barcelona, 1952.
- JEANNEAU, Benoit. "Droit Constitutionnel et Institutions Politiques", Dalloz, Paris, 1972.
- JIMÉNEZ, Eduardo P. y GARCÍA MINELLA, Gabriela. "La actuación de las formas de democracia semidirecta a nivel local como instrumento idóneo para recuperar la participación democrática en la sociedad argentina", E.D. 180, página 1223.
- KRAUSE, Martín y MOLTENI, Margarita (coordinadores). "Democracia Directa", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1997.
- LADISA, Laurent. "Le référendum national consultatif en Espagne", Revista Iberoamericana de Derecho Constitucional, Nro. 3, 2000, página 607.
- LAFERRIERE, Julien. "Manuel de Droit Constitutionnel", Domat, Paris, 1947.
- LAZZARINI, José Luis. "Reafirmación de los partidos políticos", Anuario Jurídico IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México D.F., 1982.
"Constitución de la Provincia de Buenos Aires", Astrea, Buenos Aires, 1994.

LINARES QUINTANA, Segundo V. "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1970.

"Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado", Tomo 8, Plus Ultra, Buenos Aires, 1977.

LIJPHART, Arend. "Las democracias contemporáneas", Ariel, Barcelona, 1991.

LINZ, Juan José. "La quiebra de las democracias", Alianza, Madrid, 1987.

LOEWENSTEIN, Karl. "Teoría de la Constitución", Ariel, Barcelona, 1983.

LOÑ, Félix. "Constitución y Democracia", Lerner, Buenos Aires, 1987.

"La iniciativa popular", J.A. 1997 II, página 1010.

LÓPEZ, Mario Justo. "Introducción a los Estudios Políticos", Depalma, Buenos Aires, 1996.

LOSA, Néstor O. "El Derecho Municipal en la Constitución Vigente", Ábaco, Buenos Aires, 1995.

LUCAS VERDU, Pablo. "Principios de Ciencia Política", Tecnos, Madrid, 1973.

MACKINTOSH, John. "La dévolution des pouvoirs a l'Ecosse et au Pays de Galles", Pouvoirs, Nro. 7, Paris, 1979.

MADUEÑO, Raúl. "Instituciones de Derecho Público", Macchi, Buenos Aires, 1999.

MAGLEBY, David. "Direct Legislation, voting in ballot propositions in the United States", The John Hopkins University, Baltimore, 1984.

MANILI, Pablo L. "La utilidad de los mecanismos de democracia semidirecta como mecanismos de control de los poderes del Estado", Revista Jurídica de Buenos Aires 1997, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, U.B.A. y La Ley, Buenos Aires, 1998.

MAYÓN, Carlos Alberto. "Constitución de la Provincia de Buenos Aires", Depalma, Buenos Aires, 1995.

"Reforma Constitucional en la Provincia de Buenos Aires", E.D., 19 de Mayo de 2004.

MELO, Mónica de. "Plebiscito, referendo e iniciativa popular. Mecanismos constitucionais de participação popular", Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2001.

MENDELSON, Matthew y PARKIN, Andrew. "Introducing Direct Democracy in Canada", Choices, Strengthening Canadian Democracy, I.R.P.P., Vol. 7, Nro. 5, Junio de 2001.

MERCADO LUNA, Ricardo. "Iniciativa popular, cláusula declarativa o real instrumento de democracia participativa?", L.L. Suplemento sobre Ley 24747, Junio de 1997, página 125.

MERCIER, Anne-Cécile. "Le référendum d'initiative populaire: un trait méconnu du génie de Condorcet", Revue Française de Droit Constitutionnel, Nro. 55, página 483, 2003.

MERCUZOT, Benoît. "La souveraineté de l'expression référendaire: un principe nécessaire au droit constitutionnel", Revue de Droit Public et de Science Politique en France et à l'Étranger, Año 1995, página 661.

MICOTTI, Sébastien y BÜTZER, Michael. "La démocratie communale en Suisse: vue general, institutions et expériences dans les villes 1990 – 2000", Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe, Université de Genève, 2003.

- MIDÓN, Mario A. "Manual de Derecho Constitucional Argentino", Plus Ultra, Buenos Aires, 1997.
- MIDTBO, Tor y HINES, Kjell. "The referendum – election nexus: an aggregate analysis of norwegian voting behaviour", Electoral Studies, Vol. 17, Nro. 1, Elsevier Science Limited, New York, 1998, página 77.
- MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris. "Les Nouvelles Tendences du Droit Constitutionnel", Marcel Giard, Paris, 1931.
- MOONEY, Alfredo E. "Constitución Nacional", Revista C.A.L.P., Enero-Junio 1971, Año XII, página 26.
- MORAND, Charles Albert. "Suisse: Suffrage féminin en Appenzell", Revue Française de Droit Constitutionnel, 1991.
- MUNRO, Colin. "Naciones y Regiones en el Reino Unido", Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, Enero-Marzo 1994, Nro. 261, página 30, Instituto Nacional de Administración Pública – Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1994.
- MUSGRAVE, Thomas. "The Western Australia Secessionist Movement", Macquarie Law Journal, Vol. 3, Macquarie, New South Wales, 2003, página 95.
- NATALE, Alberto. "Derecho Político", Depalma, Buenos Aires, 1979.
- NEDJAR, Didier. "Initiative et Référendum aux États Unis. Contribution à l'étude des normes d'origine populaire et du droit référendaire", Revue de Droit Public et de Science Politique en France et à l'Étranger, Año 1993, página 1585.
- NINO, Carlos S. "Fundamentos de Derecho Constitucional", Astrea, Buenos Aires, 1992.
 "Los fundamentos del control judicial de constitucionalidad" en AA.VV. "Fundamentos y Alcances del Control Judicial de Constitucionalidad" Cuadernos y Debates Nro. 29, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, página 98.
- NUN, José. "Democracia. Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?". F.C.E., Buenos Aires, 2000.
- NUSS, Pierre. "Référendum et initiative populaire en France: de l'illusion en général et de l'hypocrisie en particulier", Revue de Droit Public et de la Science Politique, Nro. 5, 2000, página 1441.
- OLLERO, Carlos. "El Derecho Constitucional de la Posguerra", Bosch, Barcelona, 1949.
- OOSTERHAGEN, M.T., VAN DER TANG, G.F. y DE VOS, P.L. "The Netherlands", European Review of Public Law, Vol 8, N° 1, 1996, London, página 124.
- ORLANDI, Héctor. "Democracia y poder: polis griega y constitución de Atenas", Pannedille, Buenos Aires, 1971.
 "Formas semidirectas de democracia", L.L. 88, página 935.
- OSSORIO Y FLORIT, Manuel. "Plebiscito", Omeba, Tomo XXII, página 372, Buenos Aires, 1964.
- PACTET, Pierre. "Institutions politiques et droit constitutionnel", Colin, Paris, 1999.
- PADILLA, Miguel M. "El referéndum, técnica necesaria de participación política?", L.L. 1978 C, página 925.
 "Una negación del derecho de acceso a la justicia", L.L. 1990 E página 71.

- “Lecciones sobre Derechos Humanos y Garantías”, Buenos Aires, 1996.
 “Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996.
- PAMMETT, Jon y LE DUC, Lawrence. “Sovereignty, leadership and voting in the Quebec referendums”, *Electoral Studies*, Vol. 20, Nro. 2, Elsevier Science Limited, New York, 2001, página 265.
- PATTIE, Charles, DENVER, David, MITCHELL, James y BOCHEL, Hugh. “Partisanship, national identity and constitutional preferences: an exploration of voting in the scottish devolution referendum of 1997”, *Electoral Studies*, Vol. 18, Nro. 3, Elsevier Science Limited, New York, 1999, página 305.
- PELLET LASTRA, Arturo. “El pequeño hombre de la democracia”, E.D., 192, página 814.
- PEREYRA PINTO, Juan Carlos. “Derecho Constitucional”, AZ Editora, Buenos Aires, 1978.
- PÉREZ GUILHOU, Dardo y otros. “Derecho Público Provincial”, Tomo II, Depalma, Mendoza, 1991.
 “Reforma Constitucional y consulta popular” en *Estudios en Honor de Pedro J. Frías*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 1994, Tomo II, página 599.
- PÉREZ ROYO, Javier. “Curso de Derecho Constitucional”, Marcial Pons, Madrid – Barcelona, 1998.
- PÉREZ SOLA, Nicolás. “La Regulación Constitucional del Referéndum”, Universidad de Jaén, Jaén, 1994.
- PFIRTER DE ARMAS, Frida. “Plebiscito”, Omeba, Tomo XXII, página 375, Buenos Aires, 1964.
- PIZZOLO, Calógero. “La máscara del pueblo”, L.L. 1999 D, página 156.
- PRÉLOT, Marcel. “Précis de Droit Constitutionnel”, Dalloz, París, 1952.
 “Institutions politiques et droit constitutionnel”, Dalloz, Paris, 1969.
- PRIETO, Hugo. “Consulta Popular”, L.L. 1996 C, página 1387.
- PRITCHETT, Herman. “La Constitución Americana”, T.E.A., Buenos Aires, 1965.
- QUIROGA LAVIE, Humberto. “Las Constituciones Latinoamericanas”, U.N.A.M.- F.C.E., México D.F., 1994.
 “Constitución de la Provincia de Buenos Aires”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1995.
 “Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Rubinzal – Culzoni, Santa Fe, 1996.
- QUIROGA LAVIE, Humberto, BENEDETTI, Miguel Ángel y CENICACELAYA, María de las Nieves. “Derecho Constitucional Argentino”, Rubinzal – Culzoni, Santa Fe – Buenos Aires, 2001.
- QVORTRUP, Mads. “Uruguay’s Constitutional Referendum 8 December 1996”, *Electoral Studies*, Vol. 16, Nro. 4, Elsevier Science Limited, New York, 1997, página 549.
 “The Danish Referendum on Euro Entry”, *Electoral Studies*, Vol. 21, Nro. 3, Elsevier Science Limited, New York, 2002, página 493.
- RAMELLA, Pablo. “Derecho Constitucional”, Depalma, Buenos Aires, 1986.

- RAMELLA de JEFFERIES, Susana T. "La reforma de la Constitución de Mendoza", L.L. 1990 D, página 860.
- RAMÍREZ, Manuel. "La participación política", Tecnos, Madrid, 1993.
- RANNEY, Austin. "Referendum et Démocratie", Pouvoirs, Nro 77, Paris, 1998.
- RECA, Ricardo P. "Las estructuras del poder y representatividad: los institutos de iniciativa y consulta popular", E. D. 168, página 878.
- REVIDATTI, Gustavo. "Iniciativa popular en la iniciación de las leyes", Omeba, Tomo XV, página 851.
"Revocación de mandato", Omeba, Tomo XIX, página 29.
- RICCI, Roland. "Le référendum abrogatif d'initiative populaire en Italie. L'apport de la Cour Constitutionnelle à la théorie du droit", Revue de Droit Public et de la Science Politique, Nro. 2, 2000, página 437.
- RILLA, José. "Uruguay 1980. Transición y democracia plebiscitaria", Nueva Sociedad, Nro. 150, página 77
- ROMERO, César Enrique. "Reforma constitucional y referéndum", L.L. 143, página 836.
- ROSANVALLON, Pierre. "Vices et vertus du référendum", Le Monde, 2 de Junio de 2004.
- ROSATTI, Horacio D., BARRA, Rodolfo C., GARCIA LEMA, Alberto M., MASNATTA, Héctor, PAIXAO, Enrique y QUIROGA LAVIE, Humberto. "La reforma de la Constitución", Rubinzal - Culzoni, Santa Fe, 1994.
- ROSS, Alf. "Por qué Democracia?", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.
- ROUSSEAU, Charles. "Droit international public", Sirey, Paris, 1979.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. "Contrato Social", Hyspamérica, Buenos Aires, 1984
- ROUSILLON, Henry (Director) "Les Nouvelles Constitutions Africaines: la Transition Democratique", Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, Toulouse, 1995.
"Référendum et Démocratie", Université de Toulouse, 1999.
- RUBIO CARRACEDO, José. "¿Democracia o Representación? Poder y Legitimidad en Rousseau", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- RUBIO LLORENTE, Francisco y DARANAS PELÁEZ, Mariano. "Constituciones de los Estados de la Unión Europea", Ariel, Barcelona, 1997.
- RUIZ DEL CASTILLO Y CATALÁN DE OCÓN, Carlos. "Manual de Derecho Político", Reus, Madrid, 1939.
- SABELLI, Héctor E. "La competencia originaria de la Corte Suprema y el caso de la Ciudad de Buenos Aires", J.A. Nro. 6255, 18 de Julio de 2001, página 49.
- SABSAY, Daniel. "El legado de De Gaulle al constitucionalismo moderno (Participación y Descentralización). E.D. 150, página 969.
- SABSAY, Daniel y ONAINDIA, José Miguel. "La Constitución de los argentinos", Errepar, Buenos Aires, 1997.

SABSAY, Daniel y TARAK, Pedro. "La participación vecinal y la gestión del medio ambiente", F.A.R.N., Buenos Aires, 1995.

SABSAY, Fernando y GONZÁLEZ ARZAC, Felipe. "El General De Gaulle y la democracia participativa", L.L. 1990 D, página 1223.

SAGÜÉS, Néstor P. "Recurso Extraordinario", Depalma, Buenos Aires, 1984.

"Elementos de Derecho Constitucional", Astrea, Buenos Aires, 1997.

"La interpretación Judicial de la Constitución", Depalma, Buenos Aires, 1998.

"El concepto de elector en el artículo 221 de la Constitución de Mendoza", J.A. 1988 II, página 450.

"La acción de inconstitucionalidad por omisión en la Constitución de la Provincia de Río Negro", L.L. 7 de Julio de 1997, página 3.

"Democracia y participación política en el pensamiento cristiano", E.D. 103, página 1015.

SAIZ ARNAIZ, Alejandro. "La reforma constitucional en Canadá", Revista Vasca de Administración Pública, Nro. 35, Enero-Abril 1993, Oñati, 1993, página 89.

SALVADORES DE ARZUAGA, Carlos. "Anotaciones a la ley de iniciativa popular", L.L. Suplemento sobre Ley 24747, Junio de 1997, página 135.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis. "Principios de Teoría Política", Editora Nacional, Buenos Aires, 1972.

"Curso de Derecho Constitucional Comparado", Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1980.

"Sistema Político de la Constitución Española de 1978", Editora Nacional, Madrid, 1981.

SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos. "El Poder Constituyente", Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1957.

"Las instituciones políticas en la historia universal", Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1958.

"Manual de Derecho Constitucional", Kapelusz, Buenos Aires, 1958.

"Manual de Derecho Político: los problemas de la democracia", Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959.

SANGUINETTI, Horacio. "Curso de Derecho Político", Astrea, Buenos Aires, 1999.

SANTIAGO, Alfonso y ÁLVAREZ, Fernando. "Reflexiones en torno a la iniciativa y consulta popular en nuestro régimen constitucional", L.L. Suplemento Universidad Austral, 17- 7- 97, página 1.

SARTORI, Giovanni. "Tecniche Decisionali e Sistema di Comitati" en Rivista Italiana di Scienza Política, Nro. 1, Il Mulino, Bologna, 1974.

"Teoría de la Democracia", Alianza, Madrid, 1988.

"Elementos de Teoría Política" Alianza, Madrid, 1992.

SCELLE, Georges. "Précis du droit de gens", Ed. du C.N.R.S., Paris, 1984.

SCHMITT, Carl. "La defensa de la Constitución", Tecnos, Madrid, 1983

"Teoría de la Constitución", Alianza, Madrid, 1992.

"Legalidad y legitimidad", Struhart & Cía, Buenos Aires, 1994.

SCHINELLI, Guillermo Carlos. "La iniciativa legislativa popular. Un acercamiento desde la óptica parlamentaria", E.D. 184, página 1005.

“Las formas semidirectas de la democracia en las constituciones provinciales argentinas”, L.L. 1978 B, página 886.

SEISDEDOS, Felipe. “La constitucionalidad de la denominada consulta popular”, E.D. 111, página 835.

SENELLE, Robert. “La Constitución Belga Comentada”, Ministerio de Asuntos Extranjeros, Bruselas, 1974.

SIEGFRIED, André. “Suiza: un ejemplo de democracia”, F.C.E., México D.F., 1958.

SIÈYES, Emmanuel. “Escritos Políticos”, F.C.E., México D.F., 1993.

SILVA, José Afonso da. “Curso de Direito Constitucional Positivo”, Revista dos Tribunais”, São Paulo, 1990.

“O sistema representativo e a democracia semi – direta: democracia participativa”, VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IIJ – U.N.A.M., México D.F., 12 al 15 de Febrero de 2002.

SILVA, Teresa Dolores. “Las instituciones de la Unión Europea miradas desde el Tratado Constitucional Europeo” en Debates de Actualidad, A.A.D.C., Año XX, Número 194, Set. 2004 – Abril 2005, página 29.

SMITH, Gordon. “The functional properties of referendum”, European Journal of Political Research, Vol 4, Nro 1, London, 1976.

SPOTA, Alberto A. “Legalidad y legitimidad del plebiscito frente al texto expreso del artículo 30 C.N.”, E.D. 153, página 985.

STRIQUER SOARES, Marcos Antonio. “O Plebiscito, O Referendo e O Exercício do Poder”, Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, São Paulo, 1998.

SUSSMAN, Gary. “When Demos Shapes the Polis. The Use of Referendum in Settling Sovereignty Issues”, <http://www.iandrinstitute.org>

TERUEL, Santiago. “Hacia un Nuevo Constitucionalismo Provincial”, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998.

THOMPSON, Roberto. “El referéndum y la iniciativa en la reforma constitucional”, J.A. 1987 III, página 819.

TOCQUEVILLE, Alexis. “La democracia en América”, Aguilar, Madrid, 1971

TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. “Códigos y Constituciones 1808 – 1978”, Alianza, Madrid, 1989.

TORICELLI, Maximiliano. “Los mecanismos de la democracia semidirecta en los municipios argentinos. Su viabilidad constitucional”, E.D. 184, página 1041, 1999.

“La nueva ley de consulta popular: un duro golpe a la participación ciudadana”, J.A. 2001 IV, página 891.

TRECHSEL, Alexander. “Parlons-nous vraiment de démocratie? Une approche théorique des naturalisations par vote populaire en Suisse”, Centre d’Etudes et de Documentation sur la Démocratie Directe, Université de Genève, Genève, 2003.

TURQUIN, Dominique. “Droit Constitutionnel”, P.U.F., Paris, 1992.

VALENZUELA, Samuel. "La Constitución de 1980 y el inicio de la redemocratización en Chile", en Torcuato di Tella compilador, "Crisis de representatividad y sistemas de partidos políticos", Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1998, páginas 149-195.

"Los escollos de la redemocratización chilena", Boletín S.A.A.P., Año 5, Nro. 9, Buenos Aires, Primavera de 1999, páginas 111-125.

VANDELLI, Luciano. "El ordenamiento español de las comunidades autónomas", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.

VANOSSI, Jorge R. A. "El misterio de la representación política", Ed. América Actual, Buenos Aires, 1972.

"Teoría Constitucional", Depalma, Buenos Aires, 1975.

"El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social", E.U.deB.A., Buenos Aires, 2000.

"Sugerencias para una eventual reforma constitucional", Revista C.A.L.P., 1970, página 207.

"El pensamiento constitucional de Charles de Gaulle", J.A. 1992 III, página 683.

"El significado constitucional de los congresos y parlamentos", La Ley Actualidad, 31 de Agosto de 1993.

"Jugar al todo o nada con el voto popular", La Nación, Buenos Aires, 2 de Febrero de 2.005.

VARGAS, Carlos. "El plebiscito de Octubre", Cuadernos de Marcha, Tercera Época, Año XIV, Nro. 152, Montevideo, Julio de 1999, página 55.

VERDROSS, Alfred. "Derecho Internacional Público", Aguilar, Madrid, 1978.

XIFRA HERAS, Jorge. "Curso de Derecho Constitucional", Bosch, Barcelona, 1957.

ZARINI, Helio J. "Constitución Argentina", Astrea, Buenos Aires, 1996.

"Derecho Constitucional", Astrea, Buenos Aires, 1999.

ZAVOLI, Philippe "La démocratie administrative existe-t-elle ? Plaidoyer pour une refonte de l'enquête publique et de référendum local", Revue de Droit Public et de la Science Politique, Nro. 5, 2000, página 1495.

ZELLWEGGER, Tobías. "Naturalisations à l'urne, entre droit et débat politique", Centre d'Etudes et de Documentation sur la Démocratie Directe, Université de Genève, Genève, 2003.

ZILLER, Jacques. "La Nuova Costituzione Europea", Il Mulino, Bologna, 2004.

ZIULU, Adolfo. "Derecho Constitucional", Depalma, Buenos Aires, 1997.

2. De contexto.

AA.VV. "La Declaración Universal de los Derechos Humanos", Icaria – Antrazyt, Barcelona, 1998.

APARICIO PÉREZ, Miguel. (Director) "Textos Constitucionales", Ediciones Universitarias Barcelona, Barcelona, 1995.

BADENI, Gregorio. "La opinión política", Plus Ultra, Buenos Aires, 1972.

- BASDEVANT, Jacques. "Dictionnaire de la terminologie de droit international", Sirey, Paris, 1960.
- BORCHARDT, Klaus-Dieter. "L'ABC du droit communautaire", Commission Européenne, Bruxelles, 2000.
- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. "El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Siglo XXI", Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2001.
- CARRIÓ, Genaro R. "Una defensa condicionada de la judicial review" en AA.VV. "Fundamentos y Alcances del Control Judicial de Constitucionalidad" Cuadernos y Debates Nro. 29, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, página 162.
- COLAUTTI, Carlos E. "Derechos Humanos", Universidad, Buenos Aires, 1995.
"Los Tratados Internacionales y la Constitución Nacional", La Ley, Buenos Aires, 1999.
- DAHL, Robert. "Dilemmas of Pluralist Democracy", Yale University Press, New Haven, 1982.
"La democracia y sus críticos", Paidós, Barcelona, 1992.
"La Democracia", Taurus, Madrid, 1999.
- DALLA VIA, Alberto Ricardo. "Derecho Constitucional Económico", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1999.
- DE FELICE, Renzo. "Mussolini, il fascista", Einaudi, Torino, 1966.
- DEL ÁGUILA, Rafael y otros. "La democracia en sus textos", Alianza, Madrid, 1998.
- DE JASAY, Anthony. "El Estado. La Lógica del Poder Político", Alianza, Madrid, 1993.
- DE JOUVENEL, Bertrand. "El Poder", Editora Nacional, Madrid, 1974.
- DOMENACH, Jean – Marie. "La propaganda política", E.U.deB.A., Buenos Aires, 1986
- DROMI, José R. y MENEM, Eduardo. "La Constitución reformada", Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994.
- DWORKIN, Ronald. "Los derechos en serio", Ariel, Barcelona, 1995.
- FAVOREU, Louis y PHILIP, Loïc. "Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel", Dalloz, Paris, 1999.
- FLAMME, A. "El Poder Legislativo en Derecho Comparado", L.L. 105, página 1021.
- FRIEDRICH, Carl y BOWIE, Robert. "Estudios sobre Federalismo", Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1958.
- GARCÍA LEMA, Alberto. "La reforma por dentro", Planeta, Buenos Aires, 1994.
- GARRETÓN, Manuel. "Revisando las transiciones democráticas en América Latina", Nueva Sociedad, Nro. 149, Caracas, 1997, página 20.
- HERNET, Guy; ROUQUIÉ, Alain y LINZ, Juan. "Para que sirven las elecciones?", F.C.E., México, 1986.
- KELSEN, Hans. "Teoría pura del derecho", E.U.deB.A., Buenos Aires, 1975.
"Esencia y valor de la democracia", Guadarrama, Madrid, 1977.

- LAUVAUX, Philipe. "Les Grandes Democraties Contemporaines", P.U.F., Paris, 1990.
- LENIN -Vladimir Ilich-. "Lenin. Obras Completas", Editorial Cartago, Buenos Aires, 1958.
- LEVENE, Ricardo. "Historia de la Nación Argentina, El Ateneo, Buenos Aires, 1946, Vol. IX.
- LUCHAIRE, François. "L'Union Européene et la Constitution", Revue de Droit Public et de Science Politique en France et à l'Etranger, Año 1992, página 1587.
- MAAREK, Philippe. "Marketing político y comunicación", Paidós, Barcelona, 1997.
- MANDONNET, Eric, y SCHUMACHER, Nelly. "Constitution européenne. Référendum, mode d'emploi", L'Express, Paris, 31 de Enero de 2005.
- MILL, John Stuart. "Sobre la libertad", Aguilar, Buenos Aires, 1954.
- MEYSON-RENOUX, Catherine. "El modelo francés de descentralización", Revista de Derecho, Universidad Austral, Valdivia, Diciembre de 1994, Volumen 5, página 53.
- MONTESQUIEU -Charles de Secondat-. "Del Espíritu de las Leyes", Porrúa, México D.F., 1987.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. "Regímenes Políticos Contemporáneos", Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1993.
- O'DONNELL, Daniel. "Protección Internacional de los Derechos Humanos", Comisión Andina de Juristas, Lima, 1988.
- PLANAS, Pedro. "Regímenes Políticos Contemporáneos", F.C.E., México D.F., 1997.
- PONS RAFOLS, Xavier. "La Declaración Universal de Derechos Humanos. Comentario Artículo por Artículo", Icaria-Antrazyt, Barcelona, 1998.
- POPPER, Karl. "La sociedad abierta y sus enemigos", Paidós, Buenos Aires, 1957
- RAWLS, John. "Teoría de la Justicia", Tecnos, Madrid, 1986.
- RENUCCI, Jean-Francois. "Droit Européen des Droits de l'Homme", L.G.D.J., Paris, 1999.
- ROSS, Alf. "Sobre el Derecho y la Justicia", E.U.deB.A., Buenos Aires, 1997.
- ROUCAUTE, Yves. "Les démagogues", Plon, Paris, 1999.
- SAAVEDRA, Heriberto V. "Apuntes sobre voto electrónico", E.D. 192, página 833.
- TOURAINÉ, Alain. "Qué es la democracia?", F.C.E., México D.F., 1994.

3. De metodología.

- AFTALION, Enrique y VILLANOVA, José. "Introducción al Derecho", Nueva Versión, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1992.
- ALSINA FRANCH, José. "Aprender a investigar: Métodos de trabajo para la redacción de tesis doctorales", Compañía Literaria, Madrid, 1994.

ECO, Humberto. "Cómo se hace una tesis", Gedisa, Barcelona, 1998.

GALLEGO, Antonio. "Ser doctor: cómo redactar una tesis doctoral", Fundación Universidad-Empresa, Madrid, 1987.

GORDILLO, Agustín. "El método en Derecho. Aprender, Enseñar, Escribir Crear, Hacer", Civitas, Madrid, 2001.

LARENZ, Karl. "Storia del metodo nella scienza giuridica", Giuffrè, Milano, 1966.

MENDICOA, Gloria Edel. "Manual Teórico Práctico de Investigación Social" (Apuntes Preliminares), Espacio Editorial, Buenos Aires, 1998.

"Sobre tesis y tesistas. Lecciones de Enseñanza-Aprendizaje", Espacio Editorial, Buenos Aires, 2003.

PARISE, Agustín. "La imperiosa remisión al Derecho Comparado en las investigaciones de carácter jurídico", Revista Universitaria La Ley, Buenos Aires, Noviembre de 2002, página 36.

QUESADA HERRERA, José. "Redacción y presentación del trabajo intelectual: tesinas, tesis doctorales, proyectos, memorias, monografías", Madrid, Paraninfo, 1987.

SAMAJA, Juan. "Epistemología y metodología: elementos para una teoría de la investigación científica", E.U.deB.A., Buenos Aires, 2002.

SCARPETTI, Uberto (a cura di). "Diritto e analisi del linguaggio", Edizioni di Comunità, Milano, 1976.

SCAVONE, Graciela María. "Cómo se escribe una tesis", La Ley, Buenos Aires, 2002.

SIERRA BRAVO, Restituto. "Tesis Doctorales y trabajos de Investigación Científica", Editorial Paraninfo, Madrid, 1999.

TABORGA, Húascar. Grijalbo. México D.F., 1980.

WITKER, Jorge. "Cómo elaborar una tesis en derecho. Pautas metodológicas y técnicas para el estudiante e investigador del derecho", Civitas, Madrid, 1986.