

CONGRESO NACIONAL

CAMARA DE SENADORES

SESIONES EXTRAORDINARIAS DE 1999

ORDEN DEL DIA N° 1392

Impreso el día 25 de febrero de 2000

SUMARIO

COMISION DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES

Dictamen en varios proyectos de ley presentados por distintos señores senadores sobre consulta popular. Se aconseja otro proyecto de ley. (S.-371 - 382 - 753 - 1.048/98 y S.-200 - 2.260 - 2.300 - 2.325 - 2.338 - 2.363 - 2.378/99.)

Dictamen de comisión

Honorable Senado:

Vuestra Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado los expedientes S.-371/98, "Villaverde: proyecto de ley sobre consulta popular"; S.-382/98, "Maglietti: reproduce el proyecto de ley sobre consulta popular. Referencia S.-2.082/96"; S.-753/98, "Alasino: reproduce el proyecto de ley sobre consulta popular. Referencia S.-240/95"; S.-1.048/98, "Yoma: proyecto de ley sobre consulta popular"; S.-200/99, "Romero Feris: reproduce el proyecto de ley reglamentando la consulta popular. Referencia S.-35/97"; S.-2.260/99, "Genoud: proyecto de ley de consulta popular"; S.-2.300/99, "López: reproduce el proyecto de ley sobre consulta popular. Referencia S.-41/97"; S.-2.325/99, "Gioja y otros: proyecto de ley sobre consulta popular"; S.-2.338/99, "Villaverde: reproduce el proyecto de ley sobre consulta popular. Referencia S.-371/98" y S.-2.363/99, "Menem: proyecto de ley sobre consulta popular"; y, por las razones que dará el miembro informante, os aconseja la aprobación del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

TITULO I

Consulta popular vinculante

Artículo 1º — 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. 2º — 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 la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Art. 3º — En todo proyecto sometido a consulta popular vinculante, el voto de la ciudadanía será obligatorio, y sólo se convertirá en ley si obtiene el voto afirmativo de la mayoría absoluta de votos válidos emitidos.

Art. 4º — Toda consulta popular vinculante será válida y eficaz cuando haya emitido su voto no menos del 35 por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional.

Art. 5º — Cuando una consulta popular vinculante obtenga el voto afirmativo de las mayorías exigidas en la presente, el proyecto se convertirá automáticamente en ley, la cual deberá ser publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina dentro de los diez días hábiles posteriores a la aprobación del comicio por la autoridad electoral.

TÍTULO II

Consulta popular no vinculante

Art. 6º — 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.

Art. 7º — 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 vinculante convocada a instancia de cualquiera de las Cámaras del Congreso, deberá ser aprobada por el voto de la mayoría simple de miembros presentes en cada una de ellas.

Art. 8º — 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 aprobación del comicio por la autoridad electoral.

TÍTULO III

Disposiciones comunes

Art. 9º — 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, las cuales deberán poder ser respondidas por "Sí" o por "No" de modo que se asegure la inequívoca intención del sufragante.

Art. 10. — La ley o el decreto de convocatoria a consulta popular deberán ser publicados en el Boletín Oficial de la República Argentina, en los boletines oficiales provinciales y en los tres 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.

Art. 11. — Los partidos políticos reconocidos estarán facultados para realizar campañas de propaganda exponiendo su posición con relación al asunto materia de la consulta y, a tal fin, tendrán los derechos y obligaciones previstos en la ley 19.985, sus modificatorias y reglamentaciones, en todo lo referente a la concesión de espacios publicitarios gratuitos en los medios de comunicación.

Art. 12. — 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.

Art. 13. — A los efectos del cómputo de votos para determinar el resultado de toda consulta popular, no se tendrán por válidos los votos en blanco.

Art. 14. — Cuando un proyecto de ley o asunto sometido a consulta popular obtenga un resultado negativo, no podrá ser reiterado sino después de haber transcurrido un lapso de dos años desde la realización de la consulta.

Art. 15. — Serán de aplicación analógica a la presente ley, las disposiciones del Código Nacional Electoral (ley 19.945 y sus modificatorias) y de la ley 19.108, en todo lo que le sea de aplicación y no se oponga a la presente ley.

Art. 16. — Las erogaciones derivadas de la ejecución de la presente ley deberán ser afectadas al crédito previsto anualmente en el presupuesto nacional a partir del ejercicio correspondiente al año 2001.

Art. 17. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

De conformidad con las disposiciones pertinentes del Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 23 de febrero de 2000.

Jorge R. Yoma. — Eduardo Menem. — Ricardo A. Branda. — Héctor M. Maya. — Julio A. San Millán. — Alberto M. Tell. — Pedro Del Piero. — José F. Carbonell.

En disidencia parcial:

Pedro G. Villarroel. — José Genoud. — Luis A. R. Molinari Romero.

En disidencia:

Raúl A. Galván.

FUNDAMENTO DE LA DISIDENCIA DEL SENADOR LUIS MOLINARI ROMERO

Señor presidente:

La reforma constitucional de 1994 incorporó en nuestra Ley Fundamental una serie de mecanismos de democracia semidirecta con el fin de ampliar los cauces de participación popular en el proceso de toma de decisiones. La regulación de la consulta popular cuya sanción se propicia tiende a poner en marcha uno de esos mecanismos.

Sin perjuicio de compartir la necesaria regulación de la norma del artículo 40 de la Constitución Nacional, entendemos que la introducción de algunas modificaciones en el texto del dictamen propuesto contribuirán a mejorar su factura técnica y evitar posibles problemas futuros en su aplicación.

Por ello, proponemos las siguientes modificaciones:

1. Al artículo 3. Redacción propuesta: "En toda consulta popular vinculante, el voto de la ciudadanía será obligatorio".

2. Al artículo 5. Redacción propuesta: "Cuando un proyecto sometido a consulta vinculante obtenga el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, el proyecto se convertirá automáticamente en ley, la cual deberá ser publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina dentro de los diez (10) días hábiles posteriores a la proclamación del resultado del comicio por la autoridad electoral".

3. Al artículo 6. Redacción propuesta: "El Congreso o el presidente de la Nación podrán convocar a consulta popular no vinculante sobre cualquier asunto de interés general, dentro de sus respectivas competencias. En este caso el voto no será obligatorio".

4. Al artículo 8. Se propone su eliminación.

5. Al artículo 10, primer párrafo. Redacción propuesta: "La ley o el decreto de convocatoria a consulta popular deberán ser publicados en el Boletín Oficial de la Nación, en el diario de mayor circulación de cada una de las provincias y en los dos diarios de mayor circulación del país".

6. Al artículo 11. Redacción propuesta: "Los partidos políticos reconocidos tendrán derecho a espacios gratuitos en los medios de comunicación masiva, conforme a las normas que regulan la concesión de estos espacios en ocasión de las elecciones nacionales".

7. Al artículo 14. Redacción propuesta: "Cuando un proyecto sometido a consulta popular vinculante no hubiera obtenido la aprobación de la ciudadanía, no podrá ser repetido ni sometido a nueva consulta sino después de transcurridos dos años desde la realización de la consulta".

8. Al artículo 15. Redacción propuesta: "Serán de aplicación a las consultas convocadas conforme a la presente ley las normas del Código Electoral Nacional (ley 19.945) y sus modificatorias, en cuanto no se opongan a la presente. La Justicia Electoral Nacional será competente en todo lo relativo al comicio".

Luis A. R. Molinari Romero.

ANTECEDENTES

I

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

I

Consulta popular vinculante

Artículo 1º — A iniciativa de la Cámara de Diputados, el Congreso podrá someter un proyecto de ley a consulta popular vinculante, conforme a lo prescrito por el artículo 40 de la Constitución y esta ley.

La consulta popular vinculante y el proyecto de ley, deben aprobarse por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara del Congreso.

Art. 2º — La votación popular favorable y legalmente aprobada, implicará la aprobación del proyecto de ley y su promulgación automática.

La ley aprobada, entrará en vigencia a partir de su publicación, la que podrán hacer el Poder Ejecutivo o los presidentes de las Cámaras de Senadores o de Diputados indistintamente, siendo aplicables al caso, las disposiciones del artículo 1º y siguientes del Código Civil.

Art. 3º — No serán sometidos a consulta popular proyectos de ley que traten:

- a) La reforma de la Constitución Nacional;
- b) La ley de presupuesto;
- c) Las leyes impositivas y de Coparticipación Federal del artículo 75, inciso 2 Constitución Nacional;
- d) La aprobación de tratados internacionales.

Art. 4º — Sancionada la ley de convocatoria, el Poder Ejecutivo, o los presidentes de las Cámaras del Congreso, proveerán la conducente a la más amplia publicidad de lo sometido a consulta. El comicio se realizará no antes de sesenta días de aprobada la convocatoria.

Art. 5º — Un proyecto igual o semejante al sometido a consulta, no podrá reiterarse antes de los tres años.

II

Consulta popular no vinculante

Art. 6º — El Congreso y el Poder Ejecutivo dentro de sus respectivas competencias constitucionales, podrán convocar a consulta popular no vinculante, de acuerdo al artículo 40 de la Constitución y esta ley.

El voto no será obligatorio.

Art. 7º — La convocatoria del presidente de la Nación, se realizará por decreto refrendado por el jefe de Gabinete y el o los ministros del ramo. La convocatoria del Congreso será por ley, a propuesta de sus miembros, con iniciativa en cualquiera de las Cámaras.

Art. 8º — Regirá igualmente en la consulta no vinculante, la limitación del artículo 3º.

En todos los casos el Poder Ejecutivo, está obligado a prestar la colaboración que corresponde a la organización del comicio.

Art. 9º — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Jorge A. Villaverde.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La democracia de los antiguos como en Grecia, se ejercía directamente por el pueblo en asamblea. La Eclesia, era un parlamento abierto al pueblo. Luego de dos siglos el sistema fue abandonado. La democracia directa renace nuevamente en el siglo XIII y aún se mantiene en algunos cantones suizos.

Cuando la burguesía llega al poder en el siglo XVIII, revive nuevamente la idea del gobierno del pueblo, pero lo numeroso de su composición hacía imposible la democracia directa dando lugar a la forma representativa de gobierno con la elección de los representantes a través del sufragio popular. Con las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa, nacen nuevas instituciones: la representación, el sufragio, las elecciones y por último los partidos políticos mediante los cuales se hace posible la participación popular y la elección de gobernante a través del voto de los ciudadanos.

Nuestro sistema de gobierno es representativo, tal como lo expresa el artículo 1º de la Constitución, pero nada impide, no obstante el silencio de la Constitución hasta 1994, volver excepcionalmente a la fuente, el pueblo, para escrutar su voluntad soberana, siempre que no se intenta ejercer la voluntad legislativa y en consecuencia, no se afecta el sistema representativo de gobierno. La reforma constitucional de 1994, ha instalado en la Constitución, la participación directa, limitada, del pueblo en el poder.

Tratándose de consultas populares, se llama "referéndum", cuando ella tiene relación con un acto de carácter normativo y, se designa como "plebiscito", cuando la consulta trata un suceso que atañe la estructura del Estado, como decidir entre monarquía o república (conf. Biscaretti de Ruffia Paolo, *Derecho Constitucional*, página 425). La reforma de 1994 introdujo la consulta popular sin entrar en debates terminológicos o doctrinales.

En el proyecto que presentamos, se trata por separado, en primer término, la consulta popular vinculante, que como tal, deviene en la sustitución del sistema representativo por la democracia directa, por lo que hemos sido más exigentes en las condiciones de viabilidad, requiriendo dos tercios de votos en cada Cámara, para la convocatoria de la ley propuesta al voto popular.

Limitamos la consulta vinculante, excluyendo la reforma de la Constitución, que tiene un proceso especialmente previsto en el artículo 30. La ley de presupuesto, que es la sanción legislativa más importante y compleja (artículo 75, inciso 8 de la Constitución Nacional). Las leyes impositivas y de coparticipación federal, donde juega la voluntad popular en equilibrio con el sistema federal y las leyes que aprueban tratados internacionales.

La consulta popular vinculante no se puede repetir antes de tres años, en este lapso, puede cambiar la composición de las Cámaras para insistir.

A continuación el proyecto trata la consulta popular no vinculante cuyo voto no es obligatorio y es convocado por el presidente de la Nación mediante ley del Congreso, por iniciativa de cualquiera de las Cámaras.

Venimos a presentar un proyecto conciso y preciso en su contenido. Todo lo atinente al comicio, al trámite electoral, será regido por las normas vigentes, Código Nacional Electoral, Justicia Federal y demás legislación permanente de carácter electoral.

Jorge A. Villaverde.

II

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

TÍTULO I

Consulta popular vinculante

Artículo 1º — El Congreso de la Nación, a iniciativa de la Cámara de Diputados, debe someter a consulta popular vinculante cualquier proyecto de ley con la única excepción de la ley de necesidad de la reforma a que se refiere el artículo 30 de la Constitución Nacional.

Art. 2º — El voto será obligatorio y el acto electoral se realizará en día domingo, debiendo computarse los votos emitidos en blanco o los anulados.

Las boletas contendrán la parte pertinente del proyecto y las palabras SI o NO de acuerdo a la boleta.

Art. 3º — El proyecto en consulta resultará aprobado por la mayoría de los votos válidos emitidos por el pueblo de la Nación y por la mayoría de los distritos electorales. Si fuera aprobado se convertirá en ley y automáticamente promulgado.

Art. 4º — Una ley aprobada mediante este procedimiento no podrá ser reformada ni derogada por el Congreso Nacional por un plazo de cinco años contados desde su promulgación. Sólo una consulta popular vinculante podrá decidir su modificación o anulación.

TÍTULO II

Consulta popular no vinculante

Art. 5º — Podrá ser convocada una consulta popular no vinculante por iniciativa de cualquiera de las Cámaras del Congreso con la única excepción de temas referidos a la necesidad de la reforma.

Art. 6º — También podrá convocar a consulta no vinculante el Poder Ejecutivo nacional mediante el procedimiento que establece el artículo 99, inciso 3 de decretos de necesidad y urgencia cuyo trámite natural deberá seguir dentro del Congreso.

Art. 7º — En todos los casos de consulta popular no vinculante las preguntas hechas al pueblo no pueden significar de ninguna manera que su voto pueda interpretarse como una aprobación o desaprobación de la gestión o legitimidad de las autoridades vigentes.

TÍTULO III

Disposiciones comunes

Art. 8º — En todo lo que no se oponga a la presente ley será de aplicación la Ley Nacional Electoral utilizándose los padrones con las modificaciones que hubieren sufrido hasta la fecha de cierre.

Art. 9º — Cada ciudadano deberá votar en el circuito electoral que le corresponda por el domicilio en el caso de consulta vinculante ya que no se considerará al país como distrito único. Este requisito no será necesario en el caso de consultas no vinculantes.

Art. 10. — Las boletas que utilice el electorado no podrán dar lugar a equivocación o error alguno debiendo expedirse claramente por la que digan sí o no en forma clara y sin otro aditamento.

Art. 11. — Queda prohibido en todo el ámbito de la Nación la publicidad de encuestas sobre la marcha de las tendencias de la consulta popular con una anticipación a quince días corridos a la fecha en que deba llevarse a cabo.

Art. 12. — La consulta popular deberá ser citada con una anterioridad no menor a sesenta días y permitir la libre discusión pública de la consulta a cuyo fin se aplicarán las normas vigentes sobre espacios gratuitos otorgados a los partidos políticos.

Art. 13. — Los gastos que requiera llevar a cabo la consulta popular serán afectados a la cuenta de gastos generales con imputación al próximo ejercicio presupuestario.

Art. 14. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Alberto R. Maglietti.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La historia del hombre es la historia de su lucha por la libertad. El hombre nació para ser libre y a través de los siglos combate sin tregua para obtener la libertad, para conservarla o para recuperarla. A costa de este eterno y doloroso vaivén se produce el lento proceso del avance de la humanidad.

Los Estados de la antigüedad oriental estuvieron regidos por monarquías teocráticas absolutas a cuyo frente estuvieron reyes que casi siempre encarnaban la divinidad. Así eran las Leyes de Manu y el Código de Hamurabi, las recopilaciones de leyes más antiguas del mundo conocido.

El Estado-ciudad de la Grecia antigua, fue más fecundo en experimentos políticos y estructuras gubernativas. La misma Atenas fue gobernada por tiranos, reyes, aristócratas y democracias. En Roma la práctica institucional superó a la especulación política. En el pensamiento romano el Estado no absorbe al individuo. Uno y otro son entidades distintas. Si el Estado es necesario para la organización política, el individuo es anterior a aquél, es el motivo de la organización legal.

Las democracias antiguas le concedieron al pueblo la libertad política pero les negaron la libertad civil: los

ciudadanos elegían las autoridades y ejercían la función legislativa, mas únicamente eran soberanos mientras se celebraban las asambleas públicas.

La democracia puede ser pura o directa o representativa. Pero los hombres políticos no han querido quedarse con estos dos sistemas y han imaginado un tercero que no es sino la reunión de dos precedentes: el pueblo a la vez tiene y delega el poder, confía a los representantes el cuidado de hacer la ley con la reserva que el mismo aprobará o rechazará las decisiones votadas por aquéllas.

La democracia pura ha sido y es una realidad en algunos cantones suizos. Hacen y votan ellos mismos la ley en grandes reuniones conocidas como Landsgemeinde.

Nosotros en cambio hemos adoptado el sistema representativo pero hemos agregado forma de democracia directa.

Durante el año 1994 nuestra Constitución ha sido reformada por la Convención Constituyente citada al efecto.

Existen aún hoy, cuatro años después de su promulgación, artículos que son necesarios reglamentar por ley del Congreso de la Nación. Uno de ellos es el artículo 40 que incorpora a nuestro texto constitucional la consulta popular.

Ese artículo 40, junto con el 39 referido a iniciativa popular y cuya reglamentación sancionada por el Congreso de la Nación, introduce formas de democracia directa modernamente aceptadas por numerosos países: Brasil, Uruguay y Chile como ejemplo entre nuestros vecinos y casi todos los países europeos entre nuestros ancestros. Aplaudimos esta incorporación que otorga la libertad al pueblo de ser escuchado por sus representantes y aun de darles órdenes. Era una modernización indispensable de nuestra Constitución.

No creo necesario recalcar las fundadas razones que llevaron a nuestros convencionales a aceptar este instituto. Quizás podríamos diferir en su nombre y haberlo llamado referéndum, o plebiscito de acuerdo a su carácter de vinculante o no, pero hoy día es una discusión sin sentido.

Interpretamos que cualquier tema puede ser considerado por una consulta popular menos la necesidad de la reforma de la Constitución, ley cuya mayoría especial está prevista por su artículo 30. Debemos recordar que ese artículo está incluido en la parte dogmática de la Constitución Nacional y que la Convención Reformadora ha respetado en su contenido, en su forma y en su espíritu, haciendo mínimos agregados solamente en el artículo 29, que no hacen más que reafirmarlos. De esta manera se evita fomentar su utilización para aprobar planes hegemónicos o para fines meramente políticos o coyunturales.

Todos los antecedentes históricos de proyectos constitucionales establecían mayorías especiales para la reforma. Así el proyecto de Constitución Federal para las Provincias Unidas de la América del Sur de 1813, el Estatuto Provisional dictado por la Junta de Observación aprobado con modificaciones por el Congreso de Tucumán, el Reglamento Provisorio expedido por el Congreso de Tucumán para las Provincias Unidas de Sudamérica del 3 de diciembre de 1817, el Proyecto de Constitución

redactado por el Congreso de Tucumán el 25 de mayo de 1818, la Constitución de 1819, el proyecto de Constitución de 1826 y el proyecto de Constitución redactado por Pedro De Angelis en 1852. Todos ellos hablan de las dos terceras partes. También lo establecía el proyecto de Constitución de Alberdi, anexo a las Bases.

Es muy interesante que el pueblo de la Nación pueda expresarse libremente sobre temas o políticas que necesitan de un gran apoyo popular y mucho más todavía teniendo en cuenta que lo que se persigue con la votación no es una elección de "hombres" sino una consulta sobre "temas" que no puede el pueblo expresar mediante sus representantes.

Su objetivo es rescatar las pautas éticas de la democracia directa que resultarían hoy impracticables, y devolverle al ciudadano, aunque sea parcialmente, su derecho de opinar sobre los actos de gobierno. Hasta hoy sólo estaba limitada a elegir de vez en cuando a sus autoridades.

Así en temas fundamentales como pudo haber sido en su momento la ley de divorcio vincular, los gobernantes tienen la posibilidad de oír directamente la voz del pueblo y decidir en su consecuencia.

Rousseau en su obra *El Contrato Social* escrita a principios del siglo XIX, dice que la representación contradice el principio mismo de la soberanía popular. "La soberanía no puede ser representada por la misma razón que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad general no se representa: es ella misma o es otra, no hay término medio. Tan radical tesis se comprende si tenemos en cuenta que en su horizonte histórico estaban solamente las democracias antiguas y en el contemporáneo la de los cantones suizos y la corrupción del parlamentarismo inglés".

La formación de la teoría de la representación democrática y por consiguiente de la democracia indirecta, corresponde a las ideas jurídico-políticas de la Revolución Francesa condicionada por dos razones: 1 la imposibilidad técnica de la democracia directa, y 2 por la sustitución de la idea del pueblo como algo tangible y visible por la idea de Nación. Es el resultado de la mala aplicación del principio democrático a un gran espacio y a una gran población.

Aplaudimos con todas nuestras fuerzas la incorporación al texto constitucional tanto sea la iniciativa popular como la consulta popular. Pero debe tenerse cuidado en su utilización para que reducidas fuentes de poder puedan manipular y desnaturalizar institutos que han significado un gran progreso a las viejas teorías de la democracia indirecta.

La Constitución es muy clara respecto de la consulta popular y deja para la reglamentación pocas alternativas.

Las mayorías necesarias en el Congreso para dictar la ley de convocatoria, la posible aplicación del Código Electoral y la utilización de los padrones, el cómputo de los votos en blanco en las consultas populares vinculantes o no vinculantes y la forma que debe tener la consulta propuesta por el Poder Ejecutivo. También podemos determinar la forma y contenido de las boletas a utilizar por el electorado y la difusión y esclarecimiento públicos que debe tener el tema bajo consulta.

Esas son las materias que incluimos en nuestro proyecto de ley que hoy elevamos al señor presidente.

Alberto R. Maglietti.

III

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

I. De la consulta popular vinculante

Artículo 1º — *Iniciativa*. El Congreso de la Nación a instancias de la Cámara de Diputados, podrá someter un proyecto de ley a consulta popular para su aprobación, según el procedimiento establecido en la presente ley.

Art. 2º — *Efectos*. El voto afirmativo expresado por el pueblo de la Nación, implicará la aprobación automática del proyecto de ley, y éste quedará convertido en ley, sin necesidad de promulgación por parte del Poder Ejecutivo nacional.

Art. 3º — *Convocatoria*. La ley de convocatoria a consulta popular, formulada por la Cámara de Diputados, y su aprobación en la Cámara de Senadores, deberá contar con el voto afirmativo de la mayoría del total de los miembros de cada Cámara.

La ley de convocatoria a consulta popular vinculante no podrá ser vetada por el Poder Ejecutivo.

Art. 4º — *Materias*. No podrán ser sometidos a consulta popular vinculante, proyectos de leyes, cuyo objeto sea:

- a) Reforma de la Constitución Nacional, parcial o total;
- b) Ley de presupuesto nacional y de coparticipación federal;
- c) Leyes de ratificación de tratados internacionales;
- d) Aquellas materias que al momento de ser sancionadas por el Congreso, queden exceptuadas de la consulta popular vinculante;
- e) Aquellas leyes que para su sanción necesiten mayorías especiales.

Art. 5º — *Plazo*. Los comicios para llevar a cabo la consulta popular no podrán fijarse antes de los sesenta (60) días desde que fue sancionada la ley de convocatoria.

Art. 6º — *Publicidad*. Sancionada la ley de convocatoria, todos los puntos sometidos a consulta popular, serán publicitados por medios gráficos, radiales y televisivos, con idéntica redacción a la que figura en la ley sancionada, y durante el plazo establecido en el artículo anterior, omitiendo en dicha publicidad fines proselitistas, sin perjuicio de las campañas electorales de los distintos sectores políticos.

Art. 7º — *Veda*. Las campañas electorales, iniciadas por los distintos sectores políticos, deberán finalizar antes de las 48 horas de la fecha fijada para el comicio electoral.

Art. 8º — *Cómputos*. Los cómputos para el resultado de la consulta popular, serán tomados sobre los votos válidamente emitidos, no computándose los votos en blanco, nulos o impugnados.

Art. 9º — *Formulación*. La formulación de la propuesta sometida a consulta popular, exigirá por parte de los sufragantes, únicamente una respuesta afirmativa o negativa.

Art. 10. — *Boletas*. Las boletas que se utilicen en el sufragio, deberán contener en forma idéntica las propuestas que se formulen, distinguiéndose entre ellas con una anotación por sí y otra anotación por no, las cuales deberán estar impresas en tamaño mayor. No podrán establecerse opciones o alternativas en las boletas, y solamente tendrán validez las boletas aprobadas por la Justicia Electoral Nacional.

Art. 11. — *Reglamentación*. Sancionada la ley de convocatoria, el Congreso deberá presentar ante la Justicia Nacional Electoral las boletas con las dos opciones, para su aprobación. Para el supuesto de convocarse dos o más consultas populares para un mismo día, las boletas para el sufragio deberán ser de colores distintos, de acuerdo a cada uno de los proyectos presentados.

Art. 12. — *Obligatoriedad*. La convocatoria a sufragio para consulta popular de un proyecto de ley es obligatorio para todos los ciudadanos, con capacidad para votar, y se regirá en cuanto a su procedimiento, inhabilidades y demás cuestiones referentes al comicio, de acuerdo a lo establecido en la Ley Nacional Electoral.

Art. 13. — *Prohibición*. Un proyecto de ley sometido a consulta popular, no podrá ser reiterado sino después de haber transcurrido un lapso de tres (3) años, sea cual haya sido su resultado.

II. De la consulta popular no vinculante

Art. 14. — *Iniciativa*. El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Nación, podrán someter a consulta popular, cualquier asunto de sus competencias, según las atribuciones concedidas a cada uno de ellos por la Constitución Nacional.

Art. 15. — *Convocatoria*. La convocatoria se hará por decreto firmado por el presidente de la Nación, con el refrendo del jefe de Gabinete de Ministros, y el ministro cuyo asunto sea sometido a la consulta popular, en el caso que la misma sea convocada por el Poder Ejecutivo nacional; y por ley del Congreso a instancias de cualquiera de sus Cámaras.

Art. 16. — *Votación*. La convocatoria a consulta popular no vinculante, por parte del Poder Ejecutivo o por el Congreso, no implicará el voto obligatorio para los ciudadanos de la Nación, sin perjuicio de aplicarse para su procedimiento, las disposiciones de la ley nacional electoral.

Art. 17. — *Efectos*. El resultado de la consulta popular, expresado por los ciudadanos de la Nación, no obligará al convocante a adoptar una decisión en el mismo sentido, en relación al asunto de su competencia sometido a la consulta.

Art. 18. — *Normas aplicables*. Rigen las disposiciones establecidas en los artículos 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º y 10 de la presente ley, para el procedimiento de la consulta popular no vinculante en lo pertinente.

III. Disposiciones comunes a ambos procedimientos

Art. 19. — *Acciones*. Todos los reclamos, acciones, y recursos establecidos en la ley electoral, podrán ser ejercidos en relación al acto eleccionario, escrutinio y sus resultados.

Art. 20. — *Prohibición*. El día fijado para la realización de los comicios para consulta popular, vinculante o no vinculante, deberá recaer en día domingo u otro feriado nacional, pero no podrán coincidir con ningún otro acto eleccionario.

Art. 21. — *Simultaneidad*. Podrá disponerse, para un mismo día, dos o más consultas populares, pero no podrán ser simultáneas cuando sean consultas vinculantes y consultas no vinculantes.

Art. 22. — *Partidos políticos*. Los partidos políticos nacionales, tendrán todas las facultades, derechos y obligaciones, previstos en la Ley Nacional Electoral y sus reglamentaciones, en relación a la celebración de las campañas partidarias, los espacios de publicidad que se otorguen a tal fin, y la realización del escrutinio.

Art. 23. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Augusto Alasino.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La reforma constitucional, nos ha brindado con la inclusión del artículo 40, una variante de las llamadas formas semidirectos de la democracia, que provee una herramienta valiosa para la expresión de los ciudadanos.

El instrumento dado de la consulta popular, es un factor muy importante en la consolidación del proceso democrático, pues permite la evaluación directa del consenso expresado a través del sufragio.

También conviene destacar, que a través del sufragio, los ciudadanos no sólo expresan su preferencia hacia determinados dirigentes políticos, sino que a partir de esta innovación, interpretan la política seguida por los mismos y prestan su consentimiento o manifiestan su disconformidad.

Por ello, sostenemos, que nuevamente el principio republicano que inspiró a nuestros constituyentes para plasmar la reforma constitucional, se pone de manifiesto en la publicidad de los actos que representa este instituto.

Es así, que las iniciativas presentadas al Congreso de la Nación, en forma de proyectos de leyes, a instancias de la Cámara de Diputados, podrán someterse a la consulta de los ciudadanos, para que presten su consentimiento. De esta forma, existe no sólo el consenso expresado a través de la representación de los legisladores, sino también el consenso directo, manifestado por la ciudadanía.

Este concepto de consenso, expresado directamente en las urnas tiene un efecto jurídico inmediato sobre

la iniciativa propuesta, ya que sin necesidad de promulgación por parte del Poder Ejecutivo, la misma adquiere toda su eficacia, en forma automática. Siendo únicamente su publicación. También la Constitución Nacional, ha previsto que el Poder Ejecutivo nacional, no pueda vetar la ley aprobada de esta manera. Ya que de otro modo, quedaría desnaturalizado el instituto que se instrumenta por medio de la presente. Dichos conceptos están reproducidos en nuestro artículo tercero.

Hemos considerado la conveniencia de que la presente ley, exceptúe ciertas materias al procedimiento de consulta popular, tanto aquella de carácter esencialmente técnico, como aquellas que ya la propia Constitución Nacional, establece que para su sanción, cuenten con una mayoría especial, debido a que de esta forma se exige un consenso especial para su aprobación.

El efecto de la consulta popular convocada por el Congreso de la Nación, a instancia de la Cámara de Diputados, es la obligatoriedad del resultado y su automática conversión en ley. Distinto de la consulta popular no vinculante, convocada tanto por el Congreso como por el Poder Ejecutivo, que no obliga a tomar una decisión de acuerdo al resultado expresado.

Este mecanismo, mide en forma directa, el apoyo o disconformidad de los ciudadanos, en una determinada acción de sus representantes, pero también investiga y clarifica sobre las preferencias de la ciudadanía, para la continuidad o no de las políticas implementadas. De ello se trata, pues en definitiva la sociedad es la receptora de las acciones de quienes ejercen su representación.

Es importante destacar, que todo el procedimiento de convocatoria a consulta popular, sea ésta vinculante o no; se rige por las disposiciones específicas de la Ley Nacional Electoral, sea tanto en las campañas electorales de las distintas fuerzas políticas, en el procedimiento mismo del sufragio, en el escrutinio y en las acciones que eventualmente puedan interponerse ante situaciones irregulares.

Consideramos, que por medio de la presente damos cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Nacional, y que el ejercicio reiterado de este derecho de los ciudadanos, ahora consagrado en forma expresa, reafirma la consolidación de la democracia y estimula la eficacia de las instituciones argentinas y la eficiencia de quienes deben ejercer las funciones públicas.

Augusto Alasino.

IV

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

TÍTULO I

Consulta popular vinculante

Artículo 1º — El Congreso de la Nación, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a con-

sulta popular vinculante toda materia que pueda ser regulada por ley a excepción de las siguientes:

- a) Disposiciones sobre coparticipación federal en los términos del artículo 75, 2º) de la Constitución Nacional; y
- b) Disposiciones referentes a las materias previstas en el artículo 75 inciso 19), segundo párrafo de la Constitución Nacional.

Art. 2º — La ley de convocatoria a consulta popular vinculante que sancione el Congreso, deberá tratarse en sesión especial constituida en los términos del artículo 64 de la Constitución Nacional. Esta ley de convocatoria no podrá ser vetada por el Poder Ejecutivo.

Art. 3º — En todo proyecto sometido a consulta popular vinculante, el voto de la ciudadanía será obligatorio, y sólo se convertirá en ley si obtiene el voto afirmativo de la mayoría absoluta de votos válidos emitidos.

Art. 4º — Toda consulta popular vinculante será válida y eficaz cuando haya emitido su voto no menos del 35 % de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional.

Art. 5º — Cuando una consulta popular vinculante obtenga el voto afirmativo de las mayorías exigidas en la presente, el proyecto se convertirá automáticamente en ley, la cual deberá ser publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina dentro de los 10 días hábiles posteriores a la aprobación de los comicios por la autoridad electoral.

TÍTULO II

Consulta popular no vinculante

Art. 6º — El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias podrán convocar a consulta popular no vinculante y someter a ella todo asunto de interés general para la Nación. En este caso, el voto de la ciudadanía no será obligatorio.

Art. 7º — Cuando sobre 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 y quedará automáticamente incorporado en el plan de labor parlamentaria de la Cámara de Diputados, de la sesión siguiente a la fecha de proclamación del resultado de la consulta.

TÍTULO III

Disposiciones comunes

Art. 8º — 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.

Art. 9º — La ley o el decreto de convocatoria a consulta popular deberán ser publicados en el Boletín Oficial de la República Argentina y en los boletines oficiales provinciales; y difundidos en los 3 diarios de mayor circulación del país.

Art. 10. — Dictada la convocatoria, todos los puntos sometidos a consulta popular deberán difundirse por medios gráficos, radiales y televisivos. A tal efecto, durante la campaña de propaganda los medios de difusión de titularidad pública deberán conceder espacios gratuitos a los partidos políticos reconocidos.

Art. 11. — 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.

Art. 12. — Si la convocatoria a consulta popular coincidiera con alguna elección de integrantes de órganos de Estado, los ciudadanos deberán expresar su voluntad en documento separado con independencia de las listas de elección.

Art. 13. — A los efectos del cómputo de votos para determinar el resultado de toda consulta popular, no se tendrán por válidos los votos en blanco.

Art. 14. — Serán de aplicación analógica a la presente ley, las disposiciones del Código Nacional Electoral (ley 19.985 y sus modificatorias) y de la ley 19.108, en todo lo que le sea de aplicación y no se oponga a la presente ley.

Art. 15. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Jorge R. Yoma.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La reforma constitucional del año 1994 incorporó a nuestra Carta Magna instrumentos de democracia semidirecta como la iniciativa y la consulta popular. Sobre esta última el artículo 40 de la Constitución Nacional, ha delegado en el Congreso la reglamentación de materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular.

No es esta la primera oportunidad en que me preocupo por la reglamentación de estas formas de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. En efecto, en febrero del año pasado presenté mi proyecto de consulta popular, el cual, tras haber caducado, reproduzco en el presente con algunas modificaciones. Al respecto, destaco que éstas versan sobre la exclusión de determinadas materias del mecanismo de consulta popular vinculante tales como: coparticipación federal y las materias previstas en el artículo 75 inciso 19) segundo párrafo de la Constitución Nacional.

La ley a dictarse debe completar el marco dado al instituto en cuestión a través del artículo 40 de la Constitución Nacional, en el que se establece que la consulta popular vinculante deberá ser convocada por el Congreso a iniciativa de la Cámara de Diputados, y tendrá carácter obligatorio; y asimismo, se dispone que cuando se obtenga el voto afirmativo de la ciudadanía, la ley sometida a consulta, quedará automáticamente promulgada sin posibilidad de veto por parte del Poder Ejecutivo.

La segunda parte del artículo 40 de la Constitución Nacional incorpora la consulta popular no vinculante la

cual podrá ser convocada por el Congreso o el Poder Ejecutivo, dentro de sus respectivas competencias y no requerirá el voto obligatorio de la población.

La consulta popular faculta al pueblo para participar en la actividad constitucional, legislativa o administrativa, colaborando en la formación o el rechazo de actos de uno o varios órganos de gobierno (conf. Segundo V. Linares Quintana *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, página 160, Editorial Plus Ultra). Se trata de poderes de gobierno que el pueblo se reserva para ejercitar por sí mismo, bajo ciertas condiciones prescritas en la Constitución o la ley (conf. Salvador Dana Montaña, *Principios de Derecho Público*, tomo I, página 40).

Nuestros constituyentes se apartaron del modelo de algunos ordenamientos extranjeros en los que se exige la consulta obligatoria respecto de determinadas materias (Dinamarca, Irlanda, Alemania y Suiza, entre otros) o se permite que una determinada cantidad de ciudadanos convoque a la consulta popular (Francia, Italia, Suiza). En efecto, en nuestro caso se trata claramente de un mecanismo de democracia semidirecta y está enteramente librado a los poderes del Estado —Ejecutivo o Legislativo según corresponda— la elección de someter un tema a consulta popular y la exclusiva facultad para hacerlo.

A los fines de la elaboración del proyecto que se presenta se ha trabajado sobre antecedentes de derecho comparado y derecho público provincial. En tal sentido nos hemos apartado de las legislaciones que prohíben que determinadas materias, tales como la aprobación de tratados internacionales, asuntos presupuestarios y fiscales, sean objeto de una consulta popular (Dinamarca, Italia, España, Portugal, Catamarca, Salta). Por el contrario se ha considerado la utilidad que ha tenido para la ciudadanía suiza, el empleo de este mecanismo con relación a aquellas materias y la ausencia de restricciones para este mecanismo en países como Francia y Uruguay y en provincias como Córdoba, Chubut, Chaco, La Rioja y San Juan.

Al respecto la fórmula empleada en el artículo sexto del presente no difiere de la utilizada en la legislación de España ("decisiones políticas de especial trascendencia"); Irlanda ("toda proposición de importancia nacional"); San Luis ("cualquier cuestión que por su importancia se considere merecedora de requerir la opinión popular") y la de varias provincias argentinas que —como Catamarca— emplean la expresión "todo asunto de interés general para la provincia".

Por otra parte se recepta el espíritu de la ley española en lo referente al contenido y publicidad de la ley o decreto de convocatoria a consulta popular —según su caso— y a la correspondiente difusión de ésta.

Para el dictado de la ley de convocatoria a consulta popular vinculante, se exige para su aprobación que se trate en una sesión especial.

Por lo demás, no se han impuesto mayorías especiales al pronunciamiento popular por entenderse que en una expresión directa de la ciudadanía es innecesaria y hasta inconveniente, introducir una exigencia numérica superior a la mayoría absoluta de votos válidos emitidos. Por

último, a los efectos de garantizar la validez de la consulta, se exige la concurrencia de —al menos— el 35 % de los inscritos en el padrón electoral nacional.

León Duguit ha sostenido que el referéndum surge como complemento natural y hasta necesario del régimen representativo (conf. cita de Uribe Vargas, *La democracia semidirecta*, página 59 y siguientes).

En el entendimiento de que la incorporación del mecanismo *sub examine* favorece el perfeccionamiento del sistema democrático hasta conseguir la plena identidad entre gobernantes y gobernados, se presenta este proyecto de ley reglamentaria del artículo 40 de la Constitución Nacional, y se lo somete a consideración de los señores senadores.

Jorge R. Yoma.

V

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, ...

CAPÍTULO I

Objeto

Artículo 1º — La presente ley es reglamentaria del instituto de la consulta popular consagrado en el artículo 40 de la Constitución Nacional, y rige las materias, procedimientos y oportunidad de la misma.

CAPÍTULO II

Materias

Art. 2º — No pueden ser sometidos a consulta popular vinculante o no vinculante proyectos de ley o cuestiones relacionadas con las siguientes materias:

- a) Reforma de la Constitución Nacional;
- b) Limitación de derechos individuales;
- c) Expropiaciones;
- d) Materia presupuestaria, fiscal, tributaria y de coparticipación federal;
- e) Creación o supresión de figuras penales y/o aumento o disminución de las penas asignadas a los delitos tipificados en el Código Penal y/o leyes complementarias;
- f) Intervención federal de las provincias.

CAPÍTULO III

Oportunidad y procedimientos

Primera parte

Consulta popular vinculante

Art. 3º — Conforme lo establece el primer párrafo del artículo 40 de la Constitución Nacional, el Congreso de la Nación a iniciativa de la Cámara de Diputados, puede someter a consulta popular vinculante un proyecto de ley.

Art. 4º — La ley de convocatoria a consulta popular vinculante, que conforme la Constitución Nacional no

podrá ser vetada por el Poder Ejecutivo, deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de ambas Cámaras, y contendrá el texto completo del proyecto de ley a ser sometido a consulta.

Art. 5º — Sancionada la ley de convocatoria a consulta popular vinculante la misma deberá ser difundida por los medios de comunicación por espacio de treinta días corridos.

Art. 6º — Los comicios para llevar adelante la consulta popular se realizarán dentro de los 60 días corridos siguientes al vencimiento del término de difusión de la ley de convocatoria y no podrán coincidir con las elecciones ordinarias ni se llevarán a cabo dentro de los sesenta días previos o posteriores de estas últimas.

Art. 7º — El voto de los ciudadanos será obligatorio, en sentido afirmativo o negativo, y el proyecto sometido a consulta se considerará aprobado si obtuviera el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos, debiéndose computar los votos emitidos en blanco y los anulados.

Art. 8º — La ley aprobada mediante el procedimiento constitucional de consulta popular vinculante sólo podrá ser modificada y/o derogada por otra ley aprobada por el procedimiento de consulta popular vinculante.

Segunda parte

Consulta popular no vinculante

Art. 9º — Conforme lo establece el segundo párrafo del artículo 40 de la Constitución Nacional, el Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, pueden convocar a consulta popular no vinculante.

Art. 10. — La consulta popular no vinculante convocada por el Congreso de la Nación deberá ser efectuada por ley promovida por cualquiera de sus Cámaras. En el caso que la consulta fuera convocada por el presidente de la Nación, deberá ser efectuada por decreto presidencial, refrendado por el jefe de Gabinete de Ministros y él o los ministros del área cuyo tema sea sometido a la consulta popular.

Art. 11. — Sancionada la ley o dictado el decreto de convocatoria a consulta popular no vinculante, la norma deberá ser difundida por los medios de comunicación por espacio de treinta días corridos.

Art. 12. — Los comicios para llevar adelante la consulta popular no vinculante se realizarán a partir del vencimiento del término de difusión de la ley o decreto de convocatoria, y no podrán coincidir con las elecciones ordinarias.

Art. 13. — Las cuestiones sometidas a consulta deberán ser presentadas a los ciudadanos en forma clara y de manera tal que el voto de los mismos pueda ser emitido en sentido afirmativo o negativo. El voto de los ciudadanos no será obligatorio.

CAPÍTULO IV

Disposiciones comunes y complementarias

Art. 14. — Los comicios deberán realizarse en día domingo o feriado nacional, y no podrán convocarse dos o más consultas populares para una misma fecha.

Art. 15. — La Ley Nacional Electoral y la de los partidos políticos resultan aplicables en todo lo que no se opongan a lo establecido en la presente norma.

Art. 16. — Los gastos ocasionados por las consultas populares serán afectados a la cuenta de gastos generales con imputación al próximo ejercicio presupuestario.

Art. 17. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

José A. Romero Feris.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Una de las grandes innovaciones de la última reforma constitucional fue la introducción de formas semidirectas de democracia como la consulta popular que establece el artículo 40 de la Constitución Nacional y la iniciativa popular del artículo 39 de la Constitución Nacional.

A pesar que aparentemente resultan novedosos, por su incorporación reciente a nuestra Constitución Nacional, estos temas son tan antiguos como la historia política del hombre.

Basta para comprobar lo dicho, hacer un *racconto* histórico partiendo de la antigua Grecia y de la famosa participación del pueblo griego en el manejo político de su ciudad.

Estos institutos han sido ya incorporados en las Constituciones europeas sancionadas a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial.

Hemos visto cómo en Europa, para la aprobación del Tratado de Maastrich fue necesario el referéndum.

También fue importante cuando en España, bajo el gobierno de Felipe González, se convocó a referéndum para determinar si ese país debía ingresar a la OTAN o no.

El mundo, frente a situaciones trascendentes, necesita recurrir al pueblo para que participe directamente de decisiones de tanta importancia. Además, la participación activa del pueblo en las decisiones del gobierno también está consustanciada con nuestra historia, tanto sea si consideramos nuestros ancestros hispánicos, como nuestra historia hispanoamericana.

Basta como ejemplo el recuerdo de nuestra fecha patria del 25 de Mayo, cuando el pueblo de Buenos Aires, frente al Cabildo, decía que quería saber de qué se trataba. Este hito histórico demuestra la voluntad popular enraizada en el alma de ser protagonista y de participar en los acontecimientos que marcan el rumbo de nuestra sociedad.

Antes de la reforma, una interpretación dogmática de la Constitución, indicaba que nuestra Carta Fundamental en su nacimiento consagró una forma representativa pura de gobierno, encontrándose por lo tanto vedadas las llamadas formas semidirectas de democracia o formas semirrepresentativas, es decir, entre otras, el plebiscito, el referéndum, la revocatoria, la iniciativa, o en términos genéricos, toda consulta o iniciativa popular que tendiera a transferir una decisión de gobierno al electorado, sea su resultado de efecto vinculante o no para los representantes.

Incluso en los Estados Unidos de América, donde es usado el referéndum en la aprobación de las Constituciones estatales, también ha sido objetado como contrario al sistema representativo republicano, habiendo

decidido la Corte Suprema que era una cuestión política no judicializable lo relativo a si el referéndum adoptado por un estado implicaba una alteración de la forma republicana.

A pesar de esto, una posición respaldada por notables juristas y sustentada en el amplio campo que nos brinda la norma sobre derechos implícitos (artículo 33) fue creciendo progresivamente hacia la aceptación de estas formas de participación popular.

A partir de 1983, muchas de las Constituciones provinciales institucionalizaron el referéndum o la revocatoria como forma de iniciar o perfeccionar ciertos actos institucionales.

Por ejemplo, la Constitución de mi provincia, en su artículo 170 otorga a los cuerpos electorales de los municipios los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria.

Fue así que en el marco de la Convención Constituyente de 1994, las formas de democracia semidirecta o semirrepresentativa encontraron un ámbito propicio en los distintos bloques políticos, que las distinguieron, como uno de los pocos temas habilitados, donde las diferencias entre los convencionales no agigantaron las distancias, arribándose así a la redacción del actual artículo 39 cuya reglamentación hoy nos toca debatir.

Pero ya en la Constituyente de Santa Fe sostuve la existencia de una correlatividad entre la iniciativa popular y la consulta popular. Esta conexión, se encuadra en la posición doctrinaria que sostiene una íntima relación entre iniciativa y referéndum.

Es por eso que cuando presenté el proyecto reglamentario del artículo 39 de la Constitución Nacional preví en su artículo 3º que el proyecto de ley nacido por iniciativa fuera sometido a consulta popular si el Congreso no lo rechazaba o sancionaba dentro del plazo de doce meses que fija la Constitución.

Cabe reflexionar sobre las causas que han llevado a instalar en la sociedad estos institutos de democracia semidirecta a partir de la aceptación pacífica de la teoría de la representación, desarrollada paralelamente con el parlamentarismo y con la disminución del absolutismo real, bajo el sustento doctrinario de autores de todos los tiempos como Thomas Smith, Locke, el abate Sieyès, Thomas Paine, Duguit, Carré de Malberg, Tocqueville, Francisco de Vitoria, George Burdeau, sólo por citar algunos.

La Carta Magna Americana de 1787, junto con la declaración de los Derechos del Hombre y la Constitución Francesa afirmaron el sistema representativo definitivamente en el mundo occidental. A partir de entonces, el sufragio, como medio de elección de los representantes y forma de transmitir la voluntad de la comunidad social —otorgando a los mandatarios la legitimidad necesaria que brinda el consenso— fue transitando por diferentes caminos tendientes a su universalización y a acrecentar lo más posible las bases axiológicas del sistema.

Pero hoy, en nuestro país y en la mayoría de los países del mundo, el sistema representativo afronta una de las crisis más importantes de su historia.

Basta observar los sucesos acaecidos en los países de Europa del Este, para advertir que —más allá de las especiales características de los mismos— todos llevan

insito como causa principal o accesoria, un desmembramiento del sistema institucional, a través de cuestionamientos a la legitimidad de sus gobernantes.

Por eso, así como el sistema sufrió a lo largo de la historia movimientos que marcaron la rectificación de su rumbo buscando mecanismos de mayor consenso social, hoy, el sistema acrecienta su crisis, encontrándose cuestionado en el marco comunitario no sólo el modo electoral vigente en el país, sino también los valores que guían las decisiones de la dirigencia.

Creemos que la sustancia de la cuestión se encuentra en la discordancia entre las necesidades y expectativas del electorado y la actuación de los mandatarios, lo que vicia las representaciones por ausencia sustancial de legitimidad.

"Un sistema representativo sin representatividad en el poder, es un enorme vacío, un divorcio entre sociedad y Estado, y hasta entre gobernante y Estado".

Tal como sostenía George Burdeau: el cuerpo electoral no es la colectividad real; no coincide con ella: la representa, lo que es muy diferente. El cuerpo electoral comprende ciudadanos; la colectividad se compone de hombres y mujeres infinitamente diversificados por sus situaciones. La colectividad tiene voluntades que preexisten al veredicto de la operación electoral.

No podemos olvidar como causas originarias de la actual crisis, los largos años de intervencionismo estatal, no sólo en la economía, sino en todos los ámbitos del quehacer humano, que desembocaron en un deterioro de los valores básicos que deben regir los sistemas democráticos, arrastrando irremediabilmente la confianza en las instituciones republicanas, en los partidos políticos, y en los estratos dirigenciales de la sociedad.

El avance de los medios de transporte y comunicación y el bombardeo continuo de información en el marco social, recibida la mayoría de las veces sin la posibilidad del procesamiento adecuado, han llevado a un estado semideliberativo del cuerpo comunitario bajo el convencimiento que la legitimidad de los mandatarios no pasa exclusivamente por el acto formal del voto. La crisis resulta de tal gravedad que —muchos integrantes de la sociedad— le asignan al mandato dado a los representantes características imperativas, como sostenía Rousseau, pretendiendo ver en el ejercicio de las funciones de gobierno no un acto esencialmente libre, sino una especie de "comisariado" según el cual el gobernante es un prisionero del pueblo que lo eligió.

La dirigencia política principalmente, pero también la dirigencia en los distintos ámbitos institucionales privados y públicos, no ha dado aún respuesta suficiente a los cambios generados vertiginosamente en la sociedad.

El poder —como dice Bidart Campos— no puede desinteresarse de lo que creen, estiman o valoran los grupos sociales, porque si no lo toma en cuenta, corre el riesgo que el sistema de legitimidad que él legalice no suscite consenso, o provoque repulsa.

La influencia del avance tecnológico; la competitividad acrecentada desmedidamente en la sociedad de nuestra época y censurable, no como búsqueda de la excelencia, pero sí en la medida que su objetivo se destine principalmente a la satisfacción de expectativas materiales; el intercambio económico, cultural, so-

cial, tecnológico, entre países —hoy superando las fronteras tradicionales para transformarse en relaciones interbloques— son causas que han llevado a un replanteo del sistema de representación y de legitimidad, no como forma de cuestionar el mismo en su esencia, pero sí como modo de buscar incansablemente alternativas de perfeccionamiento y mayor consenso.

El proceso mundial que dio comienzo con la caída del muro de Berlín, extendió definitivamente la idea que la democracia es un sistema moralmente superior. La técnica de la representación, cualesquiera sean sus errores ha cumplido y cumple un papel importante en el desarrollo político de los países.

Actuales son las palabras de Kennedy cuando sostuvo que era necesario generar una nueva creencia como signo de legitimidad.

Sin pretender extenderme en temas sobre los que mucha tinta ha corrido, estoy seguro al afirmar que las formas semirrepresentativas incorporadas a nuestra Constitución Federal en sus artículos 39 y 40 serán con el correr de los años una importante respuesta a muchos de los interrogantes que la crisis del sistema representativo hoy nos formula.

La constitución y vigencia de asociaciones intermedias de diferente naturaleza e intereses, en la que los habitantes encuentren los canales de participación motivadores, y la presencia de la libertad de expresión en el marco comunitario a través de las diferentes formas en que puede brindarse, confirman según nuestro entender, un medio seguro para desarrollar el instituto de la iniciativa popular, consolidando y reafirmando nuestro sistema democrático.

Como sostuvo el conocido autor norteamericano John Naisbitt en su libro *Megatendencias* donde nos relata la importancia que tienen en el mundo moderno estos mecanismos de democracia semidirecta, que nos llevan desde una democracia representativa a una democracia participativa: "Las iniciativas y el referéndum son las herramientas para construir la nueva democracia".

Las proposiciones en los Estados Unidos, cientos, miles de proposiciones a nivel local en cada elección, se presentan sobre los temas más variados: ecología, medio ambiente, energía nuclear. El pueblo quiere participar directamente, se reúnen las firmas necesarias, se presenta una iniciativa y se exige ser convocado para decidir, en definitiva, sobre dicha temática.

Señor presidente, la crisis de representatividad de la que hablé, desnuda también problemas en los órganos de representación. Es una crisis por disfuncionalidad, que se advierte con mayor nitidez en el órgano de representación política del pueblo que es el Congreso de la Nación.

José A. Romero Feris.

VI

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

TÍTULO I

Objeto y caracteres de la consulta popular

Artículo 1º — *Objeto.* La presente ley tiene por objeto reglamentar la consulta popular regulada en el artículo 40 de la Constitución Nacional.

Art. 2º — *Consulta vinculante*. Sólo el Congreso de la Nación, a instancias de la Cámara de Diputados, podrá someter un proyecto de ley a consulta popular vinculante, dando cumplimiento al procedimiento establecido en la presente ley.

Los proyectos sometidos a consulta popular vinculante, se convertirán en ley de la Nación con la concurrencia de la mayoría absoluta de votos válidos emitidos.

Art. 3º — *Consulta no vinculante*. Están facultados para someter a consulta popular no vinculante respecto de todo asunto de interés general para la Nación, el Congreso de la Nación o el Poder Ejecutivo nacional, dentro de sus respectivas competencias.

Sometido el proyecto a consulta popular no vinculante, el resultado de la misma no obliga a los poderes del Estado a adoptar una decisión en el mismo sentido. No obstante ello, 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 y quedará automáticamente incorporado en el plan de labor parlamentaria de la Cámara que hubiese realizado la convocatoria, de la sesión siguiente a la fecha de proclamación del resultado de la consulta.

TÍTULO II

Consulta popular vinculante.

Sus normas específicas

Art. 4º — *Alcances*. Podrá someterse a consulta popular vinculante, previa convocatoria del Congreso de la Nación, todo proyecto de ley de interés general para la Nación a excepción de los proyectos de ley sobre declaración de necesidad de reforma constitucional.

Art. 5º — *Ley de convocatoria*. La ley de convocatoria a consulta popular vinculante deberá ser aprobada por ambas Cámaras del Congreso de la Nación con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros. Una vez sancionada, esta ley no podrá ser vetada por el Poder Ejecutivo nacional.

Art. 6º — *Obligatoriedad del voto*. En la consulta popular vinculante, el sufragio es obligatorio para todos los ciudadanos que puedan ser electores de conformidad con lo establecido en el Código Electoral Nacional.

TÍTULO III

Consulta popular no vinculante.

Sus normas específicas

Art. 7º — *Alcance*. Pueden ser sometidos a consulta popular no vinculante, todo asunto de interés general para la Nación a excepción de los proyectos de ley sobre declaración de necesidad de reforma constitucional.

Art. 8º — *Convocatoria*. El Poder Ejecutivo nacional podrá convocar a esta clase de consulta mediante decreto nacional, el cual deberá ser sometido a acuerdo general de ministros.

La convocatoria a consulta popular no vinculante, en materias de competencia propia del Poder Legislativo nacional, podrá ser realizada a instancia de cualquiera de las Cámaras del Congreso y deberá ser aprobada con simple mayoría de votos en cada una de ellas.

Art. 9º — *No obligatoriedad del voto*. En la consulta popular no vinculante, el sufragio no es obligatorio. Podrán participar en el acto electoral todos los ciudadanos que puedan ser electores de conformidad con lo establecido en el Código Electoral Nacional.

TÍTULO IV

Disposiciones comunes

Art. 10. — 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.

Asimismo, deberán ser publicados en el Boletín Oficial de la República Argentina y en los boletines oficiales provinciales; y difundidos en al menos tres (3) de los diarios de mayor circulación del país.

Art. 11. — Dictada la convocatoria, todos los puntos sometidos a consulta popular deberán difundirse por medios gráficos, radiales y televisivos. A tal efecto, los medios de difusión de titularidad del Estado deberán conceder espacios gratuitos a los partidos políticos reconocidos.

Art. 12. — La consulta popular deberá realizarse 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.

Art. 13. — A los efectos del cómputo de votos para determinar el resultado de toda consulta popular, no se tendrán por válidos los votos en blanco.

Art. 14. — En lo que corresponda y no se oponga a la presente ley, será de aplicación lo previsto en las disposiciones del Código Electoral Nacional y será competente la Justicia Electoral Nacional.

Art. 15. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

José Genoud.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Estamos frente a la reglamentación de uno de los nuevos institutos constitucionales introducidos por el constituyente en la reforma de 1994. Se trata de una de las reformas más ricas en cuanto a aumentar la democratización del sistema de gobierno. Ello es así, por cuanto el constituyente ha reconocido a través de la consulta popular, el grado de madurez cívica que actualmente hemos alcanzado los argentinos.

Esa reforma sumada al instituto de la iniciativa popular, ha introducido en nuestro sistema constitucional las formas semidirectas de democracia. Así el artículo 40 de la Constitución Nacional (en adelante CN) ha previsto dos formas de consulta popular, la vinculante que sólo puede ser convocada por el Poder Legislativo,

mediante una ley a tal efecto, cuyo objeto de consulta debe ser un proyecto de ley; y la no vinculante, que puede ser convocada por alguna de las Cámaras del Congreso o por el Poder Ejecutivo nacional, respecto de todo asunto de interés general para la Nación y dentro de las respectivas competencias de cada uno de esos órganos.

Con la introducción constitucional expresa de esas formas semidirectas de participación, se ha puesto fin a la discusión acerca de la procedencia o no de derechos políticos de participación distintos al sufragio para elegir representantes. No obstante, la regla en materia de participación debe ser la del artículo 1º y la del artículo 22 de la Constitución Nacional, estas normas establecen la forma representativa de gobierno.

En ese sentido, la convocatoria a consulta popular, así como el derecho de iniciativa legislativa, son una suerte de delegaciones de las funciones propias de los órganos representativos, a la sociedad toda (representada en su cuerpo electoral), la cual ejerce la función delegada al emitir su opinión acerca de la materia consultada.

Esta suerte de delegación debe entenderse restrictiva en tanto debe poseer límites definidos (concreción del tema a consultar, carácter excepcional de las consultas, etcétera). Es decir, no estamos frente a una sustitución global del sistema representativo, sino más bien todo lo contrario, dado que son los órganos representativos los que hacen posible la producción de una consulta popular. Ellos decidirán acerca de los alcances de la consulta, optando por el carácter vinculante o no de la misma, decidiendo la materia que se someterá a la opinión popular y homologando, en todo caso, el resultado de la consulta popular.

La consulta popular vinculante, tal como lo establece la CN, es reglamentada por esta iniciativa legislativa estableciéndose la necesidad del cumplimiento de cuatro etapas: 1) la existencia de un proyecto de ley, que como tal sólo puede emanar de los legisladores nacionales, del presidente de la República o del jefe de Gabinete de Ministros (en el supuesto del artículo 100, inciso 6 de la CN); 2) la decisión de la Cámara de Diputados a someter un proyecto de ley a consulta popular; 3) la sanción de una ley convocando a la consulta, ley que no podrá ser vetada por el Poder Ejecutivo; y 4) la emisión del voto de los ciudadanos rechazando o aceptando el proyecto de ley, el cual en caso de ser aceptado, se convierte en ley sin que pueda ser vetado por el Poder Ejecutivo.

En cuanto a las materias habilitadas para el sometimiento a consulta popular vinculante, la CN no ha establecido pauta alguna. Así el texto del artículo 40 de la Carta Magna determina que podrá someterse a consulta popular vinculante "un proyecto de ley", sin brindar más especificaciones. En este sentido entendemos que el constituyente ha querido dejar la especificación de las materias librada a la reglamentación legislativa. Esta solución se ve reafirmada dado que al introducir la iniciativa popular, el constituyente estableció efectiva y explícitamente los límites de ese instituto, enunciando taxativamente las materias que no pueden ser objeto de iniciativa legislativa.

En esa inteligencia, si entendemos que se trata de las dos únicas instituciones de democracia semidirectas

(el anverso y el reverso de la participación soberana) que contiene nuestra CN, el hecho de que el constituyente haya establecido límites para una (la iniciativa popular) y no haya hecho lo propio respecto de la otra (la consulta popular) nos indica que los alcances de esta última los ha dejado librados a la reglamentación legislativa. No hay motivo alguno que nos haga suponer que el constituyente ha querido limitar la figura que reglamenta este proyecto, cuando sí lo ha hecho respecto de la otra forma de democracia semidirecta.

Si la intención del constituyente hubiese sido la de limitar con los mismos alcances ambas formas de democracia semidirecta, una regla de buena técnica los hubiese inducido a introducir una cláusula genérica respecto de ambos institutos, la que debería haber consignado los alcances de los mismos. Así lo ha hecho el constituyente al regular, en la primera cláusula del artículo 43, la acción de amparo genérica, dedicándose en los apartados siguientes al amparo colectivo y al amparo por hábeas data, instituto —este último— que ha alcanzado autonomía respecto de la acción genérica.

Por el contrario, como ya se manifestó, el constituyente optó por introducir, en forma explícita y taxativa, limitaciones para uno de los institutos, mientras que para el otro, sus alcances los ha librado a la razonabilidad de la reglamentación legislativa.

En ese sentido, el proyecto ha excluido como materia plausible de consulta popular (en sus dos formas), todo lo relacionado a reforma constitucional. Ello es así, por cuanto es claro que nuestra Constitución de 1853/60 se encuentra dentro de las normas fundamentales clasificadas como "rígidas" en el sentido de que el procedimiento para su reforma es de una complejidad tal que prima la seguridad jurídica, previendo mecanismos de interpretación que permiten su adecuación a la realidad, por sobre mecanismos flexibles de reforma. Es así como el procedimiento para la reforma, impuesto por el artículo 30 CN, no admite interpretaciones que se desvíen del carácter rígido de la Carta Magna, siendo la doctrina y práctica política mayoritaria y casi uniforme, las que conciden con este criterio.

Si esta reglamentación hubiera optado por permitir el sometimiento a consulta popular de cuestiones relacionadas con la reforma constitucional, el sistema instaurado por nuestra Constitución Nacional se hubiera visto completamente desvirtuado y, con ello, se hubiera desvirtuado la Constitución toda, dado que debemos entender a esa ley suprema como un instrumento de perdurabilidad que prescribe cuál es la finalidad de nuestra organización política y social, brindando los medios para concretar la convivencia y el bienestar de la sociedad toda.

Respecto de la consulta popular no vinculante, el propio constituyente ha sido menos rígido en la tarea de delimitar la figura. De tal forma, no ha exigido que se trate de un proyecto de ley, tampoco que la participación en el voto sea obligatoria y ha permitido que sea convocada tanto por el Poder Legislativo como por el Poder Ejecutivo, dentro de las respectivas competencias de estos últimos, al tiempo que el resultado del voto de los ciudadanos no será vinculante para el poder del Estado que convoque.

De acuerdo a esas precisiones, puede inferirse que estamos frente a una herramienta un tanto más amplia que la anterior, dado que permite a los poderes del Estado poner en consideración de la sociedad asuntos públicos de relevancia, antes de adoptar una medida política determinada. Con esta herramienta constitucional, los ciudadanos podrán participar directamente en decisiones sobre grandes cuestiones de relevancia nacional, haciendo del sistema representativo un vínculo más directo entre el ciudadano y sus representantes.

Dada la amplitud de la consulta no vinculante, la reglamentación opta por habilitar para someter a esta clase de consulta a todo asunto de interés general para la Nación a excepción de los proyectos de ley sobre declaración de necesidad de reforma constitucional. Los motivos de la excepción son los mismos manifestados supra. La fórmula de "todo asunto de interés general" puede encontrarse en cuantiosa legislación comparada. Así, por ejemplo, Austria, Suiza, España, Irlanda, estructuran los sistemas de consulta popular o referéndum, en la terminología tradicional en base a fórmulas similares en sustancia a la que se introduce en el presente proyecto de ley.

Asimismo, en cuanto a la forma para convocar a consulta popular no vinculante, se introduce un sistema simplificado, según el cual están facultados para hacerlo, tanto el Poder Ejecutivo, como el Legislativo, este último por iniciativa de cualquiera de sus Cámaras, respetando, en todo caso las materias de competencia excluyente de cada una de ellas.

Para el caso de la consulta no vinculante convocada por el Congreso, la mayoría requerida para la aprobación de la ley de convocatoria es menos exigente, ello por cuanto entendemos que los requisitos de ésta deben ser menores. No obstante este procedimiento simplificado, debe entenderse que la finalidad de esta consulta no debe ser la de su utilización meramente política. De lo contrario se desvirtuaría la esencia de la consulta para pasar a ser utilizada como el termómetro del humor de los ciudadanos o, lo que es peor, para convertir nuestro sistema democrático en uno puramente plebiscitario, en el cual la regla sería el llamado a consulta.

La intención de este proyecto dista mucho de sancionar una reglamentación que permita lo descrito en el párrafo anterior.

En cuanto a las competencias propias de cada uno de los habilitados para convocar a este tipo de consulta, la CN en los artículos que regulan las facultades del Congreso y las del Poder Ejecutivo, dan la pauta concreta para interpretar, en uno y otro caso, la precedencia material del ejercicio de esta herramienta.

Con ello se intenta que esta valiosa herramienta pueda ser utilizada por ambos poderes en sus respectivas competencias, tendiendo a que un criterio de prudencia política haga de la consulta no vinculante una herramienta para superar las diferencias en la toma de decisiones, teniendo en cuenta el interés del todo nacional.

Ese "todo nacional" es el que brindará al representante, el criterio que deberá dominar la toma de decisiones en cuestiones de interés relevante para la Nación, acercándonos, de esa manera, al cumplimiento de

la voluntad soberana del constituyente al introducir instituciones de participación semidirectas. Así, el pueblo argentino constituirá un verdadero motor del quehacer político, participando en forma directa de las decisiones políticas fundamentales. De lo contrario, la voluntad del constituyente quedará como "letra muerta" constitucional, dado que una reglamentación minuciosamente estricta, desvirtuará esta especie de la consulta popular, asemejándola a la vinculante.

Por último, señor presidente, la cuarta sección del presente proyecto, se dedica a reglamentar una serie de requisitos operativos de ambas clases de consulta, como por ejemplo la obligatoriedad de la formulación de una o más preguntas en forma clara, en el contenido de la consulta; la necesidad de la difusión de los términos de la consulta popular, los plazos para que ésta se lleve a cabo, etcétera.

En suma, tenemos en nuestras manos la posibilidad de ampliar la libertad de participación de la sociedad argentina en los asuntos públicos de interés para la Nación, lo que equivale a reconocer que nuestra sociedad ha alcanzado un importante grado de madurez política. Legislar una reglamentación de estas figuras con un matiz restringido, sería perder de vista ambas cuestiones: la voluntad del constituyente (que es igual a la voluntad soberana) y la conciencia y madurez que hoy presenta la sociedad argentina.

Por todo lo expuesto, solicito la aprobación del presente proyecto de ley.

José Genoud.

VII

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

TÍTULO I

De la consulta popular vinculante

Artículo 1º — El Congreso de la Nación, con las limitaciones previstas en el artículo 1º, a instancias de la Cámara de Diputados, podrá someter un proyecto de ley a consulta popular vinculante para su aprobación, según el procedimiento establecido en la presente. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática.

Art. 2º — El proyecto de ley de convocatoria deberá ser aprobado con el voto de las dos terceras partes (2/3) de los miembros de cada Cámara. Una vez aprobada dicha ley, no podrá ser vetada por el Poder Ejecutivo nacional.

Art. 3º — El sufragio es obligatorio para todos los ciudadanos que puedan ser electores de conformidad con lo establecido en el Código Electoral Nacional.

TÍTULO II

De la consulta popular no vinculante

Art. 4º — El Congreso y el Poder Ejecutivo nacional, dentro de sus competencias privativas y exclusivas, y con las limitaciones establecidas en el artículo 7º podrán convocar a consulta popular no vinculante.

Art. 5º — La convocatoria se hará por decreto firmado por el Poder Ejecutivo nacional, o por ley del Congreso a instancias de cualquiera de sus Cámaras, según corresponda.

La ley de convocatoria requerirá el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara.

Art. 6º — El sufragio no será obligatorio y el resultado de la consulta, no obliga a los poderes del Estado a adoptar una decisión en el mismo sentido, en relación al asunto de su competencia sometido a consulta.

TÍTULO III

Disposiciones comunes

Art. 7º — No pueden someterse a consulta popular vinculante las materias que no puedan ser objeto de iniciativa popular y todos aquellos proyectos de ley que requieran para su sanción una mayoría calificada conforme a las normas expresas de la Constitución Nacional.

Art. 8º — Los comicios para llevar a cabo una consulta popular no podrán realizarse antes de los sesenta (60) ni después de los noventa (90) días desde que fuera sancionada la ley de convocatoria.

Art. 9º — La ley o el decreto de convocatoria, contendrán el texto íntegro del proyecto objeto de consulta popular, como asimismo la pregunta o preguntas que han de responder los electores y la fecha en la que ha de realizarse la votación. La misma deberá ser publicada en el Boletín Oficial y difundida en los 3 diarios de mayor circulación del país.

Art. 10. — Dictada la convocatoria, todos los puntos sometidos a consulta popular deberán ser publicitados en medios gráficos, radiales y televisivos.

Art. 11. — Los partidos políticos reconocidos tendrán todas las facultades, derechos y obligaciones previstos en el Código Electoral Nacional en relación a la celebración de las campañas partidarias, los espacios de publicidad que se otorguen y la realización del escrutinio.

Art. 12. — El cómputo para el resultado de la consulta popular deberá hacerse sobre los votos válidamente emitidos, no computándose los votos en blanco, nulos o impugnados.

Art. 13. — La votación se realizará por medio de boletas aprobadas por la Justicia Electoral Nacional, quien previamente dará vista por el término de cinco días, un modelo de las mismas a los partidos políticos reconocidos.

Art. 14. — La decisión del votante sólo podrá ser por sí o por no, no pudiendo establecerse en las boletas, opciones, alternativas o términos que induzcan explícita o implícitamente a una respuesta.

Art. 15. — Si tuvieran lugar dos o más consultas populares el mismo día, se imprimirán las boletas de voto, en papel que se distinga por la diferencia de colores.

No podrá convocarse simultáneamente consultas populares vinculantes y no vinculantes.

Art. 16. — El día fijado para la realización de la consulta popular, deberá recaer en día domingo u otro feriado nacional, no pudiendo coincidir con ningún otro acto eleccionario.

Art. 17. — La materia sometida a consulta popular, no podrá reiterarse, sino después de haber transcurrido un lapso de dos años, sin importar cuál sea el resultado.

Art. 18. — En lo que corresponda y no se oponga a la presente ley, será de aplicación lo previsto en las disposiciones del Código Electoral Nacional y será competente la Justicia Electoral Nacional.

Art. 19. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Alcides H. López.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El presente proyecto de ley tiene por objeto reglamentar el derecho constitucional de consulta popular regulado por la norma fundamental, luego de la reforma de 1994, en su artículo 40.

Las formas de gobierno llamadas semidirectas o representativas, tuvieron en cuenta una imagen que era objeto de admiración una doctrina ginebrina y una copia de instituciones reales bastante afortunadas, la doctrina inspiradora es la de Rousseau, democracia directa y única que acepta el ginebrino del "pequeño, grande libro", al admitir que si bien no podría extenderse al Poder Ejecutivo, el pueblo debe necesariamente elaborar las leyes manifestando que "El Poder Legislativo pertenece al pueblo y que no puede pertenecer sino a él" (*Contrato Social*, libro III, capítulo ...)

Estas son consecuencias de la lógica reacción contra el método de la total delegación del poder requisito básico de la democracia representativa y cuyo objetivo consiste en rescatar —siquiera parcialmente— las pautas éticas de la democracia directa desdibujadas por la indirecta la cual limita el rol del ciudadano al de un pasivo receptor de ideas y cada tanto, de sufragante.

Hoy podemos hablar de un proceso de democratización que consiste, no tanto en el tránsito de la democracia representativa a la democracia directa sino más bien en el paso de la democracia política en sentido estricto, a la democracia social.

En otras palabras: lo que ocurre hoy en cuanto a desarrollo de la democracia no puede ser interpretado como la afirmación de un nuevo tipo de democracia, sino que, ha de ser entendido como la ocupación, por parte de formas también tradicionales de democracia, como lo es la representativa, de nuevos espacios dominados hasta el presente por organizaciones de tipo jerárquico-burocrático. La formulación en términos políticos es la siguiente: de la democratización del Estado a la democratización de la sociedad.

Según algunos autores, el referéndum tuvo su origen en Suiza alrededor del siglo XVI y es en dicho país donde ha alcanzado mayor desarrollo. Podemos decir que, con sus caracteres actuales, el referéndum suizo data del siglo XIX. En el orden federal y también en el cantonal. En el orden federal tuvo su primera aplicación en 1802, año en que fue presentada en nueva Constitución a la votación popular, la que fue rechazada, incorporándose a la Constitución Federal en 1874. Entre ese año y 1939, sobre cuarenta reformas aprobadas por los legisladores, sólo nueve fueron re-

chazadas mediante el referéndum, el cual requiere para la aprobación la mayoría tanto de los ciudadanos como de los cantones. En el orden federal suizo es obligatorio respecto a las reformas constitucionales y facultativo con referencia a las leyes. En el orden cantonal, se halla en todos los cantones, con excepción de Friburgo y en los que existe la *Landsgemeinde* (Asamblea general de todos los ciudadanos, una especie de democracia directa). Fue adoptado, sucesivamente, entre 1831 y 1890 en algunos casos, como en Basilea, Zurich y Berna, entre otros, es obligatorio.

En los Estados Unidos de América, aunque reconoce antecedentes más antiguos, el referéndum se generalizó en el orden estadual, puesto que no existe en el orden federal, a partir de 1818. En materia constitucional, existe en casi todos los estados. Por lo general, se hacen dos consultas: la primera acerca de si debe convocarse o no una convención constituyente; la segunda, si debe ratificarse lo decidido por aquella. En materia legislativa el referéndum se ha implantado más tarde y se ha extendido menos que el de carácter constitucional. Existen también, en algunos estados, referéndum financieros o administrativos, y en otros son utilizados en condados, ciudades y pueblos.

En Francia comenzó a ser utilizado en tiempos de la Revolución de 1789. El proyecto de Constitución girondina lo establecía tanto en materia constitucional como legislativa, y la Constitución jacobina introdujo el referéndum facultativo para las leyes. Asimismo estuvo establecido en las Constituciones del año III, del año VIII, del año X, del año XII, en el Acta Adicional de 1815 y en la Constitución de 1852. Durante la Tercera República, la institución desapareció; pero reapareció más tarde con la Constitución de 1946 —artículo 123— y fue también establecido en la de 1958 (artículo 89).

Finalizada la Primera Guerra Mundial hubo una manifiesta tendencia a implantar disposiciones sobre referéndum en las nuevas Constituciones. Lo establecieron, entre otras, la Constitución de Weimar (artículos 73, 74 y 76), la Constitución austríaca de 1920 (artículos 43 a 46), la Constitución española de 1931 (artículo 16) y la Constitución austríaca de 1934 (artículo 65). Después de la Segunda Guerra el referéndum fue establecido en la Constitución italiana de 1947 (artículo 138).

También en la Constitución de la extinguida Unión Soviética y en las de las llamadas "democracias populares" se estableció el referéndum, aunque de carácter facultativo y dependiente por completo de la voluntad gubernativa.

En Latinoamérica, varias Constituciones lo han establecido a los efectos de la reforma constitucional. El ejemplo más cercano es el de la vecina República Oriental del Uruguay, cuya disposición pertinente ha sido ya varias veces aplicada.

Se ha indicado ya la semejanza existente entre el plebiscito y el referéndum, señalándose como diferencia específica que, mientras este último tiene por objeto ratificar o desaprobar decisiones de carácter normativo, adoptadas por órganos representativos, el primero está destinado a la adopción de una decisión política fundamental de determinado carácter.

En Roma, durante el período de la república, se llamaba *plebiscitum* a la ley que establecía la plebe, a propuesta de un tribuno, y que sólo obligaba a los plebeyos. Después de la *Lex Hortensia* fue obligatoria para todos. Por consiguiente, el concepto originario de plebiscito corresponde, en realidad, a lo que se denomina referéndum.

Los verdaderos plebiscitos fueron los llamados "napoleónicos", que tuvieron lugar tanto en el primer imperio como en el segundo. Mediante el realizado en 1802 se consagró a Napoleón el consul vitalicio. Por el de 1804 se aprobó el establecimiento de un imperio hereditario. El de 1851 confió a Napoleón III la presidencia por diez años y se le otorgó poderes para redactar una Constitución. Al año siguiente, mediante otro plebiscito, se restableció el imperio. En 1870 se recurrió al mismo procedimiento para establecer el régimen parlamentario.

Como antecedente histórico en nuestro país, cabe recordar el plebiscito que se llevó a cabo en 1835 con el objeto de ratificar la ley del 7 de marzo del mismo año, que establecía el nombramiento de Juan Manuel de Rosas como gobernador de la provincia de Buenos Aires por el plazo de cinco años con la suma del poder público. A ese efecto se convocó al cuerpo electoral para que, reunido en pequeñas asambleas parroquiales, expresaran su conformidad o disconformidad con dicha ley, por sí o por no, categóricamente. Lo manifiestamente sugestivo es el siguiente dato histórico: de 9.320 sufragios emitidos tan sólo 4 fueron negativos.

Otros auténticos plebiscitos fueron los efectuados en Alemania, durante el régimen nazi, de acuerdo con una disposición dictada el 14 de junio de 1933 que fue utilizada varias veces. Se la empleó por primera vez en noviembre de 1933 para ratificar el retiro del gobierno alemán de la Sociedad de las Naciones. Más adelante, para ratificar la ocupación militar de la Renania, el Anschluss alemán-austríaco, entre otros.

Se han efectuado también otros plebiscitos, cuyo objeto consistió en la decisión de conflictos de carácter internacional y, en particular, para decidir el estatus territorial de ciertas zonas. Para graficar con ejemplos, durante la Revolución Francesa se realizaron plebiscitos en Aviñón, Saboya, Niza, Ginebra, Bélgica, etcétera, con el objeto de determinar si se aprobaba su anexión a Francia. Asimismo, Cavour aplicó dicho sistema plebiscitario para que las distintas regiones de Italia se pronunciaran acerca de la unión del país. Luego de la Primera Guerra Mundial se llevaron a cabo varios plebiscitos para decidir sobre la incorporación de algunas zonas europeas a un Estado u otro; es el caso de Schleswig septentrional —entre Alemania y Dinamarca— o el de Sarre —entre Francia y Alemania—, por citar los más relevantes.

Como ya dijimos, las "formas semidirectas" cobraron impulso a principios del siglo XX, como procedimientos correctores del régimen representativo. Sin embargo, los resultados obtenidos fueron inferiores a las esperanzas que suscitaron y su desarrollo se ha detenido al promediar el siglo.

La participación directa del pueblo en la toma de decisiones políticas que parece, en principio y en abstracto, el modo más auténtico de realizar la democra-

cia, ha producido en la práctica, consecuencias nefastas para la existencia y subsistencia del régimen político. La técnica plebiscitaria, en especial, ha servido para apuntalar tiranías, pero no democracias. Ha sido empleada por Cromwell, por los dos Napoleones, por Rosas, por Mussolini y por Hitler. En los últimos tiempos fue también utilizada por Alberto Fujimori en el vecino Perú. Es una tentación muy fuerte para todo mandatario con sueños reeleccionistas que la utiliza para eludir los mecanismos constitucionales que, sabiamente, le impiden la perpetuación en el poder. La prudencia aconseja no implementarlas si no se dan las condiciones adecuadas.

En palabras de Sigmund Neumann (en su obra *Partidos Políticos Modernos*, editorial Tecnos, Madrid, 1965, página 616): "La ambigüedad terminológica (refiriéndose al término participación) se ha convertido en el arma secreta de los autócratas modernos. Se enorgullecen de extender las actividades de la comunidad, considerándolas como una verdadera prueba de la democracia popular. Es cierto que la participación activa de un gran número de los miembros del partido contrarresta, efectivamente, las tendencias oligárquicas de la jefatura, pero la democracia no estriba simplemente en la participación. Si esta palabra significa orientación forzada y manipulada de las masas a través de los tres poderosos instrumentos del dictador, unas instituciones omnicomprensivas, un terror presente y una propaganda que lo invade todo, entonces se puede convertir el hecho en el más poderoso medio de continuar su poder".

Natalio R. Botana distingue entre la participación que consiste en tomar parte y la que consiste en recibir comunicación. "Una y otra idea —expresa este autor— no excluyen la participación, pero en el primer caso el acento está puesto en la intervención esclarecida, deseada y valorizada, del ciudadano en los asuntos públicos, mientras que a través del segundo se procura obtener del ciudadano un consenso, una interiorización de valores y de normas elaboradas fuera de su esfera de participación". ("Acerca de la participación política" en revista "Criterio", Buenos Aires, año XLI, números 1.561/62 del 24 de diciembre de 1968, página 912).

En lo que respecta a nuestro país, la Constitución Nacional de 1853-60 no lo contemplaba y algunos doctrinarios sostenían que los artículos 1º y 22 de la misma, constituían un obstáculo constitucional a la implementación de la forma semidirecta en estudio.

En el año 1984, durante la administración Alfonsín, se dictó el decreto 2.272/84 del Poder Ejecutivo mediante el cual se consultó a la ciudadanía respecto del diferendo austral del canal de Beagle con la República de Chile. En dicha ocasión se solicitó la declaración de inconstitucionalidad de la citada norma, pero la Corte Suprema de Justicia de la Nación no llegó a pronunciarse acerca del fondo del asunto, limitándose su fallo a versar sobre cuestiones procesales. Además, dado el carácter de consulta popular no vinculante de la cuestión de marras, varios constitucionalistas se manifestaron sobre la compatibilidad del instituto con nuestra ley fundamental.

Luego de la reciente reforma constitucional de 1994, los constituyentes incorporaron al texto los artículos 39 y 40, que regulan la iniciativa y la consulta popular respectivamente, manteniéndose incólumes los ya mencionados artículos 1º y 22.

Pasando al análisis concreto del proyecto, la norma recepta lo prescrito en el artículo 40, el cual contempla dos formas posibles de consulta, la vinculante y la no vinculante. En orden a la primera de ellas, se establece la facultad de convocatoria sólo para el órgano legislativo, únicamente a iniciativa de la Cámara de Diputados. Entrando en análisis la norma estipula que debe versar específicamente sobre un proyecto de ley en particular, es decir que queda expresamente excluida la posibilidad de someter a consulta popular ideas o temas de interés general.

En relación a la segunda, la posibilidad de decisión de la convocatoria es atribuida tanto al Congreso como al Poder Ejecutivo, pero dentro de las competencias pertenecientes a cada uno, es decir, se ha acogido el principio de paralelismo de competencias. En lo atinente a la materia que ha de ser sometida a consulta, y teniendo en cuenta la disposición del artículo 40 de la Constitución Nacional *in fine*, por la cual es el Congreso quien es el que reglamentará no sólo las materias sino también el procedimiento y oportunidad de la consulta, nos hemos inclinado por la postura sostenida por el prestigioso constitucionalista Bidart Campos, en que dado que tanto la consulta popular como la iniciativa son dos institutos de la democracia semidirecta, estarían por analogía vedadas de ser sometidas a consulta popular todas aquellas materias que no puedan ser objeto de iniciativa popular.

Esta prevención pretende evitar que puedan someterse a consulta popular, todas aquellas materias en las que la Constitución en forma taxativa y expresa determina el procedimiento a seguir, e impedir que se convierta este noble instituto en la herramienta para instalar una suerte de cesarismo plebiscitario, como el que se pretende, al intentar utilizarlo para burlar las disposiciones de la Carta Magna en lo referente al período máximo del mandato presidencial.

En lo que hace al procedimiento, se han establecido pautas claras y concretas y la aplicación supletoria en lo procedente del Código Electoral nacional y la competencia de la justicia electoral nacional.

Por estas y por las demás razones que oportunamente expondremos en el recinto es que se aconseja la aprobación del presente proyecto de ley.

Alcides H. López.

VIII

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

CONSULTA POPULAR

CAPÍTULO I

Principios generales

Artículo 1º — El mecanismo de consulta popular garantizado por el artículo 40 de la Constitución Nacio-

nal queda sujeto en cuanto a sus principios, formas y efectos a lo dispuesto por la presente ley.

Art. 2º — El Congreso de la Nación y el Poder Ejecutivo nacional, con las modalidades y limitaciones establecidas en esta ley, podrán convocar a la ciudadanía a una consulta popular sobre un tema específico, el que en ningún caso podrá versar sobre puntos referidos al presupuesto nacional, coparticipación federal o materia penal.

La consulta popular con carácter vinculante no podrá referirse a temas de reforma constitucional.

Art. 3º — Se encuentran habilitados para participar del acto eleccionario todos los ciudadanos inscritos en el padrón electoral correspondiente a la última elección nacional y los que hubieran sido incorporados a la fecha de la consulta popular.

Art. 4º — La ley de convocatoria o el decreto, en su caso, deberá contener la expresión concreta del tema a consultar, sin margen de confusión, y determinará la fecha de celebración del comicio, la que deberá recaer en día domingo y dentro de un período mínimo de treinta (30) días y un máximo de noventa (90) días, contados a partir de la última publicación de la ley o del decreto en el Boletín Oficial.

Art. 5º — La consulta popular no deberá coincidir con ninguna elección nacional.

Art. 6º — La ciudadanía podrá ser consultada sobre proyectos de ley o acciones de gobierno determinados, a los que deberá expresar su adhesión o rechazo a través de la expresión "sí" o "no", respectivamente.

La reglamentación determinará el diseño de las boletas electorales, las que deberán estar encabezadas por los monosílabos "sí" o "no" y contener las alternativas sometidas a consulta de modo que aseguren la inequívoca intención del sufragante.

Art. 7º — El objeto de consulta deberá ser publicado por tres (3) días en los cinco diarios de mayor circulación nacional, dentro de los diez (10) días de vigencia de la norma convocante.

Art. 8º — Los partidos políticos legalmente reconocidos estarán facultados para la realización de campañas de propaganda exponiendo su posición con relación al asunto materia de la consulta, y a tal fin, contarán con espacios gratuitos en los medios de comunicación, de acuerdo a la ley 23.298 y modificatorias y sus decretos reglamentarios.

CAPÍTULO II

De la consulta popular con carácter vinculante

Art. 9º — El Congreso de la Nación, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular con carácter vinculante, la sanción de un proyecto de ley.

Art. 10. — La ley de convocatoria deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de ambas Cámaras y no podrá ser vetada.

Art. 11. — Cuando se convoque a la ciudadanía a una consulta popular vinculante, el sufragio será obligatorio.

Art. 12. — Se considerará sancionado el proyecto de ley sometido a consulta popular, cuando haya sido refrendado al menos por la simple mayoría de los sufragios válidamente emitidos.

Art. 13. — La ley sancionada por el mecanismo de consulta popular no podrá ser vetada y deberá ser promulgada por el Poder Ejecutivo dentro de los diez (10) días del acto electoral.

Art. 14. — En caso que el electorado se manifieste por la negativa, el proyecto de ley no podrá ser tratado nuevamente por el Congreso por el término de dos (2) años.

CAPÍTULO III

De la consulta con carácter no vinculante

Art. 15. — El Congreso de la Nación, a iniciativa de cualquiera de sus Cámaras, o el Poder Ejecutivo nacional podrán convocar a la ciudadanía a una consulta popular con carácter no vinculante, respecto de alguna cuestión específica que por su importancia meritúen la necesidad de la convocatoria.

Art. 16. — Cuando se convoque a la ciudadanía a una consulta popular no vinculante, el sufragio no será obligatorio.

Art. 17. — El decreto de convocatoria a consulta popular no vinculante deberá ser refrendado por el jefe de Gabinete y por todos los ministros.

CAPÍTULO IV

Disposiciones complementarias

Art. 18. — Serán de aplicación en todos aquellos aspectos no previstos en la presente, el Código Electoral Nacional y las leyes que regulan la actividad de los partidos políticos.

Art. 19. — Los gastos que ocasione la presente serán imputados a "Rentas generales".

Art. 20. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

José L. Gioja. — Eduardo Bauzá. — Horacio A. Zalazar.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El presente proyecto reglamenta el artículo 40 de nuestra Constitución Nacional, según lo establecido por la Convención Constituyente de 1994, que incorporó a la consulta popular en la primera parte, capítulo I "Declaraciones, derechos y garantías", juntamente con el artículo 39 que se refiere a la iniciativa popular, como formas de participación democráticas semidirectas con el fin de que la ciudadanía participe más activamente de los asuntos públicos. Por lo tanto, consideramos que el perfeccionamiento de estas modalidades de democracia semidirecta complementan y consolidan nuestro sistema democrático.

Sostiene Linares Quintana que la iniciativa y la consulta popular son formas o modos de ejercer el derecho de expresión que se encuentra consagrado en la Constitución Nacional.

Durante la Convención Constituyente de 1994, el convencional Eduardo Menem informó que "no cabe duda de que con la iniciativa y la consulta popular estamos dando mayor participación al ciudadano en el manejo de la cosa pública. No se podrá discutir tampoco que con la participación directa del ciudadano estamos generando mayores y mejores posibilidades de control en el manejo de la cosa pública. Si consideramos que los representantes del pueblo no son nada más que sus mandatarios, la participación directa de sus mandantes indudablemente también hace suponer que habrá mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública. Estas instituciones reforzarán los tres principios básicos del artículo 1º de la Constitución Nacional, en los cuales se asienta nuestra forma de gobierno representativo, republicano y federal."

La consulta popular tiene una amplia recepción en el derecho comparado internacional, podemos citar, a modo de ejemplo, la realizada para la aprobación del Tratado de Maastrich o el caso de la convocatoria para consultar el ingreso de España a la OTAN.

Cabe destacar que el instituto sobre el cual estamos legislando fue utilizado en nuestro país en el año 1984 donde el electorado protagonizó una experiencia de consulta popular voluntaria y no vinculante convocada a través del decreto 2.272/84 a raíz del Tratado de Paz y Amistad con Chile (decreto 2.272/84). Por otra parte, la consulta popular se encuentra reconocida en diecinueve Constituciones provinciales, como en San Juan, Mendoza, Córdoba, Santiago del Estero, Chaco y Tierra del Fuego.

El proyecto que ponemos a consideración recepta la distinción realizada por el artículo 40 de la Constitución Nacional que distingue dos formas de consulta: una vinculante, que sólo puede ser convocada por el Poder Legislativo, a iniciativa de la Cámara de Diputados, y otra no vinculante, que puede ser convocada tanto por el Poder Legislativo como por el Poder Ejecutivo.

En el capítulo I, artículos 1º a 8º, se preceptúan los principios generales que regulan la materia oportunidad, forma y publicidad de ambos tipos de consulta.

En el capítulo II, artículos 9º a 14, se establece el modo en que el Poder Legislativo podrá convocar a la ciudadanía a considerar, con carácter vinculante, un determinado proyecto de ley, el que de ser aprobado por el voto popular quedará automáticamente sancionado, no pudiendo, al igual que la ley de convocatoria, ser vetado por el Poder Ejecutivo.

En el capítulo III, artículos 15 a 20, se determina el mecanismo para la consulta con carácter no vinculante, la que versará sobre alguna cuestión específica que por su importancia merite la necesidad de la convocatoria.

También se garantiza la participación de los partidos políticos, estableciendo un período entre la publicación de la ley de convocatoria y el acto eleccionario, donde los mismos podrán realizar campañas a favor o en contra del tema sometido a consulta.

Para finalizar y en la seguridad de qué instrumento servirá para canalizar de manera directa la opinión de los ciudadanos, y con el fin de contribuir a la cons-

trucción de una democracia más moderna y pluralista ponemos a consideración de nuestros pares la aprobación del presente proyecto de ley.

José L. Gioja. — Eduardo Bauzá. — Horacio A. Zalazar.

IX

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

I

Consulta popular vinculante

Artículo 1º — A iniciativa de la Cámara de Diputados, el Congreso podrá someter un proyecto de ley a consulta popular vinculante, conforme a lo prescrito por el artículo 40 de la Constitución y esta ley.

La consulta popular vinculante y el proyecto de ley, deben aprobarse por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara del Congreso.

Art. 2º — La votación popular favorable y legalmente aprobada, implicará la aprobación del proyecto de ley y su promulgación automática.

La ley aprobada, entrará en vigencia a partir de su publicación, la que podrá hacer el Poder Ejecutivo o los presidentes de las Cámaras de Senadores o de Diputados indistintamente, siendo aplicables al caso, las disposiciones del artículo 1º y siguientes del Código Civil.

Art. 3º — No serán sometidos a consulta popular proyectos de ley que traten:

- a) La reforma de la Constitución Nacional;
- b) La Ley de Presupuesto;
- c) Las leyes impositivas y de coparticipación federal del artículo 75, inciso 2º Constitución Nacional;
- d) La aprobación de tratados internacionales.

Art. 4º — Sancionada la ley de convocatoria, el Poder Ejecutivo, o los presidentes de las Cámaras del Congreso, proveerán lo conducente a la más amplia publicidad de lo sometido a consulta. El comicio se realizará no antes de sesenta días de aprobada la convocatoria.

Art. 5º — Un proyecto igual o semejante al sometido a consulta, no podrá reiterarse antes de los tres años.

II

Consulta popular no vinculante

Art. 6º — El Congreso y el Poder Ejecutivo dentro de sus respectivas competencias constitucionales, podrán convocar a consulta popular no vinculante, de acuerdo al artículo 40 de la Constitución y esta ley.

El voto no será obligatorio.

Art. 7º — La convocatoria del presidente de la Nación, se realizará, por decreto refrendado por el jefe de Gabinete y el o los ministros del ramo. La convocatoria del Congreso será por ley, a propuesta de sus miembros, con iniciativa en cualquiera de las Cámaras.

Art. 8º — Regirá igualmente en la consulta no vinculante, la limitación del artículo 3º.

En todos los casos el Poder Ejecutivo, está obligado a prestar la colaboración que corresponde a la organización del comicio.

Art. 9º — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Jorge A. Villaverde.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La democracia de los antiguos como en Grecia, se ejercía directamente por el pueblo en asamblea. La Ecclesia, era un parlamento abierto al pueblo. Luego de dos siglos el sistema fue abandonado. La democracia directa renace nuevamente en el siglo XIII y aún se mantiene en algunos cantones suizos.

Cuando la burguesía llega al poder en el siglo XVIII, revive nuevamente la idea del gobierno del pueblo, pero lo numeroso de su composición hacía imposible la democracia directa dando lugar a la forma representativa de gobierno con la elección de los representantes a través del sufragio popular. Con las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa, nacen nuevas instituciones: la representación, el sufragio, las elecciones y por último los partidos políticos mediante los cuales se hace posible la participación popular y la elección de gobernante a través del voto de los ciudadanos.

Nuestro sistema de gobierno es representativo, tal como lo expresa el artículo 1º de la Constitución, pero nada impide, no obstante el silencio de la Constitución hasta 1994, volver excepcionalmente a la fuente, el pueblo, para escrutar su voluntad soberana, siempre que no se intente ejercer la voluntad legislativa y en consecuencia, no se afecte el sistema representativo de gobierno. La reforma constitucional de 1994, ha instalado en la Constitución, la participación directa, limitada, del pueblo en el poder.

Tratándose de consultas populares, se llama referéndum, cuando ella tiene relación con un acto de carácter normativo, y se designa como plebiscito, cuando la consulta trata un suceso que atañe la estructura del Estado, como decidir entre monarquía o república (conf. Biscaretti de Ruffia, Paolo, *Derecho Constitucional*, página 425). La reforma de 1994 introdujo la consulta popular sin entrar en debates terminológicos o doctrinales.

En el proyecto que presentamos, se trata por separado, en primer término, la consulta popular vinculante, que como tal, deviene en la sustitución del sistema representativo por la democracia directa, por lo que hemos sido más exigentes en las condiciones de viabilidad, requiriendo dos tercios de votos en cada Cámara, para la convocatoria de la ley propuesta al voto popular.

Limitamos la consulta vinculante, excluyendo la reforma de la Constitución, que tiene un proceso especialmente previsto en el artículo 30. La Ley de Presupuesto, que es la sanción legislativa más importante y compleja (artículo 75, inciso 8º Constitución Nacional). Las leyes impositivas y de coparticipación federal, donde juega la voluntad popular en equilibrio con el sistema federal y, las leyes que aprueban tratados internacionales.

La consulta popular vinculante no se puede repetir antes de tres años, en este lapso, puede cambiar la composición de las Cámaras para insistir.

A continuación el proyecto trata la consulta popular no vinculante cuyo voto no es obligatorio y es convocado por el presidente de la Nación mediante ley del Congreso, por iniciativa de cualquiera de las Cámaras.

Venimos a presentar un proyecto conciso y preciso en su contenido. Todo lo atinente al comicio, al trámite electoral, será regido por las normas vigentes, Código Nacional Electoral, Justicia Federal y demás legislación permanente de carácter electoral.

Jorge A. Villaverde.

X

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

CONSULTA POPULAR

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1º — La consulta popular establecida por el artículo 40 de la Constitución Nacional, se celebrará de acuerdo a las condiciones y procedimientos que se establecen en la presente ley.

Art. 2º — La consulta popular rebe versar sobre proyectos de ley o cuestiones políticas de relevante interés nacional.

Art. 3º — Los proyectos de ley que se encuentren en trámite por ante las Cámaras del Congreso de la Nación sin que hayan obtenido aún sanción por alguna de ellas, pueden ser sometidos a consulta popular.

Art. 4º — La consulta popular debe versar sobre una única materia y no puede comprender más de tres preguntas que deben ser redactadas de modo claro y preciso de manera tal que puedan ser respondidas por "sí" o "no", sin que de su formulación se sugiera o induzca una respuesta determinada.

Art. 5º — La publicación de la norma de convocatoria a consulta popular debe realizarse incluyendo el texto íntegro del proyecto de ley o la cuestión política, sus fundamentos y las preguntas sometidas a consulta en el Boletín Oficial y en los tres diarios de mayor circulación nacional. Asimismo se difundirá adecuadamente por los medios de radiodifusión.

Art. 6º — La consulta popular deberá realizarse dentro de un plazo no inferior a 60 días ni superior a 120 de la fecha de publicación de la ley o decreto de convocatoria, de modo tal que permita una amplia difusión de la propuesta.

Art. 7º — Los partidos políticos reconocidos que, dentro de los 30 días siguientes a la convocatoria, manifiesten ante la justicia electoral su voluntad de tomar posición sobre la cuestión sometida a la consulta popular, gozarán de las facilidades y franquicias legales establecidas para los actos electorales nacionales.

Art. 8º — Los órganos del Estado nacional, provincial o municipal no podrán fijar posición respecto de la con-

sulta luego de su convocatoria, ni intervenir directa o indirectamente en las campañas, ni podrán practicar actos que de alguna manera favorezcan o perjudiquen alguna posición.

Art. 9º.— Los comicios correspondientes a una consulta popular no pueden coincidir con elecciones generales, ni pueden realizarse hasta pasados cuatro meses de una consulta anterior.

Art. 10.— Se encuentran habilitados para participar en la consulta popular todos los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral nacional. A los fines de este comicio, el territorio nacional conformará un distrito electoral único.

Art. 11.— El procedimiento de emisión del sufragio y el escrutinio se regirán por el Código Electoral Nacional (ley 19.985) y la ley 19.108 que organiza la Justicia Electoral.

Art. 12.— La consulta popular se resolverá por la simple mayoría de votos válidos afirmativos emitidos. Los votos en blanco no serán contabilizados a los efectos del resultado electoral.

Art. 13.— La Junta Electoral declarará oficialmente el resultado de la consulta popular y lo comunicará oficialmente al Congreso y al presidente de la Nación, disponiendo su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 14.— Los gastos que demande la realización de una consulta popular se imputarán a una partida específica que preverá la ley general de presupuesto, la que deberá permitir la realización de al menos un comicio anual.

CAPÍTULO II

Consulta vinculante

Art. 15.— El Congreso de la Nación, por iniciativa de la Cámara de Diputados puede someter a consulta popular proyectos de ley iniciados ante ambas Cámaras.

Art. 16.— Se excluye como materia de consulta popular toda cuestión que por mandato constitucional deba resolverse por una ley que tenga previsto un procedimiento especial de sanción.

Art. 17.— El proyecto legislativo que se someterá a consulta forma parte anexa de la ley de convocatoria.

Art. 18.— La ley de convocatoria deberá aprobarse en una sesión especial convocada al efecto por una mayoría de los dos tercios de los miembros presentes de cada Cámara. A partir de su aprobación la ley de convocatoria se tiene por promulgada, debiendo procederse a su publicación oficial dentro de los 5 días.

Art. 19.— El voto de la ciudadanía resultará obligatorio, aplicándose subsidiariamente el Código Electoral nacional. La ley de convocatoria podrá establecer la votación por la afirmativa o negativa de un porcentaje mínimo del padrón electoral para validar la consulta.

Art. 20.— La aprobación de un proyecto de ley sometido a consulta popular vinculante lo convertirá en ley de la Nación, siendo su promulgación automática. El Poder Ejecutivo deberá realizar la publicación oficial de dicha ley dentro de los cinco días de realizado el escrutinio definitivo.

Art. 21.— La ley aprobada por una consulta popular no puede ser modificada ni derogada dentro de los dos años siguientes. Pasado dicho plazo sólo puede ser derogada totalmente por el Congreso de la Nación a través de una ley aprobada por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes de cada Cámara o por medio de una nueva consulta popular.

Art. 22.— Ningún proyecto de ley desechado por una consulta popular podrá tratarse por el Congreso hasta pasado un año desde que aquélla haya sido realizada.

CAPÍTULO III

Consulta no vinculante

Art. 23.— El Congreso, por iniciativa de cualquiera de las Cámaras, o el presidente de la Nación podrán convocar a consulta popular no vinculante, dentro de sus respectivas competencias, sobre proyectos de ley o cuestiones políticas de relevante interés nacional.

Art. 24.— La ley de convocatoria deberá aprobarse por simple mayoría, luego de lo cual se la tiene automáticamente por promulgada, debiendo procederse a su publicación oficial dentro de los 5 días.

Art. 25.— La convocatoria por el Poder Ejecutivo será decidida en acuerdo general de ministros que deberán refrendar el decreto juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

Art. 26.— El Poder Ejecutivo podrá someter a consideración proyectos legislativos que no hubieran sido objeto de su iniciativa ante el Congreso ni que tengan sanción por alguna de sus Cámaras. La publicación del decreto de convocatoria a consulta popular suspende, 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.

Art. 27.— La votación será facultativa, pero se tendrá por no válida la consulta si la cantidad de votantes no supera el cuarenta y cinco por ciento (45 %) de los ciudadanos en condiciones de emitir voto.

Art. 28.— El Congreso de la Nación deberá darle expreso tratamiento a los proyectos de ley que hubieran sido aprobados por la ciudadanía a través de una consulta popular no vinculante. A tal efecto la Cámara de Diputados deberá tratar el proyecto en la primera sesión posterior a la publicación oficial del resultado de la consulta.

Art. 29.— Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Eduardo Menem.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Dentro del capítulo segundo de la Constitución Nacional, "Nuevos derechos y garantías", el artículo 40 incorpora un mecanismo de democracia semidirecta que denomina consulta popular. El mismo constituye una novedad en nuestro ordenamiento constitucional, sólo encontrando antecedentes en leyes especiales que han convocado a consultas no vinculantes.

Pasando al análisis del proyecto que se propone resulta necesario precisar los alcances del mismo en los aspectos principales:

1. *Materia:*

a) *Proyectos de ley:* para la consulta vinculante se excluyen aquellas materias que tiene previsto por la Constitución un procedimiento especial de sanción. Así se excluyen las leyes de índole tributaria, la reforma de la Constitución, coparticipación federal, régimen electoral, partidos políticos, reclutamiento de tropas, etcétera.

En cambio no existen limitaciones sobre el objeto de los proyectos de ley que se sometan a consulta popular no vinculante.

Se admite que los proyectos de ley en trámite ante el Congreso puedan ser objeto de consulta popular. De otro modo se estaría limitando profundamente la materia de consulta ya que casi sobre todos los temas de relevancia existen proyectos presentados por legisladores, que se encuentran en diferente estado parlamentario. La limitación que se incluye es que no tenga sanción por alguna de las Cámaras.

b) *Cuestiones políticas de relevante interés nacional:* se incluye una fórmula amplia que permite incluir prácticamente cualquier tema, siguiendo la redacción de la ley portuguesa. Se habla de "cuestiones políticas" que parece más amplio e incluye el concepto de "decisiones", que es una consecuencia natural de la resolución de la cuestión.

2. *Oportunidad:* siguiendo a la ley española y portuguesa se establece que la fecha de la consulta no puede coincidir con elecciones generales. Se trata de un tema opinable. Con esta propuesta se trata de centrar el debate público sobre la materia objeto de consulta, evitando de esta manera la confusión que generaría en la opinión pública votar en el mismo acto candidatos. Es obvio que la consulta genera una absoluta polarización en las dos alternativas, que puede interferirse mutuamente con las elecciones generales.

Se propone también separar una consulta de otra por un lapso no inferior a 4 meses. Así se estaría admitiendo no más de 3 consultas anuales.

Otra limitación práctica a la cantidad de consultas es la previsión en la ley de presupuesto general de una partida específica.

No se incluyó una cláusula habitual en el derecho comparado y en los proyectos presentados que es la inhabilitación de la consulta bajo estado de sitio. Creemos que esta previsión hace al sistema electoral general y no puede incluirse aisladamente para la consulta popular.

3. *Procedimiento:* se habilita para ambas consultas a los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral Nacional. Se aplican a todos los efectos las normas del Código Electoral Nacional siendo autoridad de aplicación la Justicia Electoral.

En cuanto a las campañas, se prevé que los partidos políticos deberán manifestar su voluntad de intervenir fijando posición ante cada consulta.

Es una solución analógica con la decisión de presentar candidatos que cada partido debe efectuar ante una elección general.

4. *Consulta vinculante.* La ley de convocatoria debe ser sancionada por los 2/3 de los miembros presentes de cada Cámara. De este modo, teniendo en cuenta la trascendencia institucional y el alto costo económico de su celebración, se limita la convocatoria a consultas populares a la existencia de un mínimo consenso político en tal sentido.

Teniendo en cuenta que los votos en blanco no se contabilizarán a los efectos del resultado electoral de la consulta, se faculta a que el Congreso en la ley de convocatoria a la consulta, pueda establecer un porcentaje mínimo necesario de votos afirmativos y negativos del padrón electoral a los efectos de validar la consulta.

Del mismo modo se exigen condiciones especiales para la derogación de leyes sancionadas por una consulta popular. Por un lado dejar transcurrir un lapso de dos años, ya que se supone que una ley votada bajo este mecanismo no tiene una vigencia circunstancial, y luego para su derogación total se exige una mayoría especial de 2/3 o convocar a una nueva consulta.

Es decir que se parte del supuesto que la ley sancionada por la ciudadanía en una consulta, tiene un carácter especial no pudiendo asimilarse su tratamiento luego de sancionada a una ley ordinaria.

En cuanto al proyecto rechazado, se limita temporalmente la posibilidad que el Congreso trate tal proyecto, respetando así la voluntad popular. El plazo previsto es de un año.

5. *Consulta no vinculante.* Se habilita a cualquiera de las dos Cámaras la iniciativa de leyes de convocatoria a consulta no vinculante. El Congreso sólo podrá someter a consulta proyectos de ley, tal como establece la Constitución Nacional cuando establece "dentro de sus respectivas competencias". Para la aprobación de tal ley de convocatoria no se establece ninguna mayoría especial, y la misma se promulga de modo automático.

El Poder Ejecutivo podrá someter a consulta la decisión de cuestiones políticas de relevante interés nacional y proyectos de ley, ya que obviamente la iniciativa legislativa es una de sus competencias.

En cuanto a los proyectos de ley se excluye aquellos que hayan sido objeto de iniciativa por el propio Poder Ejecutivo y los que hayan ya sido sancionados por una Cámara, evitando de ese modo interferencias entre los poderes.

Para otorgarle validez a una consulta popular no vinculante, teniendo en cuenta que el voto es facultativo, se previó requerir una votación de al menos el 45 % del padrón. De este modo se evita legitimar una consulta en la que participó una porción mínima de la ciudadanía.

Los proyectos de ley sometidos a consulta popular no vinculante que hayan recibido el voto afirmativo, ingresan para su tratamiento a la Cámara de Diputados en la primera sesión.

Eduardo Menem.

XI

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, ...

Artículo 1º — La presente ley tiene por objeto la reglamentación de los institutos de consulta popular previstos en el artículo 40 de la Constitución Nacional.

TÍTULO I

CAPÍTULO I

De los institutos de consulta

Art. 2º — La consulta popular vinculante (referéndum decisorio) es el instituto mediante el cual el Congreso de la Nación, a iniciativa de la Cámara de Diputados, somete a la decisión del electorado un proyecto de ley.

Art. 3º — La consulta popular no vinculante (referéndum consultivo) es el instituto mediante el cual el Congreso de la Nación o el presidente de la Nación requieren la opinión del electorado sobre actos propios que a cada uno de esos órganos atribuye el ordenamiento constitucional.

TÍTULO II

De la consulta popular vinculante

Art. 4º — No pueden ser sometidas a consulta popular vinculante de las materias excluidas del derecho de iniciativa (proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributo, presupuesto, materia penal en virtud del artículo 39 de la Constitución Nacional) y las que requieran mayorías especiales para su aprobación.

Art. 5º — El Congreso de la Nación convoca a consulta popular vinculante en virtud de la ley que no puede ser vetada, aprobada en sanción especial a tal efecto.

Art. 6º — La ley de convocatoria a consulta popular vinculante deberá ser sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de ambas Cámaras.

Art. 7º — La ley de convocatoria debe contener:

- a) El texto completo del proyecto de ley a ser sancionada o derogada;
- b) La pregunta que ha de responder el electorado formulada de manera afirmativa;
- c) La fecha de realización de la consulta vinculante.

Art. 8º — Un proyecto de ley sometido a decisión del electorado es probado cuando el voto afirmativo obtiene la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos. El voto de los ciudadanos será obligatorio, en sentido afirmativo o negativo.

Art. 9º — La ley aprobada mediante el procedimiento de la consulta popular vinculante sólo podrá ser modificada o derogada por otra ley aprobada por el mismo procedimiento.

TÍTULO III

De la consulta popular no vinculante

Art. 10. — No pueden ser objeto de consulta popular no vinculante las materias excluidas en el artículo 4º de la presente ley.

Art. 11. — La consulta popular no vinculante puede ser convocada por:

- a) El Congreso Nacional en virtud de ley promovida por cualquiera de sus Cámaras y aprobada en sesión especial convocada a ese efecto por simple mayoría de votos;
- b) El presidente de la Nación en virtud del decreto, refrendado por el jefe de Gabinete de Ministros y el o los ministros del área cuyo tema sea sometido a la opinión del electorado.

Art. 12. — La convocatoria a consulta popular no vinculante contiene:

- a) La decisión puesta a consideración del electorado;
- b) La pregunta que ha de responder el electorado, formulada de manera afirmativa;
- c) La fecha en que se realizará la consulta popular no vinculante.

Art. 13. — La opinión del electorado se considera positiva o negativa a simple pluralidad de sufragios válidos emitidos. El voto de los ciudadanos no será obligatorio. Podrán sufragar todos los ciudadanos que puedan ser electores de conformidad con lo establecido en el Código Electoral Nacional.

TÍTULO IV

De las disposiciones comunes

CAPÍTULO I

De la difusión

Art. 14. — La convocatoria se publicará en el Boletín Oficial de la República Argentina y en los boletines oficiales provinciales con una antelación no menor de (30) días ni mayor a (90) días corridos, respecto de la fecha fijada para la realización de la consulta popular.

Art. 15. — Se difundirá a través de los medios de difusión gráfico, televisivo, radial o informativo de que disponga el Congreso de la Nación y/o la Presidencia de la Nación y en tres (3) de los diarios de mayor circulación del país.

CAPÍTULO II

Del acto eleccionario

Art. 16. — No puede convocarse a consulta popular en fecha coincidente con la realización de elecciones ordinarias.

Art. 17. — El acto eleccionario se rige por el Código Electoral Nacional en lo que sea de aplicación y no se oponga a la presente ley, y será competente la Justicia Electoral Nacional.

Art. 18. — El electorado se manifestará por sí o por no, en boletas separadas de un mismo tamaño, color, forma y texto.

Art. 19. — La pregunta deberá formularse a través de un enunciado afirmativo, con objetividad, claridad y precisión sin insinuar directa o indirectamente el sentido de la respuesta. Las boletas no podrán contener considerando, preámbulo, nota explicativa, logo, dibujo o fotografía alguna que puedan inducir o confundir al electorado.

Art. 20. — En el caso de que se realicen en una misma fecha más de una consulta popular, las boletas que se utilicen deben diferenciarse claramente entre sí.

Art. 21. — Las campañas electorales deberán finalizar 48 horas antes de los comicios.

Art. 22. — Los gastos ocasionados por las consultas populares serán afectados a la cuenta de gastos generales con imputación al próximo ejercicio presupuestario.

Art. 23. — El tribunal electoral tiene a su cargo el control de la redacción y confección de las boletas.

Art. 24. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Leopoldo R. G. Moreau.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Los mecanismos de consulta popular, vinculante y no vinculante, establecidos en el artículo 40 de la Constitución Nacional, tienen como objetivo principal facilitar la participación ciudadana, reconocida como uno de los pilares del estado democrático. La evolución constitucional en este siglo aconseja que la participación de los habitantes de una comunidad política en el proceso de toma de decisiones no se limite al voto para la elección de sus representantes, pues cuando ése es el caso, se diluye la relación entre las decisiones colectivas y la

voluntad de los afectados y el gobierno aparece como algo ajeno a la ciudadanía. Por otra parte, la ausencia de participación impide el desarrollo de hábitos sociales de discusión, negociación, conciliación y no permite que se conciba a la democracia como una forma de organización estatal no limitada al mecanismo de designación de funcionarios.

Estos institutos son instrumentos que fomentan la desburocratización del Estado ya que consultar a los interesados aumenta el poder de los gobernados en el manejo de las cuestiones públicas y hace posible la realización de políticas más adecuadas. La introducción de estos procedimientos resulta saludable y significa un contralor más en el ejercicio del poder, o una seguridad de que será más justo. Asimismo, contempla favorablemente el derecho del ciudadano a no ser obligado a obedecer sin ser oído, y a expresar sus puntos de vista acerca de los deberes y sacrificios que se le imponen.

El proyecto que ponemos a consideración intenta reflejar los conceptos expuestos. Asignamos particular importancia a la difusión, ya que la información propicia y garantiza la participación. Es por esto que el proyecto establece que el Congreso de la Nación o la Presidencia de la Nación, según sea el caso, garanticen la más amplia promoción por los medios de comunicación.

Otro rasgo destacable de este proyecto es la posibilidad de que se pueda realizar en la misma fecha más de una consulta popular ateniéndose a razones presupuestarias con la condición de que las boletas utilizadas se diferencien claramente entre sí.

En razón de los argumentos aquí de arrollados, señor presidente, creemos necesaria la pronta aprobación de la presente para poner en funcionamiento estos institutos sin más demora.

Leopoldo R. G. Moreau.