



FORMAS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN LA PROVINCIA DE LA PAMPA Y SUS MUNICIPIOS¹

Javier TORROBA²

“un partido conservador aún puede vivir sin idas, porque representa intereses reales, porque es realismo. La democracia no, porque es idealismo, es destrucción de lo mal construido y construcción de lo bien ideado. La democracia es solo una idea, un ideal, y, por consiguiente, hay que tomarse el trabajo de pensarla”

Ortega y Gasset

I. Introducción

El presente trabajo posee como objetivo el análisis de las formas de democracia semidirecta que están en vigencia tanto en la provincia de La Pampa como en sus municipios.

Comenzaré realizando algunas consideraciones históricas y generales, ello a fin de poder ubicar el tema bajo análisis dentro de otro más abarcativo, cual es, el de la democracia en general. Asimismo haré algunas breves referencias las diversas formas de democracia.

Al momento de analizar cada uno de los institutos de democracia semidirecta, realizaré un análisis predominantemente normativo. Los diferentes vocablos (plebiscito, referéndum, consulta popular, etc.) no son unívocos. Cada uno de los términos recibe un tratamiento diferenciado según el autor que lo desarrolle. Por ello, centraré el análisis de cada instituto en las disposiciones legislativas que lo regulan.

II. Democracia directa, indirecta y semidirecta

Los griegos introdujeron el concepto de democracia dentro de las tipologías de las formas de gobierno. Para Aristóteles era aquella forma de gobierno en la cual el poder reside en todos los componentes del cuerpo social, contraponiéndola a la monarquía y a la aristocracia.

Cuando hablamos de “formas” de democracia, encontramos tres variantes: directa, indirecta o representativa y semidirecta.

¹ Este trabajo fue realizado para la aprobación del Curso de Nivel de Posgrado “Derecho Electoral Argentino y Pampeano” dictado en la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas, bajo la dirección del Dr. Alejandro MEDICI.

² Javier TORROBA, abogado (2009), escribano (2013), participa en el “Programa de Formación de Estudiantes y Graduados Recientes” en la cátedra de Derecho Público Provincial y Municipal de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la UNLPam.

La “*democracia directa*” se remonta a la antigua Grecia. En época de Pericles la democracia fue directa, es decir, una voluntad del pueblo expresada, sin intermediarios, en la asamblea popular, de la cual podían participar todos los ciudadanos. En el *ágora* o plaza pública se reunía el conjunto de ciudadanos a fin de adoptar las decisiones más importantes. Para los griegos de Atenas, la democracia era la forma de gobierno de todos los ciudadanos. Pero la democracia ateniense tenía en el fondo características aristocráticas, ya que *ciudadanos* eran unos pocos, quedando excluidos los nacidos fuera de la polis (ciudad-estado), los esclavos, las mujeres, plebeyos, etc.; en fin, el ejercicio del poder se limitaba a la clase superior³.

La democracia como *sistema político* tiene relación con la titularidad del poder y el ejercicio del poder. Para colectividades pequeñas, como fue el caso de las asambleas en la ciudad-estado de la Grecia antigua, o los cabildos abiertos de la organización colonial hispana, fue posible la interacción cara a cara de los ciudadanos, y en estos casos, la titularidad y el ejercicio del poder permanecían unidos, una forma de autogobierno. Pero cuando el pueblo se compone de decenas o centenas de millones, dicha práctica es imposible. En el Estado moderno resulta obvio que el pueblo no pueda congregarse en la plaza pública, como los ciudadanos atenienses en la antigüedad, y entonces se hace necesario separar la titularidad del ejercicio, nace así la democracia representativa.

Así, en nuestros días impera la “*democracia indirecta*” o “*representativa*”, sistema que se encuentra sintetizado en la primera parte del artículo 22 de nuestra CN: “*El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución*”. La idea de democracia indirecta que se consolida a partir de la Revolución Francesa, parte de una ficción, la de la representación política⁴. En las sociedades actuales sería materialmente imposible que la totalidad del cuerpo electoral se reuniera en un mismo espacio físico y deliberara permanentemente a fin de adoptar las decisiones de gobierno. Por ello, el individuo se hace presente en la toma de decisiones a través de sus representantes, que no son nada más ni

³ Antonio María Hernández, *Derecho Municipal, Parte General*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1º Ed., México, 2003, pág. 398, dice: “*Tuvo su expresión más pura y elevada en el siglo V antes de Cristo, llamado de Pericles en la antigüedad clásica de la inmortal Atenas. Durante la Edad Media vivió en los concejos abiertos de España, sobre todo en los municipios de León y Castilla, llegando hasta nuestros días en pequeñas aldeas montañosas de León y Asturias. Hoy subsiste en cinco cantones suizos además de los siguientes casos: en la Parish meeting (reunión parroquial) inglesa y en las pequeñas aldeas españolas a que hacíamos referencia, según lo expresa Albi. Este autor señala que todavía está prevista la institución del “cabildo abierto” en las legislaciones de Guatemala, Costa Rica y algunos estados de Venezuela y México*”.

⁴ La idea de representación política no es unánime en la doctrina. Algunos consideran que la mentada representación existe. Lo único que existe es un sistema o mecanismo de designación de gobernantes, tal es el pensamiento, vgr. de BIDART CAMPOS.

nada menos que otros individuos que han sido nominados, postulados, seleccionados y colocados en determinados lugares de decisión política⁵.

El pensamiento de Rousseau gozó de una fuerza difusora que lo erigió en su época como el exponente principal de la idea de democracia.

“Rousseau, siguiendo la línea conceptual de sus contemporáneos, era pactista. Desarrolla el Estado a partir de una instancia fundacional que es el contrato social [...] El contrato social exige el acuerdo de todos los componentes del grupo. El hombre es soberano para decidir su incorporación al Estado. A partir de allí aparece la idea de voluntad general que será la síntesis de las voluntades individuales. La soberanía reside en el pueblo quien la ejerce directamente en cada acto que importe decisión política. La democracia es la consecuencia natural y necesaria de la soberanía popular. Todo integrante de la sociedad tiene derecho a participar en la creación de la voluntad estatal” (Natale, 1998: 36). Rousseau criticó la noción de representación política por considerar que atentaba contra la voluntad popular.

En el desarrollo del concepto de democracia, tendrá una influencia significativa Montesquieu, a través de su obra *Del espíritu de las leyes* donde expone los contenidos fundamentales de la organización de un gobierno, básicamente, la separación de poderes. Él sí fue partidario de la representación política. La disputa entre ambos fue zanjada en favor de Montesquieu, aceptándose finalmente idea de representación.

Etimológicamente significa *demos* (pueblo) y *kratos* (gobierno), o sea, el gobierno del pueblo. O como especificó Abraham Lincoln en su famosa definición “*el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*”. Linares Quintana expresa que “*toda autoridad o poder proviene del pueblo y se ejerce en nombre del pueblo. Dentro de esta concepción, los gobernantes son elegidos por el pueblo, gobiernan en nombre y representación del pueblo y son, asimismo, responsables ante el pueblo por su gestión.*” (Linares Quintana, 1970) Siguiendo el pensamiento de Natale (1998), y adentrándonos más en el tema, podemos decir que la democracia implica:

a) *Una forma para la designación de gobernantes*: exige la participación de todos los integrantes de la sociedad en la formulación de las posiciones políticas que se adopten, entre ellas, designando a los funcionarios de los órganos ejecutivo y legislativo.

⁵ En la postulación de candidatos los partidos políticos son actores trascendentales, puesto que ellos detentan el monopolio de las candidaturas. Así lo resolvió nuestra jurisprudencia tanto anterior (CSJN, Fallos 310:819: “Antonio Ríos”, 1987) como posterior (Cámara Nacional Electoral, Fallo n° 3054/2002: “Padilla, Miguel M. s/ inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley N° 23.298”, año 2002) a la reforma constitucional del año 1994.

b) *El gobierno de la mayoría*: en democracia, las decisiones se adoptan por mayoría (aquí hablamos de mayoría en sentido amplio). Pero el accionar de la mayoría debe respetar el ordenamiento jurídico superior, principalmente, el bloque de constitucionalidad y de convencionalidad.

c) *Derechos fundamentales*: Los derechos de las minorías que no participen de aquella decisión mayoritaria se encuentran resguardados: “*la mayoría dispone de un poder cuyo ejercicio está condicionado por el aseguramiento de ciertas prerrogativas fundamentales, para todos los miembros del Estado que no la haya integrado*” (Natale, 1998: 38). Pero además, “... *incorporémosle como exigencia ética el reconocimiento de una esfera de derechos particulares, que deben efectivamente tener vigencia, para que el orden pueda ser reputado democrático*” (Natale, 1998: 41).

d) *Democracia social*: “*El hombre no queda satisfecho con el aseguramiento de sus libertades individuales [...] Reclama del Estado un papel protagónico destinado a asegurarle no sólo la igualdad política, sino también la identidad de posibilidades económicas*” (Natale, 1998: 44).

También suele decirse que la democracia es una *forma de vida*: “*La democracia es algo más que un mecanismo para la designación de los gobernantes. En primer término, desde luego, ella supone el consenso libremente expresado de los componentes de la sociedad, a fin de hacer legítimo el ejercicio del poder. Pero, además, ella exige ciertas garantías que aseguren la vigencia plena de los derechos humanos. En realidad, la democracia es una forma de vida, en la cual quienes mandan reciben su poder por medio de mecanismos que aseguran la participación de todo el cuerpo social en la designación [...] Por ello la suprallegalidad constitucional es un requisito de la existencia de la democracia [...] Satisfechos ambos presupuestos, técnica de elección y posición de la persona dentro del orden estatal, la democracia avanza más allá y exige un sistema económico y una organización social que posibilite igualitariamente a todos los individuos el acceso a los goces de los bienes culturales, espirituales y materiales de la sociedad*” (Natale, 1998: 49-50).

La oposición entre la democracia directa y la democracia indirecta ha quedado resuelta en favor de la segunda, sin perjuicio de la incorporación de mecanismos de democracia semidirecta, como son el referéndum, la revocatoria de mandatos, la iniciativa popular, etc.

Las formas semidirectas se relacionan con la participación de la ciudadanía en la discusión de las cuestiones relevantes para la sociedad. “*Para responder a las críticas y deficiencias de la democracia indirecta fueron instituyéndose “procedimientos de gobierno directo del pueblo, inseparablemente unidos al gobierno representativo”, que han nacido “por diversas causas y con distintas finalidades, para complementarlo y mejorarlo...”* (Hernández, 2003: 399). Son institutos intermedios entre la

democracia directa y la democracia representativa, en donde la voluntad popular se expresa directamente sin intermediarios. Al decir del iuspublicista Pedro J. Frías, las formas de democracia semidirecta son “*aquellas por las cuales el pueblo retoma la palabra*”. La voluntad popular participa en la toma de decisiones, ya sea opinando o hasta decidiendo, según los casos.

“La democracia semidirecta como forma gubernamental, consiste en aquella que posibilita la participación directa del pueblo en el proceso de formulación de las decisiones del poder en el Estado. Combina la idea de democracia directa con la idea de la democracia representativa, y sin llegar a sustituir por entero a ésta, satisface el requerimiento de participación directa que caracteriza la vida política contemporánea. Se consagra, así, el derecho del pueblo a intervenir en la actividad constitucional, legislativa y administrativa de los representantes u órganos del poder en el Estado” (Fayt, 2001: 253 y ss.). Estas peculiares formas de participación, implican diversas técnicas que acentúan la participación popular.

En el orden nacional, el único antecedente que registró nuestra historia sobre la utilización de una figura de participación popular semidirecta, se dio con la realización un plebiscito realizado en el año 1984 ante un inminente conflicto bélico con motivo de un diferendo limítrofe con Chile por el Canal de Beagle. Los electores fueron invitados a pronunciarse por el “sí” o por el “no” acerca del arreglo de paz con Chile, que implicaba someter el conflicto a mediación papal. Se registró un muy elevado nivel de participación (cercano al 85%) aunque el voto no era obligatorio.

Recordemos que en aquel entonces tanto la doctrina como la jurisprudencia eran sumamente restrictivas frente a dichos institutos, puesto que se le asignaba al artículo 22 CN una vigencia irrestricta. No obstante ello, la consulta fue convalidada por nuestra Corte Suprema⁶ al considerar que el resultado de la consulta no era vinculante para los legisladores nacionales.

En 1993 y por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 2181, se resolvió convocar a una consulta popular “no vinculante” para que el pueblo se expida sobre la necesidad de convocar a una asamblea constituyente para reformar la Constitución Nacional. Luego fue dejada sin efecto tras alcanzarse el denominado “Pacto de Olivos”. La reforma constitucional de 1994 incorporó como formas de participación popular semidirecta la consulta popular (en sus variantes de “vinculante” y “no vinculante”) y la iniciativa popular.

⁶ CSJN Autos “Baeza” ED. 110-355

En cambio, en el orden provincial, ya mucho antes de la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, las provincias consagran mecanismos de democracia semidirecta. Ello ha sido tradición en el derecho público provincial argentino, no limitado en este sentido por el artículo 22 de la CN.

III. Consulta popular

Por lo general, la doctrina ve a la *consulta popular* como el género que comprende como especies al *referéndum* (caracterizado por ser vinculante y porque el sufragio es obligatorio) y el *plebiscito* (en donde el voto no es obligatorio y el resultado no es vinculante, es habitual que en los comicios se responda una pregunta). De esta manera, el referéndum es un “*procedimiento de consulta al cuerpo electoral, a fin de que éste, a través del sufragio, se pronuncie por la aprobación o rechazo de las resoluciones adoptadas por alguno de los órganos del poder del Estado*” (Fayt, 2001,254). Se trata de un acto de decisión en la formación por el pueblo de la voluntad legislativa del Estado.

Recordemos que el sufragio, a través del cual los integrantes del cuerpo electoral manifiestan su voluntad política, se utiliza tanto para la selección de postulantes a cargos públicos electivos (democracia representativa) como para manifestar opiniones y adoptar decisiones sobre determinados temas (democracia semidirecta).

En la provincia de La Pampa, la consulta popular fue positivizada a través de la Ley N° 1.485 sancionada en fecha 8 de julio de 1993. La citada norma fue reglamentada cinco años más tarde, por el Decreto N° 940, dictado en fecha 20 de julio de 1998.

Todo asunto de interés general para la Provincia puede ser sometido a Consulta Popular, la que puede ser promovida a iniciativa de:

- a) el Poder Ejecutivo;
- b) el Poder Legislativo con el voto de las dos terceras partes de sus miembros; y
- c) los ciudadanos con capacidad para votar en el número del diez por ciento (10%) del padrón utilizado en la última elección de Diputados Provinciales. En este caso, la iniciativa será presentada por ante el Tribunal con Competencia Electoral en la Provincia⁷, suscripta por quienes la propician, indicando su nombre, apellido, número de documento de identidad y

⁷ Por mandato constitucional, en nuestra provincia existe un Tribunal Electoral permanente, integrado por el Presidente del Superior Tribunal de Justicia, el Procurador General de la Provincia y el Juez de Primera Instancia de la Capital que se designe por sorteo (artículo 51 de la Constitución de La Pampa).

domicilio actualizado. Sus firmas deberán estar autenticadas por autoridad judicial, policial o por escribano público.

La convocatoria a consulta popular, impulsada por los Poderes Ejecutivo o Legislativo o por el electorado, será efectuada por decreto del Poder Ejecutivo con la antelación mínima de sesenta (60) días a la fecha de su realización y comunicada de inmediato al Tribunal Electoral Provincial.

El Juez con Competencia Electoral y el Presidente de la Cámara de Diputados -en el caso en que la consulta popular haya sido resuelta por ella- darán comunicación al Poder Ejecutivo para que dicte el decreto de convocatoria a consulta Popular. El Decreto consignará con precisión el asunto sobre el que se requiere la opinión de la ciudadanía y contendrá el texto de la propuesta a consultarse. Deberá ser puesto en conocimiento de la población con al menos sesenta (60) días de antelación a la fecha de realización de la consulta.

Las boletas a utilizarse, serán aprobadas por el Tribunal Electoral Provincial, que fijará las dimensiones, calidad del papel y demás características relevantes, y dispondrá su oficialización y distribución. El texto de las boletas de sufragio será aprobado por el Tribunal Electoral Provincial a propuesta del Poder Ejecutivo.

A los efectos de llevarse a cabo la consulta popular, se utilizará el padrón provincial empleado en la última elección de Diputados Provinciales, pudiendo votar aquellos ciudadanos que cumplan dieciocho (18) años hasta el día del sufragio inclusive. Recordemos que hasta la fecha, la provincia de La Pampa no ha adherido a la Ley de Ciudadanía Argentina N° 26.774. Por tal motivo, el padrón electoral a efectos de las elecciones provinciales se conforma con los ciudadanos mayores a los 18 años, aunque esta cuestión podría cambiar, puesto que es tradición en nuestra provincia la utilización del padrón nacional y existiría acuerdo para reformar esta cuestión.

Serán de aplicación las disposiciones contenidas en la ley electoral provincial y, subsidiariamente, el Código Electoral Nacional, en cuanto correspondiere.

El resultado de la consulta popular no será vinculante. Así lo establece expresamente el artículo 5 de la Ley N° 1.485. La decisión de que la consulta popular sea no vinculante ha sido una decisión del legislador, puesto que el diseño de este instituto a nivel constitucional dice:

“La Cámara de Diputados, mediante la sanción de una ley especial aprobada por los dos tercios de la totalidad de sus miembros, y la rama deliberativa de los municipios con igual mayoría, podrán someter a referéndum o consulta popular todo asunto o decisión de interés general provincial o comunal, respectivamente, cuyo resultado será vinculante para el órgano o Poder a que se refiere el mismo, de acuerdo a lo que determine la ley” (artículo 50 de la Constitución de La Pampa).

El sufragio no será obligatorio, debiendo participar más de la mitad del padrón electoral, y resultar favorables a la consulta la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos. Si la cantidad de sufragantes fuere insuficiente, es decir, si no participara más de la mitad del total del padrón electoral, no se practicará el escrutinio definitivo. El voto para ser considerado válido deberá contener una respuesta afirmativa o negativa para la consulta realizada debiendo estar redactado el texto de la propuesta en una forma precisa en la boleta pertinente.

Recordemos que a nivel nacional este instituto reconoce dos variantes: a) La consulta popular vinculante; y b) La consulta popular no vinculante. Nuestra carta magna en su artículo 40 contiene los trazos de ambas variantes.

Sobre la consulta popular vinculante dice: *“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”*⁸.

Y respecto a la consulta popular no vinculante dice: *“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”*⁹. La o las preguntas a contestar por el cuerpo electoral deberán ser claras y sus respuestas no admitirán más alternativa que la del sí o el no.

⁸ Según prevé la Ley 25.432 en sus cinco primeros artículos, 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 (art. 1°). 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 (art. 2°). El voto de la ciudadanía será obligatorio y para que la consulta popular vinculante sea válida y eficaz, se requiere que hayan emitido su voto al menos el 35% de los ciudadanos inscriptos en el padrón electoral nacional. 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 dentro de los diez días hábiles posteriores a la proclamación del resultado de los comicios.

⁹ Ley 25.432, de los artículos 6 al 8 regula la consulta popular no vinculante. Establece que 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. La consulta popular no vinculante convocada a instancia de

En el orden municipal la cuestión en torno a la vinculatoriedad no está cerrada. La Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 1.597, prevé en su Título VII “*Del Referéndum o Consulta Popular*” (artículo 138) que el Concejo Deliberante, mediante la sanción de una ordenanza especial aprobada por el voto de los dos tercios del total de sus miembros, podrá someter a referéndum o consulta popular todo asunto de interés general municipal, con intervención del Tribunal Electoral de la Provincia. El resultado será vinculante para el órgano o rama a que se refiere el mismo, de acuerdo a lo que determine la ordenanza respectiva. La ordenanza especial indicada, establecerá el padrón que se utilizará y el porcentaje de votos necesarios para su validez. En ningún caso se considerará válido el referéndum o la consulta popular, cuando no haya participado de la elección la mayoría absoluta del padrón utilizado.

IV. Audiencias Públicas

La ciudad de Santa Rosa cuenta con una ordenanza municipal que regula el Instituto de las Audiencias Públicas. Se trata de la Ordenanza N° 4318/2011 sancionada en fecha 27 de diciembre de 2010. La Audiencia Pública es concebida como una “*instancia de expresión y análisis en el proceso de toma de decisiones*” (art. 1°). El objetivo consiste en que, quienes deben tomar una decisión de política pública, accedan a distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en un nivel de igualdad que incremente sustancialmente los alcances de participación, información y de transparencia en la gestión pública municipal a través del contacto directo con los vecinos. Por la manera en que es regulada la audiencia pública, podemos decir que encuadra dentro de los mecanismos de democracia semidirecta.

Las opiniones obtenidas durante la Audiencia Pública son de carácter “*consultivo*” y “*no vinculante*”. No obstante ello, la autoridad responsable de la decisión deberá explicitar en los fundamentos del acto administrativo de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de los vecinos y en su caso, las razones por las cuales se desestiman.

Puede ser convocada¹⁰ a iniciativa 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. 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 de los comicios.

¹⁰ La convocatoria a la Audiencia Pública debe consignar: a) La autoridad convocante; b) El tema objeto de convocatoria; c) El lugar, día y hora de celebración de la Audiencia Pública; d) La dirección, teléfono y nombre del organismo de implementación donde se puede tomar vista del expediente, inscribirse para ser participante de la

- a) El Departamento Ejecutivo (si corresponde a un tema comprendido dentro de su respectivo ámbito de competencias);
- b) El Concejo Deliberante (si corresponde a un tema comprendido dentro de su respectivo ámbito de competencias): mediante firma de al menos un tercio de los miembros del Concejo; y
- c) Los vecinos: debe tratarse de un grupo de personas físicas o jurídicas que se consideren afectadas por una decisión administrativa, o con un interés particular, general o difuso respecto de un tema de competencia municipal, cuando así lo solicite el medio por ciento (0,50%) del total del último padrón electoral de la ciudad, mediante firmas debidamente certificadas por autoridad competente.

Las solicitudes de los apartados b) y c) deben contener una descripción del tema en forma detallada, la fundamentación explicitando el interés específico a plantear y/o las razones por las cuales sería afectado por el acto administrativo o normativo objeto de audiencia. Las Audiencias solicitadas en estos dos casos deben ser habilitadas por el Concejo Deliberante por mayoría simple.

Es obligatorio convocar a Audiencia Pública, los siguientes temas: a) Problemática ambiental; b) Creación de Tarifas o tasas; y c) Los requeridos por solicitud expresa de un tercio de los miembros del Concejo o a petición de las personas físicas o jurídicas que mediante solicitud formulada por el medio por ciento (0,50%) del total del último padrón electoral de la ciudad.

La omisión de la convocatoria a la Audiencia Pública, cuando esta sea obligatoria, o su no realización por causa imputable al órgano convocante, es causal de nulidad del acto que se produzca en consecuencia. Cuando el tratamiento de uno de los temas citados sea de tratamiento urgente podrá obviarse la realización de la audiencia, previa Resolución del Concejo Deliberante aprobada por las dos terceras partes de sus miembros que así lo disponga.

Es obligatoria la presencia de los funcionarios del Departamento Ejecutivo que resulten competentes para resolver en razón del objeto de la Audiencia Pública y de los miembros de la Comisión correspondiente del Concejo Deliberante. Cuando alguno de los obligados no asistiere, la audiencia se celebrará sin su presencia y se iniciará de oficio expediente administrativo por

audiencia y presentar documentación; e) El plazo para la inscripción de los participantes; f) Las autoridades de la Audiencia Pública; g) Los funcionarios y/o concejales y/o miembros de la comunidad que deben estar presentes durante la Audiencia; h) Las personas físicas o jurídicas a quienes se curse invitación; i) Los fondos previstos para la realización de la Audiencia.

ante el Juzgado de Faltas Municipal quien podrá aplicar una multa de hasta 3000 UF cuando la ausencia no fuere justificada.

El Departamento Ejecutivo o el Concejo Deliberante, según el caso, establecerán la unidad administrativa que actuará como organismo de implementación de la Audiencia Pública. Los organismos de implementación tienen varias funciones, entre ellas: formar el expediente; proponer el lugar y hora de celebración de la Audiencia; publicitar la convocatoria¹¹; crear y garantizar el correcto funcionamiento del registro de inscripción de participantes¹²; acondicionar el lugar de celebración de la Audiencia; confeccionar y elevar el orden del día¹³ a la autoridad convocante para su aprobación; etc.

De la Audiencia Pública puede participar toda persona física habilitada como elector en Santa Rosa o toda persona jurídica con domicilio en la ciudad (la que podrá participar a través de su representante legal o apoderado que hubiere sido designado a tal efecto). También se considera participante a las autoridades de la audiencia, a los invitados y a los expositores.

Dentro de las autoridades, encontramos a quien la presida. En el ámbito del Departamento Ejecutivo, el Intendente o el funcionario que éste designe, deberá presidir la Audiencia Pública; en el ámbito del Departamento Deliberativo, será el Presidente del Concejo Deliberante o el concejal que éste designe el que cumplirá esta función, debiéndose optar preferentemente por el Presidente de la Comisión respectiva. El presidente de la Audiencia se encuentra facultado para decidir sobre la pertinencia de intervenciones de los expositores y de las preguntas formuladas; realizar grabaciones y/o filmaciones; disponer la interrupción, suspensión, prórroga o postergación de la sesión así como su reapertura o continuación cuando lo estime conveniente; ampliar el tiempo de las alocuciones cuando lo considere necesario; etc.

¹¹ El organismo de implementación debe publicitar la convocatoria a Audiencia Pública con una antelación no menor a quince (15) días corridos respecto de la fecha fijada para su realización y en espacio razonable, por lo menos en los diarios de mayor circulación en la ciudad durante dos días a costa de la autoridad convocante, Boletín Oficial de la Municipalidad de Santa Rosa.

¹² El organismo de implementación debe abrir un registro en el cual se inscriban los participantes y recibir los documentos que cualquiera de los inscriptos quisiera presentar en relación a los temas a tratarse. La inscripción se realiza en un formulario preestablecido, numerado correlativamente. El registro se habilita con una antelación no menor a los diez (10) días previos a la celebración de la Audiencia y cerrará setenta y dos horas (72) horas antes de la realización de la misma. La inscripción al registro es libre y gratuita.

¹³ El organismo de implementación debe poner a disposición de los participantes y del público el orden del día, cuarenta y ocho (48) horas antes de la realización de la Audiencia Pública. El mismo debe incluir: a) La nómina de los participantes y expositores registrados que harán uso de la palabra durante el desarrollo de la audiencia; b) El orden y tiempo de las alocuciones previstas (primero, los invitados, luego los demás expositores conforme al orden de inscripción en el registro); c) El nombre y cargo de quien preside y coordina la Audiencia.

Por otra parte, se considera “*expositor*” a los funcionarios del Departamento Ejecutivo, a los concejales, a los expertos invitados (si los hubiere) y a los vecinos registrados al efecto. Los expositores deben comunicar al organismo de implementación su intención de participar a fin de posibilitar la confección completa del orden del día.

La autoridad convocante puede por si o a pedido de los participantes, solicitar la concurrencia de “*invitados*”. En este marco, podrá invitar a testigos y expertos locales, provinciales, nacionales o extranjeros, sean personas físicas o jurídicas a participar como expositores en la Audiencia Pública, a fin de que faciliten la comprensión de la temática.

Por último, nos encontramos con el “*público*”, conformado por todas aquellas personas que asistan a la audiencia, sin inscripción previa, pudiendo participar mediante la formulación de una pregunta por escrito, previa autorización del Presidente de la Audiencia.

Una vez determinado que el tema considerado es pasible de ser tratado en Audiencia Pública, deben cumplirse los siguientes pasos: 1º) Despacho previo de la Comisión respectiva o del Departamento Ejecutivo, que incluya el informe de los organismos involucrados; 2º) Aprobación de lo actuado y llamado a Audiencia Pública por resolución; 3º) La convocatoria da inicio a un expediente al que el organismo de implementación agrega las actuaciones labradas en cada una de las etapas de la Audiencia, las constancias documentales de la publicación de la convocatoria, los antecedentes, despachos y expedientes de los organismos competentes en la materia y en los estudios, informes, propuestas y opiniones que pudieran aportar a los participantes y técnicos consultados. El expediente estará a disposición de los vecinos para su consulta en la sede del organismo de implementación. Las copias que se realicen serán a costa del solicitante.

Una vez concluida la Audiencia, deberá labrarse acta en el expediente en donde quede constancia de todo lo expresado. Será suscripta por su Presidente, por los funcionarios, por los concejales y por todos los participantes quisieran firmarla. Debe adjuntarse al expediente toda grabación y/o filmación que se hubiera realizado como soporte. Se deberá dar cuenta del desarrollo de la Audiencia Pública, indicando las fechas en que sesionó, los funcionarios presentes, la síntesis de cada exposición y la cantidad de expositores y participantes. Se deberá publicitar tales datos a través del Boletín Oficial de la Municipalidad de Santa Rosa, en los portales del Departamento Ejecutivo y Deliberativo municipal y a través de los mismos medios donde fuera publicada la convocatoria.

V. Banca del vecino

Otro instituto interesante es el comúnmente llamado “banca del vecino” o “voz del vecino” (según la terminología de la Ordenanza que crea esta figura en la ciudad de Santa Rosa). Es discutible que técnicamente constituya un instituto propio de la democracia semidirecta. Más bien podríamos decir que se enmarca dentro de la libertad de expresión y que constituye una modalidad calificada del derecho de petición a las autoridades (artículo 14 CN). No obstante ello, lo desarrollaremos brevemente en el presente trabajo puesto que se trata de un indudable mecanismo de participación ciudadana. Según Hernández, *“la participación del ciudadano en el municipio es una especie de la participación política referida a la conducción de la sociedad política local y consiste en tomar parte activa en las decisiones gubernativas correspondientes”* (2003: 381). En este contexto, la manifestación *in voce* en el seno de un cuerpo democrático puede influir en el proceso de toma de decisiones gubernamentales.

La Ordenanza N° 4849 crea en el ámbito del Concejo Deliberante de la ciudad de Santa Rosa la “Voz del Vecino/a”. Expresamente dice:

“Su objetivo será desarrollar una instancia de participación, en donde se permitirá expresar propuestas, opiniones, anhelos, sugerencias o reclamos fundados en tanto el tema para exponer se encuentre en consonancia con lo atendible por el Honorable Concejo Deliberante. Excluyendo cuestiones político-partidarias, ideológicas o religiosas” (artículo 1°).

El tiempo de exposición para hacer uso de la palabra será de cinco (5) minutos, antes del comienzo de la Sesión, sin poder participar en ella¹⁴. Podrán utilizar este mecanismo todas las personas con domicilio comprobable en la Ciudad de Santa Rosa, presentándose en su nombre o en representación de organizaciones de la sociedad civil. El uso de la “Voz del Vecino/a” podrá ser ejercida por una sola persona por sesión y solo en Sesiones Ordinarias, previa petición escrita¹⁵. La exposición de cada vecino será incluida en el acta de Sesión correspondiente.

¹⁴ Es facultad del Presidente del Concejo Deliberante extender el tiempo de exposición. En el caso que se haga un uso inapropiado de la “Voz del Vecino/a”, puede llamarle la atención; si vuelve a incurrir en la falta se dará por terminada su exposición. No se podrán realizar exposiciones sobre otras cuestiones que no se hayan incluido en la petición (artículo 9).

¹⁵ Para acceder a la “Voz del Vecino/a” se deberá peticionar por Mesa de Entrada del Honorable Concejo Deliberante un formulario preimpreso provisto por la misma, el cual deberá contener:

- Nombre y Apellido, N° de documento de identidad, domicilio y teléfono de la persona interesada.
- Acreditar su residencia en la ciudad.

- Cuando la solicitud se realiza en representación de alguna institución u organización, se adjuntarán los instrumentos que así lo acrediten o la autorización por parte de ésta para ser representada, nombres, fines y domicilio.

- Breve descripción del tema de interés que será expuesto.

La Presidencia del Concejo Deliberante, abrirá un Registro donde se inscribirán por orden cronológico, todas las solicitudes. Asimismo se encargará de notificar a cada solicitante la fecha y hora en la que se expondrá con cinco (5) días hábiles de antelación. La Comisión de Labor Parlamentaria es la encargada de analizar y decidir la procedencia y admisibilidad de la petición, la cual podrá ser rechazada por la mayoría de los miembros de la Comisión.

La ordenanza en cuestión reglamenta de manera concreta la posibilidad de que un vecino se exprese frente al Concejo Deliberante. Es habitual en las diferentes localidades de la provincia, aún sin contar con una reglamentación específica, que un vecino haga uso de la palabra frente a los concejales, generalmente en una banca cedida por algún edil. No obstante, dadas las funciones que le corresponden al Presidente del Concejo Deliberante de dirigir las sesiones del cuerpo¹⁶, se podrían dar casos en donde el presidente del Concejo Deliberante negara el espacio de libre expresión a un vecino, por lo que resulta recomendable contar con algún marco normativo al respecto.

VI. Institutos no recepcionados

Al realizar un análisis comparativo entre los institutos regulados en nuestra provincia con aquellos existentes en otras provincias, vemos que carecemos de dos institutos básicos que sí gozan de recepción normativa en otros órdenes. Ellos son:

La **iniciativa popular** es el derecho de un determinado porcentaje del electorado de someter a la consideración de los órganos deliberativos o directamente a la consulta popular, un proyecto. A nivel nacional se encuentra receptado en el artículo 39 CN, el que establece:

“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 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

-Manifestación firmada del compromiso de aceptar los términos previstos para el acceso y ejercicio de la exposición establecidos en la presente Ordenanza (artículo 4°).

¹⁶ Conf. artículo 58 inciso 1° de la Ley N° 1597 de la provincia de La Pampa, Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento.

constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal". La Ley N° 24.747 reglamenta este artículo¹⁷.

En la provincia de La Pampa este instituto no se halla receptado; también es una deuda pendiente a nivel municipal. Los municipios de nuestra provincia gozan de una "autonomía semiplena". Están regidos por la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento (Ley Provincial N° 1.597) y no se hallan facultados para darse sus propias cartas orgánicas municipales, por cuanto no poseen autonomía institucional. Si bien la LOM no prevé la iniciativa popular a nivel comunal, no existe obstáculo para que algún municipio regule para sí este instituto, puesto que en última instancia, será el Concejo Deliberante quien decidirá sobre el proyecto de ordenanza presentado.

La *revocatoria de mandatos, destitución popular o "recall"* es la facultad de una parte del cuerpo electoral de someter a votación la destitución o separación de su cargo a aquél funcionario electivo que no ha cumplido su mandato o que por mal desempeño de sus funciones ha dejado de merecer la confianza depositada en él por el cuerpo electoral. Este instituto posee una amplia recepción en el derecho público local¹⁸, no así a nivel federal. En nuestra provincia no ha sido regulado para los funcionarios electivos a nivel provincial ni municipal.

VII. Conclusiones

La palabra democracia posee más de dos mil años y está saturada de historicidad. Su sentido ha ido cambiando a medida que se le presentaron retos e interrogantes. Desde hace dos siglos ha cobrado una fuerte carga emotiva y se ha convertido en una de esas grandes palabras que se enarbolan como estandartes de lucha. La palabra "*democracia*" es una de aquellas cuya fuerte carga emocional hace que su sola mención pareciera resolver o superar el problema.

¹⁷ Los proyectos de ley objeto de la iniciativa popular se presentan ante la Cámara de Diputados de la Nación. No pueden ser objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal. La iniciativa requerirá la firma de un número de ciudadanos no inferior al uno y medio por ciento (1,5 %) del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales y deberá representar por lo menos a seis (6) distritos electorales. La justicia nacional electoral verificará por muestreo la autenticidad de las firmas en un plazo no mayor de veinte (20) días. En caso de verificarse que el cinco por ciento (5 %) o más de las firmas presentadas sean falsas se desestimarán el proyecto de iniciativa popular. Admitido el proyecto de ley por iniciativa popular ante la Cámara de Diputados de la Nación, el Congreso deberá darle expreso tratamiento dentro del término de doce (12) meses.

¹⁸ Como dice Hernández (2003), así lo establecen las Constituciones provinciales de Catamarca (artículo 247, inciso 3), Córdoba (artículos 183, inciso 4, y 184), Corrientes (artículo 170), Chaco (artículo 204), Chubut (artículo 232), Entre Ríos (artículo 193), Formosa (artículo 183), Misiones (artículo 165), Neuquén (artículo 198), Río Negro (artículo 238), Salta (artículo 172), San Juan (artículo 251, inciso 11), San Luis (artículo 258, inciso 16), Santa Cruz (artículo 145, inciso 4) y Santiago del Estero (artículo 220, inciso 20).

Sin embargo, la democracia actual a nivel local y nacional es incipiente, inmadura, presenta una serie de problemas irresueltos y mantiene deudas pendientes. En este marco, los institutos de democracia semidirecta abren un canal de participación para que los integrantes del cuerpo electoral intervengan en la adopción de decisiones sobre la cosa pública. La democracia semidirecta se ensambla a la democracia representativa y se erige como uno de los pilares que posibilita el fortalecimiento de la democracia. Tocqueville, en su obra *La democracia en América*, propone un cambio conceptual importante de la expresión “gobierno democrático” por “sociedad democrática”. En este mismo sentido, otros han dicho de la democracia que es un estilo de vida, dándole carácter de proceso continuo y de equilibrio dinámico, posibilitando el cambio hacia cosas mejores. En palabras de Natale, “*La democracia es hoy una filosofía, una manera de vivir, una religión y, casi accesoriamente, una forma de gobierno*”.

La incorporación y la adecuada utilización de los institutos de democracia semidirecta permitirá mejorar el sistema, fomentando la participación ciudadana y contribuyendo a la formación de individuos con espíritu cívico.

VIII. Bibliografía

Doctrina

- BIDART CAMPOS, Germán. *Manual de la constitución reformada*, Ediar, Bs. As., 2006.
- FAYT, Carlos S. *Los Derechos Humanos y el Poder Mediático, Político y Económico. Su Mundialización en el siglo XXI*, La Ley, Bs. As., 2001.
- HERNÁNDEZ, Antonio María *Derecho Municipal, Parte General*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1° Ed., México, 2003.
- JUSTO LÓPEZ, Mario *Manual de derecho político*, Depalma, Bs. As., 1994.
- NATALE, Alberto A. *Derecho Político*, 2° Ed. Actualizada, Depalma, Bs. As., 1998.
- PÉREZ CORTI, José M. *Derecho Electoral Argentino. Nociones*. 2° Ed., Advocatus, Córdoba, 2012.

Constituciones

- Constitución Nacional
- Constitución de la Provincia de La Pampa

Leyes Nacionales

- Ley N° 19.945
- Ley N° 24.747

- Ley N° 25.432
- Ley N° 26.774

Leyes Provinciales

- Ley N° 1.485
- Ley N° 1.593
- Ley N° 1.597

Ordenanzas Municipales de la ciudad de Santa Rosa

- Ordenanza N° 4318/2011
- Ordenanza N° 4849/2013

Jurisprudencia

- CSJN Fallo “Baeza” ED. 110-355
- CSJN, Fallos 310:819: “Antonio Ríos”
- Cámara Nacional Electoral, Fallo n° 3054/2002: “Padilla, Miguel M. s/ inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley N° 23.298”