LA DEMOCRACIA Y LOS DECRETOS NO SE LLEVAN BIEN

EL DECRETO DE CONSULTA POPULAR SOBRE REFORMA CONSTITUCIONAL

MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN LAS PROVINCIAS

ANTE LA INEXISTENCIA DE PREVISIONES CONSTITUCIONALES O LEGALES ¿PUEDE INSTRUMENTARSE UNA CONSULTA POPULAR POR DECRETO AUTÓNOMO DEL GOBERNADOR?

La Constitución Nacional Argentina de 1853/60, hija de su tiempo, dispone que el pueblo no puede gobernar de manera directa, sino que solamente puede hacerlo a través de sus representantes.

Dicho principio, durante más de un siglo, bloqueó cualquier discusión sobre la participación de los simples votantes en la toma de decisiones.

Con la llegada de la democracia se volvió a hablar de esos mecanismos, ya muy evolucionados en todas las democracias occidentales.

Alfonsín finalmente convocó mediante decreto a Plebiscito (consulta popular no vinculante) sobre el acuerdo propuesto por el diferendo limítrofe con Chile (BEAGLE) en noviembre de 1984.

Diez años después, con la Reforma Constitucional de 1994, se incorporaron: 1) el Referéndum o Consulta Popular Vinculante (que obliga a las autoridades a acatar la decisión popular), 2) el Plebiscito o Consulta Popular no Vinculante (que solamente indica la opinión ciudadana), y 3) la Iniciativa Popular de Leyes (posibilidad de que un proyecto avalado por firmas de ciudadanos deba tratarse obligadamente en el Congreso).

Nada de eso está previsto en nuestra Constitución Provincial de Santa Fe de 1962. Sin embargo, como anteriores constituciones provinciales sí lo previeron, subsisten algunos mecanismos populares en las leyes, como la 2439 de Comunas. Pero los convencionales de 1962, expresamente, decidieron no regular los mecanismos de democracia participativa que los textos anteriores permitían, porque los consideraron ‘extorsivos’ hacia los poderes constituidos (ver debates 1962).

Y así pasa muchas veces en Argentina: cada vez que un político no consigue que el

Congreso avance con algún tema de índole política amenaza con convocar a la ciudadanía para un Plebiscito así los adversarios se enteran de que la mayoría ciudadana está con él y no con los otros.

Lo mismo que ahora hace Lifschitz es lo que hizo Menem: dictó un decreto (2181/93) organizando una consulta popular para la Reforma de la Constitución, movida que provocó que Alfonsín firme el Pacto de Olivos para evitar la Consulta, y así Menem logró la Reforma y la Reelección tan ansiada.

Jurídicamente, movilizar a todo el Cuerpo Electoral (padrón de votantes) es una decisión seria: implica costos, implica presiones hacia los representantes elegidos que están en funciones, implica debate y divisiones entre los votantes. Quizás, con el avance de las tecnologías, puedan encontrarse mecanismos más sencillos, económicos y veloces para que la gente opine.

Pero nunca una votación (que siempre es una ELECCIÓN entre opciones) puede convocarse sin acuerdo -por lo menos- del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Porque las normas que se esperan dictar o no dictar después de la consulta también implicarán un acuerdo entre Legislativo y Ejecutivo.

Y las decisiones en democracia deben basarse en el consenso entre la sociedad y sus representantes electos. El diálogo tiene su fase informal (en un café, en una reunión) y su fase formal, institucional (un proyecto de ley se presenta por el Gobernador o por los legisladores, ambas cámaras deben coincidir en su aprobación, luego el Gobernador debe estar de acuerdo para promulgarlo, etc.).

Por ello, en ninguna parte del mundo, las votaciones pueden ser convocadas exclusivamente por el Legislativo o por el Ejecutivo, salvo que la misma Constitución, o una ley, lo autorice, en cuyo caso ya hubo el acuerdo necesario para ello.

En Santa Fe la Constitución Provincial no prevé los mecanismos de democracia semidirecta. En la Legislatura nunca se logró que ni siquiera una de las cámaras apruebe ninguno de los muchos proyectos que se presentaron para establecer por ley la Consulta Popular o la Iniciativa Popular. Y ningún Gobernador propuso a la Legislatura un Proyecto de Ley para establecerlas.

Pero, ante el fracaso en el intento de Reforma Constitucional del Gobernador saliente, se le ocurrió dictar un decreto autónomo convocando al Cuerpo Electoral

para pronunciarse sobre el tema. Sin acuerdo con la Legislatura, como tampoco se buscó nunca el acuerdo con los legisladores para acordar la deseada Reforma. Sin una pregunta concreta y coincidiendo con las elecciones generales.

Si buscamos ejemplos cercanos sobre la instrumentación, podemos ver que la Constitución Nacional, y la ley que reglamenta las consultas a nivel federal, establecieron que cualquier plebiscito debe consignar el texto íntegro de la decisión a adoptar, y que la respuesta solamente debe admitir opciones SÍ – NO.

Sin embargo, el decreto 4208/18 propone una pregunta abierta y capciosa “Está de acuerdo con que se reforme la Constitución Provincial en el período 2019-2023??” Los electores, válidamente, pueden pensar “Estoy de acuerdo o no según en qué consista la Reforma. No estoy de acuerdo si me quita derechos, pero sí estaré de acuerdo si mejora la situación de mi comunidad…”

Digamos también que el modelo nacional dice que solamente se puede convocar a consulta popular sobre temas de la competencia de quien convoca, y en Santa Fe la competencia para la Reforma Constitucional no la tiene el Ejecutivo, sino el Legislativo.

Por ende, la Consulta planeada, es claramente ajena a cualquier modelo reglamentario, y revela simplemente una jugada política, que se mezcla indebidamente con la elección de cargos, cosa que también está prohibida en las normas similares.

Pero -he aquí lo más grave desde el punto de vista técnico y que provocó la impugnación que un partido presentó- el mayor problema es qué organismo puede coordinar esta votación. El decreto le impone competencia para ello al Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

Dicho TEP es un órgano creado por la Constitución Provincial, al solo efecto de las elecciones de autoridades (no para cualquier votación) y en su artículo 29 la Constitución dice: LA LEY establece las ATRIBUCIONES del Tribunal Electoral…

Cuando la Constitución refiere a LEY lo hace en sentido estricto (ley formal, decimos los constitucionalistas). No puede un simple decreto autónomo del Gobernador pretender asignarle tareas a un órgano constitucional que solamente puede recibirlas de la misma Constitución o de una ley especial.

Por lo tanto, si considera el Gobernador que con un mero decreto suyo puede realizarse una votación ciudadana, también puede encargarle la organización a otros entes (como el propio Ministerio de Gobierno, que organiza las famosas ‘asambleas ciudadanas’), pero de ningún modo puede imponerle la coordinación del acto al Tribunal Electoral.

Aquel recordado plebiscito sobre Beagle dio lugar a una sentencia de la Corte Nacional caratulada “BAEZA”, donde la Corte no opinó sobre la convocatoria sino que optó por rechazar la demanda por razones formales. Irrisoriamente, uno de los fundamentos del decreto 4208/18: dice que la “La Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa Baeza sostuvo:….” y cita una opinión en disidencia del entonces juez Fayt, es decir: la Corte (cuando decimos la Corte es la mayoría) sostuvo que la demanda debía ser rechazada, la disidencia fue disidente porque pensaba lo contrario. Pero para el decreto santafesino la disidencia es la que vale, la disidencia es la Corte, y no importa la mayoría…

Finalmente quiero señalar que si admitimos que un simple decreto puede movilizar a toda la ciudadanía hacia las urnas, con ese criterio podríamos ser llevados una vez por mes a votar, y de ese modo convertir el diálogo entre poderes en un tiroteo de urnas entre ellos…

Nada de ello hace a la salud de la democracia ni a la mejor representación de la ciudadanía, como todo lo que se hace por decreto y sin consensos.

Domingo Rondina

Abogado constitucionalista

www.constitucional.com.ar

Publicada en DIARIO LA CAPITAL DE ROSARIO

Publicada en DIARIO EL LITORAL DE SANTA FE