



REPÚBLICA ARGENTINA

# DIARIO DE SESIONES

CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN

**42ª REUNIÓN – 15ª SESIÓN ORDINARIA**  
**(Continuación)**

**9 DE AGOSTO DE 2000**

**Presidencia del señor vicepresidente de la Nación, licenciado CARLOS A. ÁLVAREZ,**  
**y del señor presidente provisional del Honorable Senado, doctor JOSÉ GENOUD**

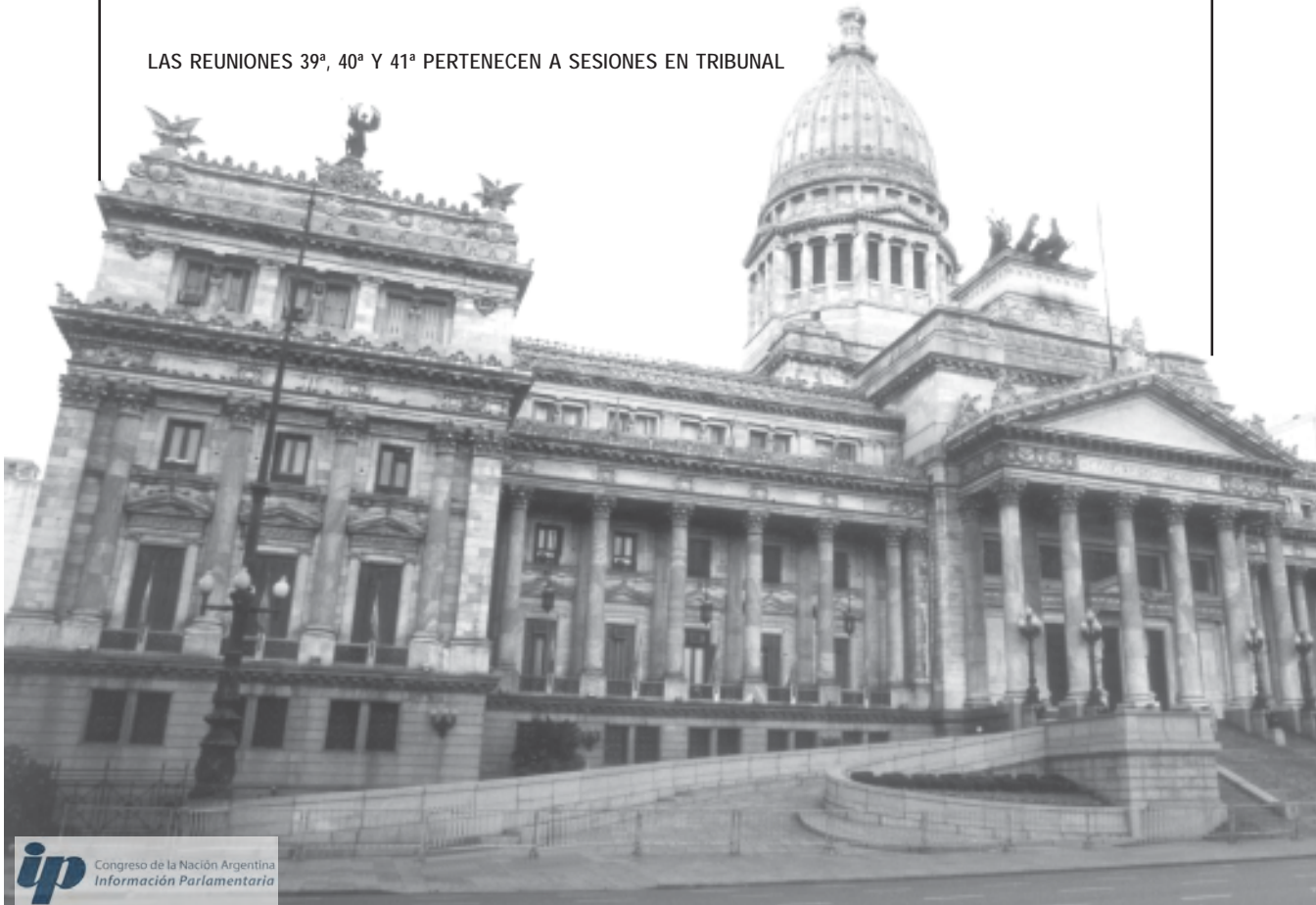
Secretarios:

**Señor MARIO L. PONTAQUARTO, doctor RICARDO MITRE y señor JUAN C. OYARZÚN**

Prosecretarios:

**Señor ALEJANDRO L. COLOMBO, doctor MIGUEL A. FERNÁNDEZ ALÍAS, doctora VILMA IBARRA,**  
**doctor VÍCTOR R. VANNINI y señor RODOLFO BERNARDINI**

LAS REUNIONES 39ª, 40ª Y 41ª PERTENECEN A SESIONES EN TRIBUNAL



PRESENTES:	
AGÚNDEZ, Jorge A.	ORTEGA, Ramón B.
ALASINO, Augusto	UDIN, Ernesto
ALTUNA, Juan C.	PALACIOS, Gerardo L.
ANGELOZ, Eduardo C.	PARDO, Ángel F.
ARNOLD, Eduardo A.	PRETO, Ruggero
BAUZÁ, Eduardo	PRUYAS, Tomás R.
BRANDA, Ricardo A.	RAJER, Beatriz I.
BRAVO, Leopoldo	RODRÍGUEZ, Manuel A.
CAFIERO, Antonio F.	RODRÍGUEZ SÁA, Alberto
CANTARERO, Emilio Marcelo	ROMERO, Marcelo J.
CARBONELL, José F.	ROMERO FERIS, José A.
CORACH, Carlos Vladimiro	ROSTAN, Néstor D.
COSTANZO, Remo J.	SÁEZ, José María
DE LA ROSA, Carlos L.	SAGER, Hugo Abel
DEL PIERO, Pedro	SALA, Osvaldo R.
GAGLIARDI, Edgardo	SALUM, Humberto E.
GALVÁN, Raúl A.	SAN MILLÁN, Julio A.
GARCÍA ARECHA, José M.	SAPAG, Felipe R.
GENOUD, José	SAPAG, Silvia E.
HUMADA, Julio C.	SERGENESE, Carlos J. A.
LEÓN, Luis A.	TELL, Alberto Máximo
LÓPEZ, Alcides H.	ULLOA, Roberto Augusto
LOSADA, Mario A.	USANDIZAGA, Horacio Daniel
LOZA, Juan Carlos	VARIZAT, Daniel A.
MAGLIETTI, Alberto R.	VERNA, Carlos Alberto
MARTÍNEZ ALMUDEVAR, Enrique J. M.	VILLARROEL, Pedro G.
MASSACCESI, Horacio	VILLAVERDE, Jorge A.
MASSAT, Jorge	YOMA, Jorge R.
MAYA, Héctor M.	ZALAZAR, Horacio Aníbal
MELGAREJO, Juan I.	
MENEGHINI, Javier R.	
MENEM, Eduardo	
MIKKELSEN-LÖTH, Jorge F.	
MOLINARI ROMERO, Luis A. R.	
MOREAU, Leopoldo R. G.	
	AUSENTES, CON AVISO:
	BAUM, Daniel
	CABANA, Fernando V.
	DI PIETRO, Arturo R.
	GIOJA, José L.
	VAQUIR, Omar M.

SUMARIO	
1. Manifestaciones. (Pág. 4272.)	Choele-Choel - Pico Truncado, respectivamente (S.-233 y 102/00). Se aprueba. (Pág. 4281.)
2. Continúa la consideración del dictamen de las comisiones de Ecología y Desarrollo Humano y de Población y Desarrollo en el proyecto de ley de los señores senadores Cafiero y Del Piero por el que se crea en el ámbito de la Vicepresidencia de la Nación el Consejo Nacional de Desarrollo Humano (S.-595/00). Se aprueba. (Pág. 4272.)	4. Consideración de la renuncia de la doctora Vilma Ibarra al cargo de prosecretaria de Coordinación Institucional. (Pág. 4287.)
3. Consideración del dictamen de las comisiones de Energía, de Obras Públicas y de Presupuesto y Hacienda de dos proyectos de ley: uno de los señores senadores Sala y Sáez y el otro del señor senador Arnold y otros señores senadores, por los que se declara de interés nacional la interconexión de las estaciones transformadoras de Choele-Choel - Puerto Madryn y	5. Designación y juramento del prosecretario de Coordinación Institucional, doctor Víctor Ramón Vannini. Se aprueba. (Pág. 4288.)
	6. Destino de un proyecto. (Pág. 4288.)
	7. Consideración del dictamen de las comisiones de Asuntos Administrativos y Municipales, de Trabajo y Previsión Social y de Transportes en el proyecto de ley en revisión por el que se establece la invariabilidad de la proporción accionaria correspondiente al Programa de Propiedad Participada de Aerolíneas Argentinas S.A. (C.D.-122/98). Se aprueba. (Pág. 4289.)
	8. Consideración del dictamen de la comisión de Asuntos Constitucionales en varios proyectos

28. **Consideración sobre tablas del proyecto de comunicación** del señor senador **Arnold** por el que se solicita la puesta en funcionamiento de las instalaciones del denominado **Paso de Integración Austral**, ubicado en el Monte Aimond, Santa Cruz (S.-1.170/00). Se aprueba. (Página 4419.)
29. **Consideración sobre tablas del proyecto de comunicación** del señor senador **Alasino** por el que se solicita se instrumente un **régimen de admisión temporaria de combustibles** para el **sector arrocero** (S.-1.137/00). Se aprueba. (Página 4420.)
30. **Consideración sobre tablas del proyecto de comunicación** del señor senador **Alasino** por el que se solicitan **informes** acerca de la situación del **sector arrocero** en la provincia de **Entre Ríos** (S.-1.541/00). Se aprueba. (Pág. 4420.)
31. **Manifestaciones de la Presidencia.** Se levanta la sesión por falta de quórum. (Pág. 4421.)
32. **Apéndice:**

I. **Sanciones del Honorable Senado.**  
(Pág. 4422.)

II. **Inserciones.** (Pág. 4433.)

— En Buenos Aires, a las 16 y 56 del miércoles 9 de agosto de 2000:

## 1

### MANIFESTACIONES

**Sr. Presidente.** — Continúa la sesión, señores senadores.

Tiene la palabra el senador Cafiero.

**Sr. Cafiero.** — Señor presidente: en primer lugar, no voy a plantear una cuestión de privilegio pero sí decir algunas palabras para manifestar mi adhesión al movimiento que los trabajadores argentinos están haciendo frente a las puertas del Congreso de la Nación.

Creo que la que defienden es una causa justa. Lo están haciendo en forma pacífica y, más aún, creo que el proyecto que han elaborado sobre seguro de desempleo es coherente y viable, digno de ser estudiado no sólo por el Poder Ejecutivo sino también por este Parlamento.

## 2

### CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO

**Sr. Presidente.** — Continúa la consideración del dictamen de las comisiones de Ecología y

Desarrollo Humano y de Población y Desarrollo en el proyecto de ley de los señores senadores Cafiero y Del Piero por el que se crea en el ámbito de la Vicepresidencia de la Nación el Consejo Nacional de Desarrollo Humano. (Orden del Día N° 471.)

Por Secretaría se dará lectura.

**Sr. Secretario** (Pontaquarto). — (*Lee*)

### Dictamen de comisiones

*Honorable Senado:*

Vuestras comisiones de Ecología y Desarrollo Humano y de Población y Desarrollo han considerado el proyecto de ley de los señores senadores Cafiero y Del Piero creando en el ámbito de la Vicepresidencia de la Nación el Consejo Nacional de Desarrollo Humano; y, por las razones que dará el miembro informante, os aconsejan su aprobación.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del reglamento del Honorable Senado, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de las comisiones, 6 de junio de 2000.

*Antonio F. Cafiero. — Ramón B. Ortega. — Carlos L. de la Rosa. — Néstor D. Rostan. — Juan C. Altuna. — José L. Gioja. — Edgardo J. Gagliardi. — Horacio A. Zalazar. — Marcelo J. Romero. — Hugo A. Sager. — Osvaldo R. Sala. — Silvia E. Sapag. — Eduardo A. Arnold. — Alberto J. Rodríguez.*

### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° — Créase en el ámbito de la Vicepresidencia de la Nación el Consejo Nacional de Desarrollo Humano. Será su misión orientar al sector público en las políticas, acciones y programas para el logro del desarrollo humano consagrado en la Constitución Nacional.

Art. 2° — El vicepresidente de la Nación tendrá a su cargo la presidencia del consejo creado por el artículo 1° de la presente ley, correspondiendo la Vicepresidencia al director nacional del Programa Argentino de Desarrollo Humano, organismo encargado de la elaboración del informe argentino sobre desarrollo humano.

Art. 3° — El Consejo Nacional estará integrado por un representante de cada una de las siguientes instituciones:

- a) Jefatura de Gabinete de Ministros;
- b) Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente;
- c) Consejo Interuniversitario Nacional (CIN);
- d) Federación Argentina de Municipios;
- e) Consejos federales vigentes a la fecha de sanción de la presente ley (vivienda, salud,

**Sr. Tell.** – Señor presidente: a los efectos de acelerar el trámite de la sanción de este proyecto, tan esperado por los trabajadores de Aerolíneas Argentinas, voy a solicitar la inserción de mi discurso en el Diario de Sesiones.

–Asentimiento.

–El texto de la inserción solicitada es el siguiente:

**FUNDAMENTOS EN APOYO A LA SANCIÓN DEL PROYECTO CD 122/98 (INVARIABILIDAD DE LA PROPORCIÓN ACCIONARIA DEL PPP EN AEROLÍNEAS ARGENTINAS)**

1. La sanción de la ley 23.696 consagró un sistema que habilitaba la participación de sus trabajadores en el capital accionario de las empresas a privatizarse en virtud de dicha norma.

Este objetivo, al que la ley prestó una regulación minuciosa, sufrió más tarde en el concreto caso de algunas compañías –el de Aerolíneas Argentinas S.A. a que alude el proyecto, en particular– distorsiones que en la práctica han desvirtuado ese objetivo original.

Ahora bien, ese objetivo original debe mantenerse incólume a riesgo de colocar las suerte de estos derechos laborales en manos de otras categorías accionarias que terminen, caso contrario, ocupando el lugar ideado por la ley 23.696 para los trabajadores de dichas empresas.

Asegurar la invariabilidad de aquella proporción accionaria, como lo alienta el proyecto que tenemos a revisión, es un objetivo instrumental a la vez que valioso para mantener aquella incolumidad a la que arriba nos referimos. Del mismo modo resulta apta la forma de asegurarlo, permitiendo a los trabajadores involucrados el permanente derecho de suscribir las acciones necesarias para mantener dicha proporción integrando el valor de tal obligación por los modos especialmente previstos en la ley 23.696; vale decir, afectando para ello los dividendos del caso y hasta el 50% de la participación en las ganancias instrumentadas en el bono respectivo cuya regulación se practica por la ley de sociedades 19.550 común para este título en cualquiera de los supuestos en que proceda su emisión.

A su vez, debe quedar en manos de los titulares del Programa de Propiedad Participada toda decisión en orden a las variaciones que pueda experimentar la proporción accionaria del grupo laboral, sin que al respecto puedan ejercer influencia sobre ella las otras categorías accionarias.

Del mismo modo que tanto en los aumentos de capital social como en la capitalización de aportes irrevocables puedan tener participación aquellos que originalmente fueron reconocidos como participantes del capital social a título de integrantes del Programa de Propiedad Participada; lo contrario sig-

nificaría admitir la probable erosión de dicho derecho por la vía de la decisión de otras categorías accionarias que, imponiendo distintos métodos inalcanzables para los trabajadores en cuanto respecta al pago de las obligaciones suscriptas, impondrían –como ha sido el caso que motivó este proyecto– una tácita licuación de la proporción original de los beneficiarios del PPP en evidente desmedro de éstos.

2. Por las razones que anteceden, señor presidente, solicito a los miembros de esta Honorable Cámara se sirvan sancionar este proyecto.

**Sr. Presidente.** – Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en general.

–La votación resulta afirmativa.

–En particular es igualmente afirmativa.

**Sr. Presidente.** – Queda definitivamente sancionado el proyecto de ley. Se harán las comunicaciones correspondientes.

**8**

**CONSULTA POPULAR**

**Sr. Presidente.** – Corresponde considerar el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales en varios proyectos de ley presentados por distintos señores senadores sobre consulta popular. (Orden del Día N° 1392.)

Por Secretaría se dará lectura.

**Sr. Secretario** (Pontaquarto). – (*Lee*)

**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.

TITULO 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 emi-

tidos, 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.

TITULO 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 Se-

nadores, 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 prescripto 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 2º, Constitución Nacional;
- d) La aprobación de tratados internacionales.

Art. 4º – Sancionada la ley de convocatoria, el Poder Ejecutivo, o los presidentes de las Cá-

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

## II

### *Consulta popular no vinculante*

Art. 6° – 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. 7° – 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. 8° – Regirá igualmente en la consulta no vinculante, la limitación del artículo 3°.

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

Art. 9° – 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 1° 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 afec-

ta 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°, 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,...*

### TITULO I

#### **Consulta popular vinculante**

Artículo 1° – 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 eleccionario 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 sí 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.

## TITULO 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.

## TITULO 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 las 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 Hammurabi, 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 aquéllos.

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 1913; 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 Armado 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 semidirectas 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 esa 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,...*

#### TITULO 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.

#### TITULO 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.

#### TITULO 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 tres diarios de mayor circulación del país.

Art. 10.– Dictada la convocatoria, todos los puntos sometidos a consulta 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 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 afirmati-



vo 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 1, 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 el 14, 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 inscriptos 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 de 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 el 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 art. 40, C. N., y la iniciativa popular del art. 39, C. N.

A pesar de 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 Maastricht, 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 directa-

mente 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 hispano criolla.

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 art. 39, C. N., 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, Georges 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 ínsito como causa principal o accesorio, 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 Georges 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 irremediablemente 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 de 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 de 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, social, 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 de 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 mayoría absoluta de votos válidos emitidos.

Art. 3° – *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.

#### TITULO II

##### **Consulta popular vinculante. Sus normas específicas**

Art. 4° – *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. 5° – *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. 6° – *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.

#### TITULO III

##### **Consulta popular no vinculante. Sus normas específicas**

Art. 7° – *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. 8° – *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. 9° – *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.

#### TITULO 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 3 (tres) 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 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. 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 ade-

lante, “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 CN, 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 6º 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 semidirecta (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 CN se hubiera vis-

to 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 convoke.

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 procedencia 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,...*

## TITULO 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.

## TITULO 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.

## TITULO 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 pregun-

tas 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 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 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 nacional.

*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 al él” (*El contrato social*, libro III, cap.)

Estas son consecuencia 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 la democracia, sino que ha de ser entendido como la ocupación por partes 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 rechazadas 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 y 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 mate-

ria 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 aquélla. 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 desaprobado 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 reali-

zado en 1802 se consagró a Napoleón cónsul 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 manifestamente 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 status 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 democracia, 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 tenta-

ción 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*, Ed. Tecnos, Madrid, 1965, pág. 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 omnicomprendivas, 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, Nros. 1.561/62 del 24 de diciembre de 1968, pág. 912).

En lo que respecta a nuestro país, la Constitución Nacional 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 2272/84 PEN, 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 el 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 establecidos pautas claras y concretas y la aplicación supletoria en lo procedente del Código Electoral nacional y la competencia de la Justicia Electoral nacional.

Por éstas 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 1° – El mecanismo de consulta popular garantizado por el artículo 40 de la Constitución Na-

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

Art. 2° – 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. 3° – Se encuentran habilitados para participar del acto eleccionario todos los ciudadanos inscriptos en el padrón electoral correspondiente a la última elección nacional y los que hubieran sido incorporados a la fecha de la consulta popular.

Art. 4° – 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. 5° – La consulta popular no deberá coincidir con ninguna elección nacional.

Art. 6° – 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. 7° – 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. 8° – 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. 9° – 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” conjuntamente con el artículo 39 que se refiere a 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 Maastricht 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 meritúe 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 que el instrumento servirá para canalizar de manera directa la opinión de los ciudadanos, y con el fin de contribuir a la construcción 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 1° – 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. 2° – 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 1° y siguientes del Código Civil.

Art. 3° – 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. 4° – 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. 5° – Un proyecto igual o semejante al sometido a consulta, no podrá reiterarse antes de los tres años.

## II

### Consulta popular no vinculante

Art. 6° – 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. 7° – 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. 8° – Regirá igualmente en la consulta no vinculante, la limitación del artículo 3°.

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

Art. 9° – 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 1° 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 a 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° 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 1° – 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. 2° – La consulta popular debe versar sobre proyectos de ley o cuestiones políticas de relevante interés nacional.

Art. 3° – 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. 4° – 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. 5° – 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. 6° – 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. 7° – 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. 8° – Los órganos del Estado nacional, provincial o municipal no podrán fijar posición respecto de la consulta 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. 9° – 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 inscriptos 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, conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

Art. 26. – El Poder Ejecutivo podrá someter a consideración proyectos legislativos que no hubiera 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 necesarios precisar los alcances del mismo en los aspectos principales:

1. *Materia:*

a) *Proyectos de ley:* Para la consulta vinculante se excluyen aquellos 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 inscriptos 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  $\frac{2}{3}$  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 2 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  $\frac{2}{3}$  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 solo podrá someter a consulta proyectos de ley, tal como establece la Constitución Nacional cuando establece “dentro o 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.

## TITULO 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



ra de Diputados, somete a la decisión del electorado un proyecto de ley.

Art. 3° – 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.

## TITULO II

### De la consulta popular vinculante

Art. 4° – 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. 5° – 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. 6° – 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. 7° – 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. 8° – 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. 9° – 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.

## TITULO III

### De la consulta popular no vinculante

Art. 10. – No pueden ser objeto de consulta popular no vinculante las materias excluidas en el artículo 4° 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 de 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.

## TITULO 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 dispongan el Congreso de la Nación y/o la Presidencia de la Nación y en (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 pudan 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 ateniéndonos a razones presupuestarias con la condición de que las boletas utilizadas se diferencien claramente entre sí.

En razón de los argumentos aquí desarrollados, señor presidente, creemos necesaria la pronta apro-

bación de la presente para poner en funcionamiento estos institutos sin más demora.

*Leopoldo R. G. Moreau.*

**Sr. Presidente.** – En consideración en general.

**Sr. Yoma.** – Pido la palabra.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el senador Yoma.

**Sr. Yoma.** – Quiero decir unas pocas palabras, señor presidente.

Paradójicamente, el tema que nos ocupa fue quizá uno de los puntos liminares de la reforma constitucional de 1994 y que gozara de mayor nivel de consenso en la Convención de Santa Fe, pero, a la vez, uno de los más postergados, debatidos y difíciles de consensuar en el Parlamento. De ahí la paradoja.

No es casual que luego de seis años de haberse sancionado la nueva Constitución –se establece este mecanismo en su artículo 40–, podamos recién hoy cumplir su mandato y reglamentar el instituto de la democracia semidirecta a través de una ley del Congreso de la Nación. Digo que no es casual porque en estos años de debate los primeros tiempos fueron signados por el interrogante acerca de cuáles eran las materias sobre las cuales podía versar una consulta popular.

En algunos proyectos, tanto de mi autoría como de otros señores senadores, se señalaba que el artículo 40 de la Constitución Nacional no fija límites y que cualquier proyecto de ley –tal como expresa dicho artículo– podía ser sometido a consulta popular vinculante.

Por otra parte, en otras iniciativas se condicionaba esta cláusula, estableciéndose algún límite respecto de las materias, a través de distintas consideraciones. Por ejemplo, fijando mayorías calificadas para la sanción del proyecto de ley sometido a consulta popular o limitando los temas que pudiesen haber sido objeto de consulta popular.

Estas cuestiones nos llevaron gran parte del debate. Hemos logrado una fórmula de consenso, a través de la cual la ley reglamentaria de la Constitución no establece límites en lo que hace a la materia en sí pero se buscó un mecanismo genérico por el cual todas aquellas materias cuyo tratamiento no esté condicionado en la Constitución Nacional –sea por las mayorías exigidas para la sanción o por el requisito de la Cámara de origen– pueden ser objeto de consulta popular.

Este mecanismo restrictivo en razón de la materia deja fuera de la posibilidad de la consulta popular a aquellos temas en los cuales la Cámara de origen es el Senado —obviamente, ya que la Constitución Nacional establece taxativamente que los proyectos de ley sobre consulta popular deben iniciarse por la Cámara de Diputados. Por ende, no podrían ser materia de consulta popular las leyes de coparticipación federal de impuestos o de promoción industrial, ya que, según lo establece la Carta Magna, éstas deben ser iniciadas en el Senado—.

En cuanto a las mayorías calificadas que la Constitución exige, quedarían fuera de la posibilidad de someter a consulta popular la reforma de la Constitución, que exige mayoría de dos tercios, y las reformas al Código Electoral Nacional, para las que se requiere mayoría absoluta.

Entonces, con la excepción de materias en las que la Constitución establece taxativamente a la Cámara de Diputados como iniciadora —el presupuesto y los impuestos, que deben iniciarse en esa Cámara— o la Ley de Coparticipación Federal, que se inicia por el Senado, o aquellas respecto de las cuales establece la Constitución una mayoría calificada, como dije anteriormente, todas las otras materias pueden ser objeto de consulta popular.

En esto nos hemos apartado de lo que es la legislación comparada, ya que, por ejemplo, en las Constituciones de Dinamarca, Alemania o Suiza no se establece restricción alguna en razón de la materia; pero nosotros, en tren de buscar el consenso necesario para reglamentar este instituto de la Constitución, hemos adoptado un régimen restrictivo.

Hay otras Constituciones que establecen un régimen a través del cual se exige la firma de determinado porcentaje o cantidad de ciudadanos inscritos en el padrón electoral para refrendar una convocatoria a consulta popular. Es decir que sería una consulta popular convocada por iniciativa del pueblo, a través de la firma de determinada cantidad de electores.

También nuestra Constitución se apartó de ello y establece el régimen semidirecto, es decir es facultad exclusiva del Congreso de la Nación la convocatoria a una consulta popular sobre la materia que el Congreso indique, por ley sancionada con la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara del Congreso y por iniciativa de la Cámara de Diputados.

Luego, se establece un parámetro respecto del porcentaje de asistencia del cuerpo electoral a una consulta convocada por el Congreso Nacional para que ésta se tome como válida.

Al respecto, hemos seguido bastante la legislación comparada, no solamente comparada en términos del derecho en otros países, sino también con relación al derecho público provincial. En varias provincias se establece un porcentaje determinado de electores que deben concurrir al acto eleccionario como requisito para que la consulta sea válida. Sobre el particular hemos seguido algunas Constituciones —en el derecho comparado— y establecimos un piso del 35 por ciento —como mínimo— de los electores inscritos en el Registro Electoral de la Nación, para que concurren a este acto eleccionario a fin de que sea válida y vinculante la consulta popular.

Según el proyecto de ley, la consulta popular vinculante es obligatoria y su voto afirmativo —de acuerdo con lo que dice la Constitución— lo transforma automáticamente en ley de la Nación.

En lo que hace a la consulta popular no vinculante, la única cláusula condicionante del resultado de la consulta es para el Congreso Nacional. De acuerdo con el texto elaborado por la comisión, el resultado de la consulta no vinculante deberá ingresar por la Cámara de Diputados y tendrá que ser incluido en el plan de labor parlamentaria para la sesión inmediatamente posterior al ingreso del resultado electoral de la consulta no vinculante a la Cámara de Diputados de la Nación.

Hay una prohibición: en caso de que un tema sea motivo de rechazo por parte del cuerpo electoral de la Nación, no podrá volver a ser sometida a consulta popular por un plazo de dos años esa misma materia. Estos son los artículos más importantes de este dictamen.

Se establece también el caso de la nulidad del cómputo de los votos en blanco respecto de la consulta popular vinculante. No se tienen en cuenta para el resultado los votos en blanco; sí se tienen en cuenta, obviamente, para el cómputo de la asistencia del 35 por ciento requerido para que tenga validez el acto eleccionario.

Hemos receptado algunas iniciativas o propuestas de modificación que nos hicieron llegar los señores senadores Villarroel, Menem, López y Molinari Romero, que han sido plasmadas en el texto del dictamen. Hemos construido un impor-

tante consenso que amerita que hoy podamos, luego de seis años, dar sanción a este mandato constitucional. Luego en particular podremos explicar cada uno de los puntos.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el senador Villaverde.

**Sr. Villaverde.** – Adelanto mi voto positivo a este proyecto, y agregaré algunas consideraciones a las ya expuestas en los fundamentos del proyecto de mi autoría que constan en el orden del día que estamos tratando.

En realidad, teníamos pendiente desde la última reforma constitucional, de 1994, la reglamentación de un instituto tan importante como la consulta popular, que establece el artículo 40 de nuestra Constitución nacional. Si bien es cierto que la misma fue objeto de diferentes iniciativas, no pudo ser plasmada en una ley y cumplirse así con el mandato constitucional, por lo que considero de gran importancia la aprobación de este proyecto, que seguramente vamos a votar con particular entusiasmo, dándole en esta sesión la sanción correspondiente.

Este instituto fue causa de distintas opiniones, de debates académicos de constitucionalistas, de juristas, de parlamentarios, de hombres del campo del derecho, que si bien contribuyeron a enriquecer la materia, también fueron motivo para que se dilatará la sanción de la ley pertinente, más allá de los sólidos argumentos vertidos en cada uno de ellos. Quizá el que dio lugar a mayores diferencias o controversias ha sido el de las limitaciones o de las excepciones de este instituto, dado que el otro aspecto, que se refiere a nuestro sistema de gobierno representativo, que establece el artículo 22 de la Constitución cuando dice que el pueblo no gobierna ni delibera sino a través de sus representantes y de las autoridades creadas por la Constitución, y cómo juega este principio representativo con la participación directa del pueblo, ya ha quedado solucionado con el actual artículo y ha convertido tal legitimidad en una legalidad constitucional. A mi entender ello es altamente positivo, dado que abre un nuevo camino de participación que vuelve en forma excepcional a la fuente, es decir al pueblo, para escrutar su voluntad soberana sin que ello afecte de manera alguna el sistema representativo de gobierno. Creo que lo fortalece aún más. Esta es la opinión de distintos constitucionalistas. Al decir de un destacado constitucionalista, jurista,

profesor, diputado mandato cumplido y un estimado amigo, el doctor José Luis Lazzarini, la consulta popular es “el *desideratum* de la soberanía del pueblo”. También la ciencia política actual, la ciencia política contemporánea, eleva a la categoría de dogma este principio participativo.

Otro destacado constitucionalista, el doctor Héctor Masnatta, ya en 1993, en su obra *Hacia la reforma constitucional* hablaba sobre la necesidad de incluir este instituto y darle jerarquía constitucional. Manifestaba al respecto: “nada se opone mas todo aconseja la incorporación del referendo consultivo para que advenga la *vox populi*, la voz del pueblo, en la reforma de la Constitución”.

Tiempo más tarde, este convencional y también constituyente de 1994 decía que pese a la forma lapidaria del artículo 22, que se mantiene, hay una necesidad de armonizarla con la realidad de esta democracia participativa actual.

El modelo democrático clásico ponía mucho énfasis en la capacidad de representación y en la aptitud misma de esa representación para construir el pluralismo político y social establecido por un conjunto de reglas que eran aceptadas por todos.

Entonces, este principio democrático clásico se basaba en un esquema representativo a ultranza, concretando o sellando roles inmodificables a partir del resultado electoral. Por lo tanto, el representado delegaba esa cuota de poder en su representante hasta la próxima elección.

Mientras tanto el sistema democrático contemporáneo cargado de nuevas demandas, de nuevas peticiones y de nuevos derechos también establecidos en la reforma de nuestra Constitución Nacional en 1994 ha llevado a la doctrina a replantear uno de los ejes fundamentales de la democracia como es la representación y la participación. Pone mucho énfasis en la capacidad representativa para abrir nuevos caminos o –como decía hace unos momentos– nuevos canales de participación, ya sea institucionales o formales, donde el pueblo ratifique, rectifique o cumplimente las decisiones de sus gobernantes.

Numerosos son los ordenamientos constitucionales que a partir del artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre han sancionado este precepto. En nuestro país, en la mencionada reforma de 1994, el inciso 22



del artículo 75 le otorga jerarquía constitucional, otra de las razones por la cual debíamos y debemos abocarnos a sancionar una ley que reglamente este instituto tan importante como es la consulta popular.

En la Convención de 1994, al momento de considerarse los artículos 39 y 40 –iniciativa y consulta popular– fueron numerosos, muy arduos y profundos, los debates llevados a cabo, pero finalmente se aprobaron por amplia mayoría, y aquí hay ex convencionales que lo están asintiendo.

Son numerosos los antecedentes internacionales de este instituto. Podemos citar en primer lugar a Suiza, con toda una tradición al respecto y con una amplitud en cuanto a la consulta popular. La consulta no sólo se establece para la Confederación sino también para los cantones y las comunas, y no sólo para la reforma sino también para leyes ordinarias y decisiones administrativas y financieras.

Asimismo, podemos mencionar, entre otros países de América, a los Estados Unidos y a Canadá; en Europa, a España, a Francia y a Italia; y, yéndonos a otro continente, al Japón.

En lo que se refiere a las limitaciones y a las excepciones –tema que después seguramente será considerado–, hay un silencio o vacío de la Constitución en su artículo 40, sobre consulta popular, aunque no así en el que se refiere a la iniciativa popular –el artículo 39–, que habla de las limitaciones o de las excepciones en forma taxativa.

Según los argumentos de los convencionales de aquel momento, la diferencia entre la consulta y la iniciativa popular radica en que la consulta requiere un previo pronunciamiento del Congreso, lo que le daría un cierto resguardo para prevenir posibles desbordes.

En el proyecto de mi autoría establezco en forma taxativa la limitación o las excepciones para los proyectos de ley a someter a la consulta popular: la reforma constitucional, la ley de presupuesto, las leyes impositivas y de coparticipación federal que establece el artículo 75, inciso 2, de la Constitución y la aprobación de los tratados internacionales. Si bien el dictamen no lo establece en forma taxativa, la cuestión está superada cuando el artículo 1º habla de 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.

Recordemos que este tema fue motivo de grandes debates. Una de las razones de la demora en el tratamiento de este instituto fue que también debía considerarse la reforma constitucional. Si vamos a los diarios de aquella época, el tema era “reelección sí” o “reelección no”, y si podíamos reformar la Constitución. Esto lo pensaban también algunos juristas destacados, como el apreciado y distinguido doctor Masnatta, quien a través de un artículo me dijo que quería hacer una trepanación de cráneos por un tema minúsculo cuando exceptuaba la reforma de la Constitución como tema de consulta popular. Creo que con este dictamen la cuestión está superada y no es necesario hacer ninguna modificación.

Por lo tanto, por las consideraciones efectuadas y los fundamentos esgrimidos y expuestos en el proyecto de mi autoría, adelanto mi voto afirmativo al proyecto.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el señor senador Villarroel.

**Sr. Villarroel.** – Señor presidente: en vista de los temas que nos quedan por tratar, me parece que se impone la responsabilidad de todos para ser lo más concisos y breves posibles, más allá de la enorme trascendencia e importancia del tema que estamos tratando.

Como bien lo ha destacado el señor miembro informante de la comisión, el señor senador por La Rioja, la exigencia constitucional respecto de la mayoría calificada para lograr la aprobación del régimen legal de la consulta popular –mayoría absoluta de los miembros en ambas Cámaras– exige la búsqueda de consenso. De otra manera, no se podría haber llegado a la sanción del ordenamiento. Y, felizmente, se ha logrado, más allá de que, sin duda, los proyectos que se han presentado –que son evidente muestra del espíritu de trabajo de los colegas– no queden absolutamente satisfechos en cuanto a sus detalles y sus principios.

Recién ha apuntado bien el señor senador por la provincia de Buenos Aires que, en cierto momento, la demora o la dificultad de lograr consenso estuvo dada por el hecho de que se preveía que a través de la consulta podía activarse el mecanismo de reforma de la Constitución en orden a una pretensión de reelección

presidencial. A muchos eso nos hizo advertir un problema filosófico y práctico profundo, que suele pasar desapercibido la mayoría de los veces cuando se establece la sinonimia entre constitucionalismo y sistema democrático, porque el sistema constitucional funciona, muchas veces, por el principio contramayoritario.

Sin ir más lejos, la reforma constitucional, que exige dos tercios de miembros en cada una de las Cámaras, se puede oponer perfectamente a la voluntad de la amplia mayoría en determinados momentos de la vida institucional del país. En ese caso, si prevalece la Constitución estará prevaleciendo un criterio contramayoritario porque una minoría superior a un tercio está impidiendo lo que quiere la mayoría del pueblo en cierto momento.

Es un problema filosófico y práctico que en nuestra Constitución se ha resuelto de la misma manera que en la de los Estados Unidos, en orden a determinada concepción filosófica del sistema representativo, que considera que la representación es una mediación adecuada que realiza a la democracia, en contraposición a lo que podría llamarse una concepción estrictamente deliberativa de la democracia, que exige la participación directa de todos y que ve en el sistema representativo nada más que un mal necesario por la imposibilidad práctica de la democracia o del ejercicio de la democracia directa.

De todos modos, más allá de estas disquisiciones, que hubiera sido interesante profundizar en homenaje al trabajo que se han tomado muchos colegas en este asunto, lo cierto es que se ha llegado a un consenso en virtud del cual se limitan las materias susceptibles de ser traducidas en ley a través del mecanismo de consulta en orden a las mayorías especiales que en algunos casos se requiere y en orden, en otros casos, a las disposiciones especiales sobre la Cámara de origen en diversas materias previstas por la Constitución.

Eso es lo que se ha previsto en el consenso, de manera que poco resta por agregar para expresar, en nombre de quienes estamos de este lado del recinto en general –así lo ha dicho y encargado el presidente del bloque de la Unión Cívica Radical a quien habla, integrante del bloque del Frente Cívico y Social de Catamarca–, y ratificar nuestro acuerdo. Asimismo, también quiero dejar expresado nuestro acuerdo con una

planilla de modificaciones en particular que obra en poder de la Secretaría Parlamentaria y con alguna otra modificación ulterior que, sin cambiar el sentido de la norma, procura darle mayor precisión a tres de los artículos contemplados en este régimen legal.

Dicho esto, me parece que está cumplida la parte que nos toca en cuanto a expresar los fundamentos de este importante régimen legal que nos aprestamos a sancionar.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el señor senador Romero Feris.

**Sr. Romero Feris.** – Señor presidente: Entre los proyectos presentados sobre este tema hay uno del cual soy autor. Por supuesto, esta cuestión tiene gran importancia, dado que se trata de un instituto de la Constitución Nacional, que está previsto en su artículo 40.

Al igual que lo manifestado por el señor senador Villarroel, no me extenderé demasiado en mi discurso sobre este tema de tanta trascendencia, sino que me limitaré a señalar sólo algunos conceptos –breves por cierto–, solicitando que el resto de mi exposición sea insertada en el Diario de Sesiones, a fin de ganar tiempo, debido no sólo a los diversos temas que hay para considerar sino también a que hoy esperamos la visita del señor jefe de Gabinete de Ministros.

–El texto de la inserción solicitada es el siguiente:

El proyecto que hoy nos cabe analizar tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución Nacional en su reforma de 1994, que en su artículo 40 estableció la obligación del Congreso Nacional de reglamentar las materias, procedimientos y oportunidad del instituto de la consulta popular.

Estamos en presencia, por consiguiente, de una ley de trascendencia institucional, ya que se trata de una ley constitucional, es decir de aquellas delegadas al Poder Legislativo por expresa disposición del poder constituyente que tienden a completar el diagrama de las nuevas instituciones surgidas de la reforma.

No podemos ignorar que una de las grandes innovaciones de la última reforma constitucional fue la introducción de formas semidirectas de democracia, como la consulta popular que hoy tratamos y la iniciativa popular del artículo 39.

Este tipo de institutos, en apariencia novedosos, por su incorporación cercana en el tiempo a nuestra Constitución Nacional, 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.

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 hispano-criolla.

Basta como ejemplo el recuerdo de nuestra fecha patria del 25 de Mayo, cuando el pueblo de Buenos Aires, frente al Cabildo bregaba por conocer sus destinos. 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 constitucional de 1994, 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 generales, 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 EE.UU., 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 estos sólidos cuestionamientos, una posición respaldada por notables juristas sustentada en el amplio campo que nos brinda la norma sobre derechos implícitos (artículo 33) fue creciendo progresivamente en el país 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.

La Constitución de mi provincia, por ejemplo, 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 40 cuya reglamentación hoy nos toca debatir.

Ya en la Constituyente de Santa Fe sostuvo la existencia de 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.

A partir de este convencimiento es que presenté a consideración de esta Honorable Cámara sendos proyectos reglamentarios de estos institutos, previendo situaciones relacionadas como la que establecía el proyecto reglamentario del artículo 39 de la Constitución Nacional al determinar 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 clásicos como Thomas Smith, Locke, el abate Sieyès, Tocqueville o Francisco De Vitoria, sólo por citar algunos de los grandes pensadores que abordaron y edificaron la teoría de la representación.

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.

A lo largo de la historia, el sistema ha generado movimientos que buscan mecanismos de mayor consenso social, dado que “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 Georges 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.

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 de que la legiti-

dad de los mandatarios no pasa exclusivamente por el acto formal del voto.

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 de 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 y cultural, social, 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, 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 de que la democracia es un sistema moralmente superior. La técnica de la representación, cualquiera sean sus errores, ha cumplido y cumple un papel importante en el desarrollo político de los países.

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 mi entender, un medio seguro para desarrollar el instituto de la consulta, 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 semidi-

recta “las iniciativas y el referéndum son las herramientas para construir la nueva democracia”.

La gente quiere participar y decidir. Las proposiciones en los Estados Unidos, por ejemplo, a nivel local 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.

Alberdi advertía sobre la abstracción de las instituciones si no se ven acompañadas del ejercicio por parte de los funcionarios de conductas fieles en su interpretación y realización. Las instituciones constitucionales pertenecen y se deben a la nación, y no pueden ser manipuladas en búsqueda de intereses sectoriales o personales.

Afortunadamente para nuestro pueblo y las instituciones republicanas, la consulta popular ha renovado el interés de los partidos mayoritarios, luego de haber sido abandonada durante años, a pesar del mandato del constituyente que imponía su reglamentación.

Pero debemos tener muy en claro que el pueblo no debe ser consultado cuando la conveniencia de la dirigencia así lo indique, y la única forma de evitar estas suspicaces consultas, radica en la reglamentación clara y fiel de cuándo, cómo y por qué la sociedad será convocada, evitando de esta manera que el “consultado” de hoy sea el “convidado de piedra” de mañana.

El ejercicio de las instituciones privilegiando los medios a los fines; anteponiendo la excepción por sobre la regla; la cultura de la oportunidad por sobre la cultura de la ley conduce inevitable y recurrentemente –como hemos visto en la historia política de la nación– hacia conductas extraconstitucionales.

Cuando la comunidad reclama un Estado más ético, no sólo reclama de sus representantes conductas ajenas a procedimientos corruptos, sino también conductas transparentes en el ejercicio de los institutos constitucionales.

El dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales en tratamiento ha tenido la virtud –más allá de las disidencias parciales– de consensuar distintas posiciones políticas y jurídicas reflejadas en los proyectos de los senadores Villaverde; Maglietti; Alasino; Yoma; Genoud y de quien habla.

Por lo dicho, señor presidente, el bloque autonomista que represento votará en general por la aprobación del proyecto reglamentario de la consulta popular conforme el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales, con la esperanza de realizar un aporte relevante al afianzamiento de nuestra democracia y la expectativa de ahondar las raíces de la participación ciudadana.

**Romero Feris.** – Como señalé anteriormente, este proyecto de ley tiene por objeto dar cum-



plimiento a lo dispuesto por el artículo 40 de la Constitución Nacional, según la reforma efectuada en 1994 —de la que tuve el honor de participar—, en donde se establece la obligación del Congreso de reglamentar las materias, procedimientos y oportunidad del instituto de la consulta popular.

Por consiguiente, estamos en presencia de una iniciativa de trascendencia institucional, ya que se trata de una norma constitucional, es decir, de aquellas delegadas al Poder Legislativo por expresa disposición del poder constituyente, que tiende a completar el diagrama de las nuevas instituciones surgidas de la reforma.

No podemos ignorar que una de las grandes innovaciones de la última reforma constitucional fue la introducción de formas semidirectas de democracia, como la consulta popular, que hoy tratamos, y la iniciativa popular, contemplada en el artículo 39 de nuestra Carta Magna.

La participación activa del pueblo en las decisiones del gobierno también está consustanciada con nuestra historia, tanto sea si consideramos a nuestros ancestros hispánicos como a nuestra historia hispano-criolla.

En este sentido, basta como ejemplo el recuerdo de nuestra fecha patria del 25 de mayo, cuando el pueblo de Buenos Aires, frente al Cabildo, bregaba por conocer sus destinos. Este hito histórico demuestra la voluntad popular enraizada en el alma de ser protagonistas y de participar en los acontecimientos que marcan el rumbo de nuestra sociedad.

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

La Constitución de mi provincia, por ejemplo, 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 40, cuya reglamentación hoy nos toca debatir.

Ya en la Convención Constituyente de Santa Fe sostuve la existencia de 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.

A partir de este convencimiento presenté a consideración de esta Honorable Cámara —como señalé al comienzo— sendos proyectos reglamentarios de estos institutos, previendo situaciones relacionadas, como la que establecía el proyecto reglamentario del artículo 39 de la Constitución Nacional, al determinar 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.

Principalmente la dirigencia política pero también la dirigencia de los distintos ámbitos institucionales privados y públicos no han 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 de que el sistema de legitimidad que él legalice no suscite consenso o provoque repudio.

El proceso mundial que dio comienzo con la caída del Muro de Berlín extendió definitivamente la idea de 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.

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.

Como sostuvo el conocido autor norteamericano John Naisbitt en su libro *Megatendencias*, en el que nos relata la importancia que tienen en el mundo moderno estos mecanismos de democracia semidirecta, “las iniciativas y el referéndum son las herramientas para construir la nueva democracia”.

La gente quiere participar y decidir. Las proposiciones en los Estados Unidos a nivel local, por ejemplo, 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.

Pero debemos tener muy en claro que el pueblo no debe ser consultado cuando la conveniencia de la dirigencia así lo indique, y la única forma de evitar estas suspicaces consultas radica en la reglamentación clara y fiel de cuándo, cómo y por qué la sociedad será convocada, evitando de esta manera que el “consultado” de hoy sea el “convidado de piedra” de mañana.

El ejercicio de las instituciones privilegiando los medios a los fines, anteponiendo la excepción por sobre la regla, la cultura de la oportunidad por sobre la cultura de la ley, conduce inevitable y recurrentemente —como hemos visto en la historia política de la Nación— hacia conductas extraconstitucionales.

Cuando la comunidad reclama un Estado más ético no sólo reclama de sus representantes conductas ajenas a procedimientos corruptos sino también conductas transparentes en el ejercicio de los institutos constitucionales.

El dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales en tratamiento ha tenido la virtud, más allá de las disidencias parciales, de consensuar distintas posiciones políticas y jurídicas reflejadas en los proyectos de los señores senadores Villaverde, Maglietti, Alasino, Yoma, Genoud y quien habla.

Por lo dicho y para terminar, señor presidente, el bloque autonomista al que represento en este Honorable Cuerpo, votará en general por la aprobación del proyecto reglamentario de la consulta popular conforme al dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales, con la esperanza de realizar un aporte relevante al afianzamiento de nuestra democracia y la expectativa de ahondar las raíces de la participación ciudadana.

**Sr. Presidente.** — Tiene la palabra el señor senador Maglietti.

**Sr. Maglietti.** — Señor presidente: me voy a abstener de hacer uso de la palabra en virtud de entender que el tema se encuentra agotado.

**Sr. Presidente.** — Tiene la palabra el señor senador Menem.

**Sr. Menem.** — Señor presidente: no puedo dejar de hacer uso de la palabra porque el proyecto en consideración se refiere a una de las

leyes importantes, denominadas de mandato constitucional; no debemos hablar de ley constitucional, porque todas las leyes son constitucionales. Hablamos de leyes de mandato constitucional porque la Constitución impone a los legisladores el mandato de sancionar este tipo de leyes.

Una de las notas fundamentales que han caracterizado la reforma constitucional de 1994 fue otorgar participación a los ciudadanos. Se trata de una reforma que ha conferido a nuestra Constitución un carácter participativo. Esto quiere decir que le da al ciudadano un mayor protagonismo.

Participar significa formar parte de algo; entonces se pretende que el ciudadano forme parte de las acciones del gobierno. Pero la participación no se refiere sólo al aspecto estrictamente político; la Constitución de 1994 fue mucho más allá porque entendió que el individuo debe tener protagonismo no sólo en la actividad política. En consecuencia, además de la participación política consagrada en el artículo 37 de la Constitución, que establece el voto universal, igual, secreto y obligatorio, del reconocimiento de los partidos políticos contemplado en el artículo 38, del establecimiento de la igualdad política entre hombres y mujeres y de la consagración de la iniciativa popular y la consulta popular en los artículos 39 y 40, la reforma de 1994 estableció una participación social del ciudadano.

En efecto, en el artículo 42 se les otorga personería a las asociaciones de usuarios y consumidores para intervenir en el control de la prestación de los servicios públicos. Allí se manifiesta una participación de otras sociedades intermedias que toman conocimiento y que forman parte del contralor de los servicios públicos; es decir, de la actividad del Estado.

Pero existe también una participación institucional que se da, por ejemplo, en el artículo 86, a través del defensor del pueblo, que no constituye sólo un medio de control sino una forma de participación del ciudadano en el contralor de la cosa pública.

Considero que estas formas de participación constituyen una de las características principales de la reforma de 1994.

En este caso, estamos considerando el proyecto que reglamenta la consulta popular que, como decía, está establecida en el artículo 40 de la Constitución y que debe ser sancionado por la mayoría especial que dicha norma consagra.

La consulta popular se inscribe dentro de las formas de democracia semidirecta y constituye una suerte de transición entre el principio de la democracia directa, que propugnaba Juan Jacobo Rousseau, y el principio representativo puro de John Stuart Mill.

Aquí hay una posición intermedia, en la cual hay un principio representativo, pero hay una posibilidad de que el ciudadano participe a través de ciertas instituciones, como la consulta popular, el referéndum, el plebiscito, la revocatoria, que son reconocidas en Constituciones provinciales y en el derecho comparado, de las cuales nuestra Constitución ha receptado la iniciativa popular y la consulta popular.

Debo manifestar que cuando se trató este tema en la Convención de 1994, en la sesión ordinaria del 26 de julio de ese año, yo sostenía que “el espíritu de la Constitución de 1853 atendió lo que consideró una falta de formación cívico-política del pueblo; y en consecuencia inspiró la idea de delegación total de facultades en el representante, sin posibilidad de participación del representado. Sin embargo, más allá de la verdad o acierto de ese criterio que indudablemente lleva implícita la idea de ciudadanos de distinta categoría, hoy esta postura es insostenible y sólo posible de existencia en mentalidades que tiendan a alejarse de los requerimientos populares”.

Es claro. La democracia pura, la democracia directa, hoy sólo tiene vigencia, como se sabe y enseña en las facultades, en algunos cantones suizos, en donde el pueblo directamente delibera y toma decisiones, como los cantones de Glaris, Appenzell y Unterwald. Tiene sus antecedentes, por supuesto, en el ágora ateniense bajo el influjo de Pericles, y en el *forum* romano. Pero desde el momento en que las poblaciones crecieron fue imposible mantener la pureza del gobierno directo por medio del pueblo. Por eso surge la representación, que llega a su máxima expresión en este principio que está en el artículo 22 de nuestra Constitución, que dice que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes.

Esto que estamos sancionando hoy es una especie de concesión o franquicia del artículo 22 a otro principio, al de la democracia semidirecta. O sea, en la reforma constitucional de 1994 no hemos tocado esa primera parte de la Constitución. Pero se han establecido algunas concesiones a otros principios modernos que la han hecho, por

supuesto, más actual, más dinámica y más representativa de lo que el pueblo quiere.

No voy a entrar en detalles porque voy a pedir la inserción de toda mi exposición por razones de tiempo.

—El texto de la inserción solicitada es el siguiente:

La Reforma Constitucional de 1994 incorporó institutos que tienen por finalidad principal afianzar la participación, a través de nuevos instrumentos de participación política semidirecta del pueblo, modificando una estructura tradicional de democracia exclusivamente representativa.

Es sabido que dentro del capítulo segundo de la Constitución Nacional modificada en 1994, bajo el título “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.

Durante la Convención Constituyente, en la 17ª Reunión, tercera sesión ordinaria del 26 de julio de 1994, tuve oportunidad de manifestar: “El espíritu de la Constitución de 1853 atendió lo que consideró una falta de formación cívico-política del pueblo; y en consecuencia inspiró la idea de delegación total de facultades en el representante, sin posibilidad de participación del representado. Sin embargo, más allá de la verdad o acierto de ese criterio que indudablemente lleva implícita la idea de ciudadanos de distinta categoría, hoy esta postura es insostenible y sólo posible de existencia en mentalidades que tiendan a alejarse de los requerimientos populares”.

Esta posición que sostuve fue acompañada por la amplia mayoría de la Convención Constituyente que aprobó por amplia mayoría la incorporación de la consulta popular a nuestra carta magna.

El análisis de estas instituciones de democracia semidirecta requiere remontarse a los orígenes mismos de la teoría de la democracia moderna. La escuela de la democracia directa o participacionista liderada por teóricos clásicos como Juan Jacobo Rousseau han argumentado que la única vía democrática para decidir la política pública es a través de la participación de la ciudadanía, sin intermediarios. Una forma de participación indirecta, como las decisiones tomadas por representantes elegidos, sostenía Rousseau, no puede ser totalmente democrática. Se opone a esta concepción la de la democracia representativa liderada por teóricos de la democracia como John Stuart Mill. Ellos argumentan que el sueño de una democracia directa sólo puede realizarse en sociedades que por ser tan pequeñas todos sus ciudadanos pueden reunirse a la vez. Que insistir en que la participación completa de cada ciudadano en cada decisión pública es una condición

necesaria para la existencia de la democracia es simplemente convertir a la democracia en algo irrelevante para el gobierno de las naciones modernas.

La democracia pura, integral o directa es un concepto que actualmente sólo se manifiesta como una excepción en las *Landsgemeinde* (asambleas populares) suizas que se reúnen periódicamente en algunos cantones, concretamente Glaris, Appenzell y Unterwald. Sin embargo, era frecuente en las reducidas organizaciones políticas antiguas como el ágora ateniense bajo el influjo de Pericles y en el *forum* romano, donde el pueblo intervenía directamente en las funciones públicas votando leyes, declarando la guerra, decidiendo la paz, nombrando magistrados, actuando como jurados, etcétera. Pero entonces existía un Estado social en el que el cuerpo político comprendía una pequeña parte de la población y la esclavitud permitía a los ciudadanos consagrar el tiempo necesario a la actividad política. Las actuales dimensiones poblacionales de la mayoría de los Estados contemporáneos transforman en absolutamente inviable cualquier intento en ese sentido.

Por ello hoy se habla de gobierno semidirecto o formas de democracia semidirecta para significar una forma política intermedia entre la democracia pura y los sistemas representativos, en el cual, si bien se respeta el derecho del pueblo a participar en algunas cuestiones a través de instituciones como el referéndum o la iniciativa popular, el ejercicio de la mayoría de las funciones públicas se atribuye a las autoridades elegidas por el pueblo.

La consulta popular constituye la incorporación de una de las formas de democracia semidirecta que, tal como las define Germán Bidart Campos, “se trata nada más que de procedimientos electorales en los cuales se concede al cuerpo electoral el derecho de opinar, de aprobar, rechazar, de proponer o de destituir, etcétera; o sea, de pronunciarse sobre cuestiones políticas de índole diversa”. Héctor Orlandi las define como “procedimientos que requieren la intervención directa del cuerpo electoral en consulta para que se pronuncie sobre los poderes constitutivos del Estado, sobre un acto público de los órganos representativos o sobre los titulares de la representación”. En ese mismo sentido y yendo a la esencia de la cuestión, sostiene Carl Friedrich que el referéndum es la adaptación moderna de la creación normativa por parte del pueblo en asambleas.

En la ciencia política se distingue entre referéndum y plebiscito, asignándole al primero el carácter de consulta sobre actos de naturaleza normativa, mientras que el segundo tiene carácter excepcional y extraordinario y se vincula con problemas de hecho relativos a la estructura esencial del Estado. Nuestra Constitución evita esta discusión terminológica denominando a nuestra institución como consulta popular, recayendo la obligatoria sobre proyectos de ley y la no vinculante sobre cuestiones generales de gobierno.

Su incorporación a nuestro ordenamiento jurídico no constituye ninguna mengua de las funciones

asignadas por la Constitución a los poderes del Estado, ni una limitación del carácter representativo de nuestra forma de gobierno, sino que introduce un complemento que integra el sentido de la participación política en un sentido amplio que no la limita a la etapa de formación del poder a través de la elección de los gobernantes. Si bien el régimen de gobierno que establece nuestra Constitución se caracteriza por su representatividad, ello no es óbice para que el pueblo en forma directa rescate para sí o reasuma aquellos derechos de decisión inmediata sobre asuntos de relevancia.

Respecto de la naturaleza jurídica de la participación del pueblo en la formación de la ley, se discute si tiene el carácter de una ratificación, aprobación o decisión. Teniendo en cuenta que no reúne las características propias de la ratificación, como la retroactividad, se considera que constituye un acto decisorio autónomo del pueblo, que, sumándose al previo de los legisladores, da origen a una ley, la cual sólo adquiere validez y eficacia una vez que ha sido sometida a la voluntad popular.

Indudablemente, tal como afirma Giovanni Sartori, el talón de Aquiles de las experiencias democráticas de nuestro tiempo está constituido por la apatía del ciudadano indiferente a la política. Si bien la institución del referéndum o consulta popular en nuestra terminología constitucional es una institución de democracia semidirecta, también constituye un instrumento principal de participación ciudadana en la democracia. A través de la misma se obtiene un incremento en el nivel de información política del ciudadano medio, que estará constreñido a asumir una responsabilidad directa en una decisión concreta de carácter legislativo o político.

Desde el punto de vista estrictamente teórico, la tecnología actual permitiría un gobierno directo de los ciudadanos a través de consultas diarias que se responden a través de una computadora que centralizará los datos y en minutos podrá informar si la propuesta fue aprobada o rechazada. Pero es necesario advertir que las decisiones de referéndum entrañan un elemento de alto riesgo en tanto hacen prevalecer el principio mayoritario estricto. Es decir que se trata de las decisiones estilo “suma cero”; es decir que quien gana, gana todo y quien pierde, pierde todo. No se deja espacio para las minorías que muchas veces pueden ser excluidas por una mayoría más movilizadora. Por dicha razón no se lo considera como un modo adecuado de resolver conflictos profundos, ya que se corre el riesgo de profundizarlos toda vez que la opinión de la minoría quedará absolutamente desconocida.

Por ello esta institución debe ser considerada como un complemento de la función y responsabilidad de los representantes del pueblo y las provincias encarnados en el Parlamento, que es el ámbito donde a través de la representación proporcional de todo el espectro político, se podrán alcanzar decisiones consensuales que satisfagan el interés general.



En cuanto a los antecedentes en el derecho comparado, los mismos son amplios, pero debe referirse que antes de 1919, con la Constitución alemana de Weimar que incluyó formas de democracia semidirecta, muy pocos Estados habían incorporado a sus ordenamientos jurídicos estas instituciones y fue después de la Primera Guerra Mundial cuando se produjo la incorporación en la mayoría de los textos constitucionales y es en los diferentes estados de Estados Unidos donde actualmente más se utiliza. Del mismo modo las Constituciones de nuestras provincias prevén esta institución.

Entrando a considerar la novedad institucional que se incorporó en 1994, debe destacarse que la cláusula constitucional exige que el Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamente las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular. Es decir que se trata de otra de las leyes constitucionales que aún nos resta sancionar.

Por ello adquiere especial relevancia el tratamiento del proyecto que hoy consideramos, para el que sabiamente la Constitución exige un amplio consenso político previo, que afortunadamente hemos alcanzado, luego de años de análisis de diferentes proyectos.

Estoy convencido de que la institucionalización de la consulta popular es un medio adicional que permite implementar cambios importantes en una sociedad; pero que a la vez están destinados a vigilar la democracia representativa.

Haciendo una breve consideración a los aspectos más destacables del dictamen que estamos considerando podemos indicar:

#### 1. *Materia:*

Para la consulta vinculante se excluyen aquellos proyectos de ley sobre materias que tiene previsto por la Constitución un procedimiento especial de sanción sea por mayorías o Cámara de inicio. 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 para la consulta popular no vinculante puede someterse a consideración todo asunto de interés general para la Nación, con la misma exclusión antes indicada.

Creemos que la fórmula adoptada es correcta y es congruente con el espíritu de la Constitución Nacional, que para determinadas materias de especial relevancia prevé exigencias de consensos superiores a la simple mayoría o inicio en una Cámara determinada, todo lo que sería relativizado si esa misma materia pudiera someterse a consulta popular.

#### 2. *Convocatoria:*

En el caso de la consulta vinculante la ley de convocatoria debe ser sancionada en una sesión especial por la mayoría absoluta de la totalidad de los

miembros 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.

Para el caso de consulta no vinculante se establece que su convocatoria debe ser realizada por el Poder Ejecutivo en acuerdo general de ministros, previéndose la necesidad de refrendo por todos ellos.

#### 3. *Efectos:*

En el caso de que el proyecto de ley sometido a consulta popular vinculante sea aprobado, se establece la promulgación automática disponiéndose su publicación en el Boletín Oficial dentro de los 10 días hábiles posteriores a la aprobación de los comicios por la autoridad electoral. Se trata de dotar de verdadera eficacia a la voluntad popular expresa en la consulta, razón por la cual no puede admitirse el eventual veto por parte del Poder Ejecutivo.

Del mismo modo en el caso de que se someta un proyecto de ley a consulta no vinculante y la misma sea aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, deberá ser tratado por el Congreso de inmediato, incorporándose al plan de labor parlamentaria de la Cámara de Diputados.

En cuanto al proyecto rechazado, el artículo 14 establece que no podrá ser reiterado sino después de haber transcurrido un lapso de dos años desde la realización de la consulta. Es acertada la intención de la norma ya que, una vez más, se respeta la voluntad popular.

Sin embargo creo que no es adecuada la redacción utilizada. En primer lugar no se aclara si se aplicará a la consulta vinculante o a ambos tipos de consulta. Entendemos que esta previsión debe limitarse a la consulta vinculante ya que justamente el sentido de la no vinculante es permitir luego de conocida la opinión de la ciudadanía, una libertad de acción posterior tanto para el Congreso como para el Poder Ejecutivo.

En segundo término debo destacar que se establece que el proyecto o asunto “no podrá ser reiterado”, sin indicar si esta reiteración alcanza a una nueva consulta popular o no podrá ser reiterado su tratamiento por el Congreso. Creemos que la limitación debe orientarse hacia limitar temporalmente la posibilidad de que el Congreso trate tal proyecto, respetando así efectivamente la voluntad popular.

Por ello, sin perjuicio de plantearlo en la discusión en particular, adelanto que propongo la modificación de dicho artículo en el sentido de limitarlo a la consulta vinculante y limitar el tratamiento del proyecto en el Congreso por dos años.

#### 4. *Procedimiento:*

Teniendo en cuenta que los votos en blanco no se contabilizarán a los efectos del resultado electoral de la consulta (artículo 13), se establece un por-

centaje mínimo del 35% necesario de votos afirmativos y negativos del padrón electoral a los efectos de validar la consulta. Esto es absolutamente necesario para otorgar legitimidad a la norma votada ya que de otro modo ante un gran abstencionismo o alto porcentaje de votos en blanco podría eventualmente convalidarse una ley con el voto de apenas una minoría.

Se establece en el artículo 9 la inclusión en la norma de convocatoria del texto completo de la ley o decisión política objeto de consulta y señalar claramente la o las preguntas a contestar por el cuerpo electoral. Si bien comparto lo indicado, parece prudente limitar la cantidad de preguntas a un máximo 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. Esta es una aclaración necesaria a los efectos de permitir que la ciudadanía exprese su voluntad de modo claro y categórico sin verse sujeta a eventuales confusiones, por lo que propondré su incorporación.

##### *5. Otros aspectos no incorporados al dictamen:*

Sin perjuicio de compartir el dictamen en tratamiento en un todo, deseo hacer referencia a algunos aspectos previstos en mi proyecto que no fueron incorporados y que considero de importancia.

Siguiendo a la ley española y portuguesa, se establece que la fecha de 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. Debe considerarse que una hipotética sucesión de múltiples consultas populares podría derivar en lo que en doctrina se denomina una democracia de referéndum, donde la mayoría de los temas se someten a este método. Si bien es absolutamente improbable que ello suceda en el mediano plazo en nuestro país, hay que recordar que las facilidades técnicas actuales permitirán el voto a través de mecanismos informáticos o telefónicos, que bajarían costos por lo que podría reiterarse elecciones en este sentido.

Por esa razón es que considero prudente limitar la cantidad de consultas populares que puedan convocarse anualmente.

Un aspecto relevante es limitar la posibilidad de derogación posterior de leyes sancionadas por este mecanismo constitucional. Por un lado mi proyecto propone dejar transcurrir un lapso de 2 años para su modificación, ya que se supone que una ley vo-

tada bajo este mecanismo no tiene una vigencia circunstancial, y luego para su derogación total exige una mayoría especial de 2/3 o convocar a una nueva consulta. Se trata de, una vez más, valorizar adecuadamente la voluntad expresada en la consulta popular ya que si el Congreso pudiera hipotéticamente derogar o modificar a la semana siguiente una ley sancionada por consulta popular, se estaría alterando la finalidad de este instituto.

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

**Sr. Menem.** – Pero sí quiero señalar, como decía Sartori, que el talón de Aquiles de la democracia es la indiferencia del ciudadano, que es cada vez más indiferente a la política. Esto lo estamos comprobando todos los días. Creemos que la posibilidad de intentar un remedio para esa indiferencia política es la participación a través de estos medios de democracia semidirecta, como pueden ser la iniciativa popular y la consulta popular. Lo que quiere decir es que nosotros tenemos la obligación de instrumentar adecuadamente estas instituciones para romper con esta apatía que tiene el ciudadano, que está cada vez más descreído de la política. Si nosotros ponemos en funcionamiento estos institutos en buena forma, quizá podamos empezar a revertir este proceso de indiferencia que lo aparta cada vez más al pueblo de la política. No creo que esto sea una panacea de ese mal, pero sí creo que podemos aportar esto a esa solución.

Los antecedentes ya los mencioné. Están en las Constituciones provinciales. La Constitución alemana de Weimar de 1919 marcó quizás un hito en la historia de la introducción de formas de democracias indirectas, pero recién después de la Primera Guerra Mundial empezaron a tener vigencia esas instituciones.

No voy a entrar a analizar en detalle el proyecto de ley porque ya lo hizo muy bien el miembro informante.

Sólo quiero decir que este proyecto que reglamenta la consulta popular debe ser considerado como un complemento de la democracia representativa. Es decir, no se trata de sustituir la voluntad de los representantes del pueblo sino de complementarla para que la puedan ejercer en mejor forma.

Por eso creo que el carácter de complementario debe estar presente en cada una de las veces en que se haga uso de estos mecanis-

mos. Fui autor de uno de los proyectos y en ocasión de fundamentarlo hice la exposición de motivos y lo fundé.

Debo reconocer que la Comisión de Asuntos Constitucionales ha receptado varias de las ideas o iniciativas que tenía en mi proyecto. Ha quedado una sola sin considerar, que luego voy a tratar de que sea tenida en cuenta en el momento de su tratamiento en particular.

Por lo expuesto, considero que ha quedado en claro que estoy a favor de la aprobación de este proyecto.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el señor senador Cafiero.

**Sr. Cafiero.** – Señor presidente: soy consciente de que los tiempos nos abruma y que deberíamos tratar de acortar este debate, máxime cuando sabemos que goza del consenso general de este cuerpo, al cual también adhiero.

Al estar considerando un instituto creado por la Reforma Constitucional de 1994 –al cual se ha referido con toda propiedad el senador proponente–, y dado que fui presidente de la Comisión de Participación Democrática en la Convención Constituyente, me ha surgido esta necesidad de expresar algunos conceptos vinculados con el tema que estamos analizando, para que no sancionemos este proyecto de ley como un mecanismo puramente formal sino que sepamos algo más de su esencia.

Esta es una de las llamadas leyes de mandato constitucional, como con toda propiedad ha acotado el señor senador por La Rioja. Y la Constitución prevé este tipo de normativas. He encontrado dieciséis leyes de mandato constitucional. Es decir que se trata de una delegación de poder que la Convención Constituyente hizo al Congreso Nacional para legislar sobre aspectos ya establecidos en la Constitución.

De esas leyes, el Congreso ya ha sancionado el régimen de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, la iniciativa popular, la ley por la que se crea el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público, la ley de la Auditoría General de la Nación, la ley del Defensor del Pueblo, la ley de ética pública y la ley sobre legislación delegada. Y hoy incorporamos la ley sobre consulta popular.

Todavía nos queda sancionar otras leyes, y es bueno que las repasemos. Nos queda la ley del convenio de coparticipación federal, el hábeas data, el juicio por jurados, la ley de am-

paro y el régimen de seguridad social especial para la protección del niño en situación de desamparo.

Pero creo que las leyes más importantes previstas en nuestro texto constitucional están ya sancionadas.

Si bien es cierto que han transcurrido seis años desde la sanción de la nueva Constitución, conengamos que en Italia y España para sancionar las leyes de mandato constitucional se dieron un plazo de más de veinte años. De manera que el Parlamento argentino no está en mora, como por ahí se ha dado en decir, en el tratamiento y sanción de las leyes de mandato constitucional.

Esta ley, señor presidente, es a mi juicio ilustrativa de un proceso histórico que se ha dado en la Argentina. Y es la tensión que existe en la Constitución ante el artículo 22 y el artículo 33. El artículo 22, de inspiración albertiana, es el que se acaba de reproducir. El criterio de la democracia representativa es que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes. En el pensamiento albertiano, la democracia representativa coincidía con lo que hoy podríamos llamar los intereses conservadores, dado que atendía más al aspecto formal de la democracia.

Pero en el 60, cuando se reforma la Constitución, el convencional constituyente por la provincia de Buenos Aires –porque así llegó a la Convención– Domingo Faustino Sarmiento cambia el sentido de lo que debe ser la representación en la democracia y se pronuncia como dice el artículo 33, que reza: “Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen –fíjese, señor presidente– del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno”.

Podemos decir que Sarmiento está a la izquierda, si los términos “derecha” e “izquierda” servían en aquel tiempo del mismo modo que ahora han dejado de servir por razones que me gustaría discutir algún día, junto con el tema de si todavía hoy existe una “izquierda” y una “derecha”. Pero de este modo, diría que el pensamiento sarmientino se ubica en la democracia igualitaria, real y popular, en contraposición con el pensamiento albertiano.

¿Por qué traigo a colación estos antecedentes? Porque es bueno saber que no estamos le-

gislando en el vacío histórico. Este proyecto tiene, por su significación, alguna suerte de rai-gambre histórica que es bueno que los legisladores de hoy tengamos en cuenta.

A través del artículo 33 queda de alguna manera sellado que la Constitución del 53 no fue una obra cerrada. No fue un dogma inmodificable sino extensible en función de la experiencia de los pueblos y del devenir histórico.

De ahí la conveniencia de extender los que llamamos dentro de la Constitución derechos implícitos, en comparación con los explícitos, que no deben ahogar la virtualidad operativa ni la vitalidad existencial y jurídica de los derechos implícitos.

Acá se dijo que la participación no sólo es política sino también social. Fíjense que la participación política —y hablo a mis colegas de la Unión Cívica Radical— es posiblemente el hecho histórico más importante que consagra la presencia de este partido en la vida política argentina. Fue el radicalismo el que abrió los cauces de la participación política; fue el radicalismo el que impulsó la Ley Sáenz Peña; fue el radicalismo la primera fuerza política que ganó una elección libre en la vida de los argentinos. De manera que cuando hacemos el diseño de las distintas formas de participación que hay en una democracia asignamos al radicalismo los méritos y también —por qué no decirlo— el coeficiente de gloria, sufrimiento y pasión que puso al servicio del ideal político participativo.

Pasaron los años y pronto se vio la participación política con relación a la social. Quiero dar algunos datos que a veces se ignoran. En el '46, el porcentaje de la población que fue a los comicios fue apenas del 18 por ciento; es cierto que votó el 75 por ciento del padrón electoral, pero el número de electores dividido por la población del país llegó apenas al 18 por ciento. De esa escasa participación política fuimos ascendiendo lentamente, sobre todo cuando se sancionó el voto femenino, cuando se provincializaron los territorios nacionales; y hoy aproximadamente el 50 por ciento de los argentinos hacemos uso de la participación política. El otro 50 por ciento lo constituyen los menores de 18 años, los extranjeros que no pueden votar; pero de cualquier manera uno puede decir con alguna certeza que la ciudadanía política ha llegado a su límite. Es decir que va a ser muy difícil que podamos superar este porcentaje del 50 por ciento.

Lo dije anteriormente: a la ciudadanía política se le fue agregando la participación social, como consecuencia de una evolución histórica acentuada por las guerras mundiales y por la crisis de los años '30. ¿Qué significa la participación social? Que el hombre no se considera solamente un ciudadano que vota de vez en cuando o que elige solamente a sus mandatarios. El hombre tiene una dimensión social que también quiere articular con la sociedad en que vive.

El enorme desarrollo del peronismo —durante la época que justificó nuestra presencia en la historia— y de la participación social y la apertura de los grifos y las puertas de la participación social de la gente caracterizan nuestra identidad histórica, como caracterizó la participación política al radicalismo.

Basta decir, si queremos medir una de las formas de participación social más extendida, como es la participación sindical, que en 1945 había solamente 250 mil obreros sindicalizados y en 1955 estábamos en los 5 millones. Pero hoy, modernamente, 50 años después, la explosión de las ONG —las organizaciones no gubernamentales— y de múltiples formas de participación que espontáneamente el pueblo ha ido creando hacen de la participación social un hecho cotidiano de nuestra vida democrática, del cual también debemos felicitarnos; y el senador Menem fue expreso en señalar cómo la reforma de la Constitución en 1994 abrió caminos a esta participación social.

Aquello que fue exclusión política, que el radicalismo supo vencer; aquello que fue exclusión social, que le tocó al peronismo transformar, hoy está sellado por la exclusión económica. Hoy tenemos posiblemente una plena participación política y hay una gran participación social, pero lo que gana espacio es la exclusión económica, es la falta de participación económica. Hoy, el mercado se ha vuelto solamente apto para más o menos la mitad de los argentinos; la otra mitad no participa del mercado: o bien porque no puede vender el único bien que tiene, que es su trabajo, o porque no puede comprar aquellas cosas mínimas que necesita para su subsistencia.

El día en que podamos juntar en una síntesis la participación social con la participación política y le aunemos la participación económica, el día en que democraticemos las relaciones de poder económico de manera que aun en la infi-



nidad de un consumo pobre todos los habitantes de la Argentina accedan al mercado con el mismo significado que tuvo en su momento el acceso al voto o el acceso a la representación social, ese día sí, señor presidente, los argentinos podremos decir que tenemos ciudadanos completos. Los ciudadanos que tenemos ahora son ciudadanos mutilados; son ciudadanos políticos y sociales pero están excluidos de ese otro tipo de ciudadanía que es la que de alguna manera configura la dignidad del hombre.

**Sr. Presidente.** – Gracias, señor senador. Tiene la palabra el señor senador Alasino.

**Sr. Alasino.** – Señor presidente: creo que estamos próximos a votar un proyecto de ley que por haber sido uno de los hechos más importantes que incorporó la propuesta de reforma de la Constitución hace que sea un tema no sólo de interés legislativo sino que sin duda alguna es de interés absolutamente popular, aunque por allí para tener las bondades del sistema el Congreso demore en darse cuenta y en utilizarlos.

Estos mecanismos fundamentalmente aseguran mucho más que la representación a la que se refiere la Constitución como un sistema formal de relación entre el votante o el ciudadano y la autoridad. Esta es una cuestión de representatividad porque ante los hechos, una vez que este proyecto esté en funcionamiento, quizá no se podrá decir que después de que ocurre la elección los que son elegidos se olvidan por dos o cuatro años y recién llaman o preguntan cuando luego se tiene que discutir la reelección o su elección para los cargos electivos.

Este, que es un costado de esta democracia semidirecta, que tal vez es el que más se critica o el que todos los días está en la demanda que la gente hace a los políticos, está precisamente plasmado en esta propuesta de consulta popular, que en muchos casos y de una vez por todas va a permitir resolver aquellas cuestiones difíciles, que son intrínsecos políticos en donde quien tiene la decisión para hacerlo no sabe, no quiere, no puede o le falta ese elemento que define la certeza de la idea para tomar la decisión, a través de este sistema.

Estudiando aquellos análisis primarios que nos enseñaban cuando hacíamos nuestros primeros estudios de lógica o de filosofía, todos sabemos que las personas frente a las cosas pueden alcanzar desde el conocimiento cuatro estadios:

los dos extremos son la certeza y la ignorancia y los dos intermedios son la duda y la opinión.

Los límites que se establecen en estos puntos donde se expresa el conocimiento son difusos. En la política estos mecanismos, como el que vamos a votar hoy, ayudan a que cuando uno se encuentra en estos estadios pueda definir una cuestión que resulta siempre muy importante, aunque quizá no urgente para los intereses del país.

Celebro que este dictamen haya superado una vieja discusión sobre lo que comprendía o quedaba excluido de la consulta popular. Siempre abagué por esto, aun en aquellos tiempos en que se creía y permanentemente se nos refregaba a los justicialistas que la consulta popular era una gambeta para avanzar en la reelección del presidente, cosa que nunca se pudo probar pero que se decía y con la credibilidad que en aquellas épocas tenía la Alianza en los medios no se escatimaban esfuerzos en expresarlo todos los días.

En aquellos tiempos discutíamos nosotros cuáles eran los temas que quedaban excluidos de la consulta popular. Desde aquellos tiempos siempre me pareció que el silencio que el constituyente de Paraná y de Santa Fe había tenido en este tema y no así en la iniciativa popular estaba definiendo dos situaciones o dos puntos de vista distintos. Pero así como en un caso establecía taxativamente cuáles eran los límites, en otro estaba diciendo que los límites los daba el mismo texto de la Constitución, cuando en cierto modo, en algún tema o en alguna decisión establecía algo especial para que el Congreso tomara la decisión. Esta especialización para mí devenía de dos cosas: de si la Constitución le daba a alguna ley un mecanismo especial o de si la Constitución le daba a la ley alguna urgencia de mayoría especial.

Mi proyecto de ley está entre los antecedentes que han promovido este dictamen, en el que el párrafo final –lo reconozco– está mejor redactado que en mi iniciativa. En mi proyecto éste era el resultado final y anticipadamente se establecían expresamente las leyes excluidas. Y al final hacía referencia a aquellos casos para los cuales la Constitución establecía algún mecanismo especial.

Veó con satisfacción que la fórmula que tanto para la consulta vinculante como para la no vinculante incorpora este proyecto de ley no

solamente es la más apropiada sino la única que realmente tiene en cuenta la letra de la Constitución y que permite hacer la única interpretación inteligente de cuáles son los términos que el constituyente distinguió entre los dos institutos de democracia semidirecta que se incorporaban.

Por estas razones, señor presidente, termino diciendo que comparto los términos del dictamen. Esperamos que de la revisión de Diputados salgan cosas que mejoren la ley y que en el transcurso de los próximos sesenta días la Nación cuente con una ley que reglamente este instituto, que representa una de las formas con las que los argentinos van a poder participar de aquellas decisiones graves que por allí los funcionarios no se animan o no están en condiciones de tomar.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el señor senador López.

**Sr. López.** – Señor presidente: solicito la inserción en el Diario de Sesiones de opiniones sobre este tema.

**Sr. Presidente.** – Se toma nota, señor senador.

–El texto de la inserción solicitada es el siguiente:

Señor presidente: 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 al” (*Contrato social*, libro III, capítulo J.)

Estas son consecuencias de la lógica reacción contra el método de la total delegación de poder por 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 demo-

cracia, sino que ha de ser entendido como la ocupación, por partes 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 rechazadas mediante el referéndum, el cual requiere para la aprobación la mayoría junto de los ciudadanos correo 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 haya 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 y en algunos casos, como en Basases, 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 aquélla. 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 1352. 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 so-

bre 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 135).

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 desaprobado 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 establece 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 cónsul 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. El año siguiente, mediante otro plebiscito, se estableció 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, expresara 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 acuer-

do 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 status 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.

En lo que respecta a nuestro país, la Constitución Nacional 1853-60 no lo contemplaba. 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.

Seguramente, las trágicas experiencias rosistas y sus dolorosas secuelas para una vida en libertad, impulsaron a los Constituyentes de 1853/60 a descalificar las formas semidirectas de democracia, estableciendo una forma de gobierno republicana y representativa (artículo 1º CN) y disponiendo categóricamente que el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes y autoridades creadas por la Constitución.

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, siguiendo el temperamento de las Constituciones europeas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

El artículo 40 establece dos tipos de consulta, la vinculante, que sólo puede versar sobre materia legislativa, y la no vinculante, que puede referirse a cualquier materia de competencia del Congreso o el Poder Ejecutivo.

“El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática.

”El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio.

”El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular.”

Como antecedente de consulta no vinculante, en el año 1984, durante la administración Alfonsín, se dictó el decreto 2.272/84 PEN, 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.

**Sr. Presidente.** – Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en general.

–La votación resulta afirmativa.

**Sr. Presidente.** – Queda aprobado en general por 40 votos por la afirmativa.

En consideración en particular.

–Se enuncia y aprueba el título I, artículo 1º.

**Sr. Presidente.** – Queda aprobado por 42 votos por la afirmativa.

–Se enuncia el artículo 2º.

**Sr. Presidente.** – Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 2º con las modificaciones propuestas.

–La votación resulta afirmativa.

**Sr. Presidente.** – Queda aprobado por 42 votos por la afirmativa.

–Se enuncia el artículo 3º.

**Sr. Presidente.** – Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 3º con las modificaciones propuestas.

–La votación resulta afirmativa.

**Sr. Presidente.** – Queda aprobado con 43 votos por la afirmativa.

–Se enuncia y aprueba el artículo 4º.

**Sr. Presidente.** – Queda aprobado con 43 votos por la afirmativa.

–Se enuncia el artículo 5º.

**Sr. Villarroel.** – Pido la palabra.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el señor senador Villarroel.

**Sr. Villarroel.** – Hay una modificación propuesta que no importa cambio de sentido del artículo sino mayor precisión sobre el propósito de la norma. Obra en poder del señor secretario parlamentario el nuevo texto del artículo 5º, conservando la redacción de su segunda parte.

Solicito que se lea para luego ser considerado y votado.

**Sr. Presidente.** – Por Secretaría se va a leer la propuesta del señor senador Villarroel respecto del artículo 5º.

**Sr. Secretario** (Pontaquarto). – (*Lee*) “Artículo 5º: Cuando un proyecto de ley sometido a consulta popular vinculante obtenga la mayoría de los votos válidos afirmativos se convertirá automáticamente en ley, la que deberá ser publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina dentro de los diez días hábiles posteriores a la proclamación del resultado del comicio por la autoridad electoral.”

La Secretaría informa que la segunda parte del artículo queda conforme al dictamen de comisión consensuado, que ha sido modificado y queda de la siguiente manera: (*Lee*) “Cuando un proyecto de ley sometido a consulta popular vinculante obtenga un resultado negativo no podrá ser reiterado sino después de haber transcurrido un lapso de dos años desde la realización de la consulta”.

**Sr. Menem.** – ¿Se puede leer nuevamente?

**Sr. Secretario** (Pontaquarto). – (*Lee*) “Cuando un proyecto de ley sometido a consulta popular vinculante obtenga un resultado negativo no podrá ser reiterado sino después de haber transcurrido un lapso de dos años desde la realización de la consulta.”

–Murmullos en el recinto.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el senador Menem.

**Sr. Menem.** – Lo que habría que aclarar a los efectos de una interpretación auténtica es si no puede considerarse un proyecto semejante en el Congreso ni tampoco someterse nuevamente a consulta popular.

**Sr. Yoma.** – ¿Cómo?

**Sr. Menem.** – Planteo lo siguiente. La segunda parte del artículo 5º establece que cuando un proyecto de ley sometido a consulta popular vinculante obtenga un resultado negativo



no podrá ser reiterado sino después de haber transcurrido un lapso de dos años desde la realización de la consulta. Yo pregunto si no puede ser reiterado como consulta o como proyecto de ley de tratamiento en el Congreso. Considero que habría que aclarar a qué se refiere.

**Sr. Yoma.** – No; como consulta.

No podrá ser sometido nuevamente a consulta popular.

**Sr. Presidente.** – ¿Puede repetir, señor senador Yoma?

**Sr. Yoma.** – No podrá ser sometido a consulta popular.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el señor senador Villarroel.

**Sr. Villarroel.** – De acuerdo con la regla gramatical yo entiendo que si el sujeto de la oración es “proyecto de ley” lo que no puede ser presentado nuevamente es un proyecto similar.

La frase dice que cuando un proyecto de ley sometido a consulta popular vinculante obtenga un resultado negativo no podrá ser reiterado. ¿Qué es lo que no puede ser reiterado? El proyecto de ley.

Desde el punto de vista de la sintaxis gramatical la frase es inequívoca: es el proyecto de ley. Además, es de sentido común, porque si la mayoría del pueblo le ha dicho “no” al proyecto que se ha sometido a consulta, sería una clara contradicción con el principio constitucional y democrático –que no son la misma cosa– contradecir expresamente esa voluntad.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el señor senador Yoma.

**Sr. Yoma.** – Señor presidente: la ley se refiere a la reglamentación de la consulta popular.

Resulta obvio que son absolutamente atinadas tanto la pregunta o distinción que realizó el señor senador Menem como la precisión que efectúa el señor senador Villarroel.

Comparto el criterio en el sentido de que si el pueblo rechaza un proyecto de ley tampoco podría ser tratado por el Congreso. Lo que sí podríamos hacer –y apelo al poder de síntesis del señor senador Villarroel– es producir una modificación para dejar precisa y taxativamente establecido ese tema.

**Sr. Presidente.** – ¿Cómo quedaría la redacción, senador Villarroel?

–Murmullos en el recinto.

**Sr. Yoma.** – Si quedara alguna duda, podríamos precisar más el texto.

Creo que esta redacción es abarcativa. Pero si ustedes piensan que haciendo algún agregado queda más claro el tema, podríamos hacerlo.

**Sr. Villarroel.** – Después de la palabra “consulta”, que es donde termina el artículo, aunque no queda muy elegante y me parece que redundante, podríamos agregar que: “Tampoco podrá repetirse la consulta durante el mismo lapso”. Así queda claro que nos estamos refiriendo a las dos cuestiones.

**Sr. Presidente.** – ¿Está de acuerdo, senador Eduardo Menem?

**Sr. Menem.** – Sí.

**Sr. Presidente.** – Se va a votar el artículo 5º, según la redacción propuesta por los señores senadores Yoma y Villarroel.

–La votación resulta afirmativa.

**Sr. Presidente.** – Ha quedado aprobado por 46 votos afirmativos.

En consideración el título II, artículo 6º.

Tiene la palabra el señor senador Maya.

**Sr. Maya.** – Si bien esta cuestión hubiese sido posible plantearla también en el trámite del artículo 1º, la he dejado específicamente reservada para considerarla en el tratamiento en particular del artículo 6º.

En este caso me voy a referir a los temas que pueden ser objeto de consulta popular. Creo que no es conveniente, o al menos así lo planteábamos nosotros cuando éramos gobierno, obstaculizar la posibilidad de que el pueblo se exprese en forma amplia sin limitaciones ni restricciones sobre cualquier tema. Si bien la mecánica constitucional impone que el pueblo no delibera ni gobierna, si se abre la vía de la consulta popular y se la regula no es del caso ni conveniente –y creo que no es justo ni tampoco muy democrático– limitar la posibilidad de que en algunos temas centrales el pueblo pueda expresarse con libertad.

En la enunciación de esta norma y también con anticipación en el artículo 1º hablamos de que la consulta está vinculada con los temas que son de interés para la Nación. Y nosotros, durante el gobierno anterior, hacíamos referencia a la posibilidad de la consulta popular cuando se trataba del tema de la Reforma Constitucional y lo vinculábamos, precisamente, con la reelección presidencial.

Creo que la coherencia es un elemento fundamental de la vida política y quienes con anterioridad planteábamos esta vía y esta posibilidad no es bueno que hoy, cuando legislemos en esta materia, omitamos consignarla o, al menos, quienes lo planteábamos antes y mantenemos coherencia con aquella postura queremos que se dé la posibilidad de habilitar este tema. Si bien no lo planteamos para habilitarlo en la consulta popular vinculante, es oportuno señalar que sería conveniente plantear como una vía idónea la posibilidad de que el pueblo participe, al menos cuando se trata de consulta popular no vinculante.

La Reforma de la Constitución es un tema de mucha importancia. Hubiese querido que se consignara aquí también la posibilidad de la consulta vinculante en materia de Reforma Constitucional, con la exigencia —de la misma manera que lo planteábamos antes— de que para que esto sea imperativo tenga en los resultados electorales un marco de aceptación y porcentajes de votación favorables que se nos exigen a los legisladores para aprobar una ley y viabilizar la reforma constitucional.

Pero ya que se omite la posibilidad de la consulta popular vinculante para habilitar como tema la Reforma Constitucional, creo que no es conveniente consagrar en el artículo 6° que la consulta popular está específicamente prohibida para el tema de la Reforma Constitucional.

Entonces creo que, por lo menos desde la vía de la consulta popular no vinculante, debemos habilitar en forma genérica todos los temas que son de interés general para la Nación, sin limitaciones ni restricciones de ningún tipo y menos aún de aquellos para los que la Constitución exige una mayoría especial. Este criterio encuentra más fundamento y solidez que consultemos a la gente a través de esta vía de participación cuando se trata de temas de mayor gravedad y de mayorías especiales. Debemos mantener esto como un tema que si bien no es vinculante, por lo menos debe ser viable de ser consultado a través de este mecanismo que establece la Constitución Nacional.

Por eso es que voy a plantear concretamente que se elimine de este artículo la parte que establece restricciones y que se habilite que pueda ser objeto de consulta popular la totalidad de los temas de interés general para la Nación.

**Sr. Presidente.** — Tiene la palabra el señor senador León.

**Sr. León.** — Señor presidente: todos escuchamos un gran debate, en donde se puso de manifiesto la confianza en la democracia. Esta es una afirmación que respetamos y que hace al funcionamiento constitucional del país. Pero lo que voy a decir a continuación es casi una diablura optimista, que vierto en el debate que está realizando el Senado de la Nación.

Hace dos días leí un folleto de un sociólogo en donde estaban estas palabras que me voy a permitir leer a continuación y que, con todo respeto hacia los señores senadores, creo que traslucen una buena actitud que nos debería hacer pensar en nuestro optimismo.

La nota dice así: “La política latinoamericana cambió fundamentalmente en los últimos años... Las políticas económicas neoliberales restaron importancia a la función de la política. Durante el Estado desarrollista, lo que se decidía en el Palacio de Gobierno y, en el caso de las democracias, en el Parlamento, era fundamental para todos y los políticos abogaban en la toma de decisiones por los intereses específicos que representaban. Hoy día, en cambio, la función primordial del gobierno es mantener los equilibrios macroeconómicos, lo que le permite ‘no tocar’ la economía, y por consiguiente disminuye la función de intermediación política.

”Además, la creciente influencia de los poderes fácticos, nacionales e internacionales, en los asuntos y la gestión pública, limita el área de la acción de los poderes del Estado, interfiere sus decisiones y altera las expresiones de la soberanía popular.

”Muchos gobiernos parecieran ser barcos sin timón que navegan a la deriva en las tormentosas aguas de los mercados financieros internacionales. Incluso, en casos de altas tasas de crecimiento, la expansión deriva de fuerzas que están más allá del control nacional...

”Países como Tailandia, Malasia e Indonesia, en pleno proceso de urbanización e industrialización y con tasas de aumento del producto interno bruto que son la envidia del mundo, crecerían, pero no se desarrollarían, ya que no tendrían el control de su destino...”.

Entonces, yo quiero agregar a este canto, a esta afirmación, a esta democracia, así como también a todo lo que se dijo, que no debemos olvidar los argentinos que para tener lo que aquí se manifestó debemos contar con el control de nuestro destino.

**Sr. Presidente.** – Señor senador Yoma: ¿está de acuerdo con la modificación que propone el señor senador Maya?

**Sr. Molinari Romero.** – Señor presidente...

**Sr. Presidente.** – Perdón. Tiene la palabra el señor senador Molinari Romero.

**Sr. Molinari Romero.** – Señor presidente: he suscrito una disidencia parcial con relación a varios de los puntos contenidos en el dictamen de comisión. De todas maneras, debo agradecer al presidente de la Comisión la deferencia que tuvo de aceptar muchas de las modificaciones que sugerimos al texto del proyecto de ley de consulta popular que estamos debatiendo, una de las cuales es justamente la manifestada por el señor senador Maya.

Quiero dejar perfectamente claro que coincido plenamente con el criterio del señor senador Maya, pues tratándose de una consulta popular no vinculante, como bien lo ha explicado, no existe razón de ningún tipo que pueda fundamentar la limitación que se establece en el texto que la Comisión ha aprobado.

Por caso, entre los mecanismos que están previstos para el tratamiento de determinados proyectos de ley en la Constitución se encuentra, por ejemplo, la posibilidad de la consideración del proyecto de reforma del servicio militar obligatorio.

Creo que no tiene que existir ningún obstáculo para que, de repente, pueda existir una consulta popular de carácter no vinculante en un momento determinado para saber si este régimen debe volver a instaurarse en el país o no. O en un caso distinto, como es el análisis de la política de población del país, que es competencia originaria de la Cámara de Senadores, no existe ningún obstáculo lógico que diga que no puede hacerse una consulta, siempre y cuando se mantenga el carácter de no vinculante.

Por lo tanto, señor presidente, dejo planteada la disidencia parcial respecto de este artículo y apoyo lo que el senador Maya, miembro del Bloque Peronista Federal, planteó hace unos minutos porque me parece muy lógico.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el señor senador por La Rioja.

**Sr. Galván.** – Señor presidente: confieso que me hubiera gustado participar activamente en este debate.

Un debate rico, histórica y jurídicamente, que ha ocupado la atención de la ciudadanía argen-

tina en los últimos años. Pero advertido de que hay otros temas importantes para el país, como el proyecto de ley de fomento para pymes, habíamos hecho una suerte de acuerdo en nuestro bloque para ser muy breves.

Por lo menos, cuando alguien lea el Diario de Sesiones, que se advierta que nuestra reticencia ha sido en homenaje a otros asuntos y no a devaluar una cuestión tan importante como la que estamos tratando en particular.

Pido, en contra de mi estilo modesto y republicano, que se inserte el discurso que pensaba decir sobre este tema.

–El texto de la inserción solicitada es el siguiente:

Señor presidente: la sanción del presente proyecto de ley tiene por objeto reglamentar el derecho constitucional de consulta popular regulado por nuestra norma fundamental en su artículo 40, como resultado de la reforma constitucional de 1994.

La consulta popular se encuentra doctrinariamente conceptualizada dentro de las llamadas formas semidirectas de democracia. La doctrina justificadora y la institucionalización de las formas semidirectas han constituido una de las manifestaciones de la crítica a la representación política y al régimen representativo. En efecto, frente al hecho real muchas veces repetido de que los órganos representativos no constituyan la fiel expresión de la voluntad popular, apareció, con el ánimo de remediarlo, una creciente demanda de “acción popular directa”. En ese sentido, el movimiento tuvo lugar en EE.UU., a principios del siglo XX, y en Europa en las postrimerías de la Primera Guerra Mundial. Kelsen lo ha explicado en el sentido de la aspiración íntima del principio democrático de lograr una participación lo más directa del pueblo en la formación de la voluntad estatal.

Podría decirse que las formas semidirectas consisten en diversos mecanismos o procedimientos mediante los cuales el cuerpo electoral o bien participa directamente de la función legislativa realizada por los órganos representativos, o bien adopta decisiones políticas fundamentales sobre determinados asuntos. En el caso en análisis, podemos equiparar el vocablo referéndum con el de la consulta popular. El referéndum y el plebiscito son para un sector de la doctrina dos formas semidirectas diferentes (Duguit, Posada, Burdeau, Duverger); y para otro sector, en cambio, tan sólo dos nombres diferentes para designar una misma forma (Kelsen, Sánchez Viamonte). Si admitimos la existencia de dos institutos distintos, podríamos decir que el referéndum es el procedimiento mediante el cual el cuerpo electoral, por medio del sufragio de sus integrantes, ratifica o desaprueba, con carácter definitivo, decisiones de carácter normativo adoptadas por ór-

ganos representativos. Por su parte, el plebiscito tiene por objeto la adopción o el rechazo de una decisión política fundamental de determinado carácter. El referéndum puede a su vez ser clasificado: 1) En cuanto a su objeto y de acuerdo al carácter de la norma que se somete a la votación del cuerpo electoral, puede ser constitucional, legislativo o municipal; 2) En cuanto al alcance de su aplicación, puede ser general o parcial; si es general, debe ser aplicado para la sanción (o reforma) de toda la norma. Si es parcial, debe serlo sólo para determinadas normas; 3) En cuanto a la exigibilidad de su aplicación, puede ser obligatorio o facultativo. Es obligatorio cuando la Constitución o la ley exigen su aplicación (con carácter general o parcial). Es facultativo cuando su aplicación depende de la decisión de un órgano estatal, de la iniciativa popular o, en el caso de un estado federal, de la iniciativa de determinado número de estados miembros; 4) En cuanto a la oportunidad o momento en que se presenta dentro del procedimiento legislativo, el referéndum puede ser *antelegem* o *postlegem*, según que el proyecto sea sometido a la votación del cuerpo electoral antes o después de haberse pronunciado sobre el mismo el órgano representativo. En lo que respecta a la consulta popular que se intenta reglamentar en la presente, y teniendo en cuenta la clasificación *ut supra* citada, podemos predicar a modo de conclusión, señor presidente, y con el objeto de circunscribir tanto la materia como el ámbito de aplicación y la oportunidad de este instituto, que se trata de la figura del referéndum cuyas características esenciales son: 1) Es categóricamente legislativo, puesto que el artículo 30 de la Constitución Nacional regula expresamente el procedimiento para su propia reforma, y es por ello que queda excluida como materia de la consulta popular la reforma constitucional; 2) Es parcial, puesto que no puede ser aplicada para la sanción de cualquier norma, sino de aquellas cuya materia es exclusiva del Congreso o del Poder Ejecutivo; 3) Es obligatoria, puesto que su aplicación emana de la propia Constitución Nacional; 4) Es *antelegem*, porque la materia objeto de la consulta popular (proyecto de ley) aún no ha sido sancionada por el Congreso.

El referéndum comenzó a ser utilizado en Francia en tiempos de la Revolución de 1789. El proyecto de Constitución girondino 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 napoleónicas del año III, del año VIII, del año X, del año XII, en el acta adicional de 1815 y en la Constitución de 1852 (Napoleón III). Durante la III República la institución desapareció, pero reapareció más tarde con la Constitución de 1946 (art. 123) y fue también establecida en la de 1958 (art. 89). En Suiza, el referéndum, con sus actuales características, data del siglo XIX, tanto en el orden federal como en el cantonal. En el orden federal es obligatorio respecto a las reformas cons-

titucionales y facultativo con referencia a las leyes. En el orden cantonal este instituto se halla previsto en todos los cantones, a excepción de Friburgo y en los que existe el Landsgemeinde (asamblea general de todos los ciudadanos, una especie de democracia directa). En EE.UU., el referéndum se generalizó en el orden estatal, puesto que no existe en el orden federal sino a partir de 1818. En materia constitucional existe en casi todos los Estados. En materia legislativa el referéndum se estableció más tarde y tuvo menos extensión que el de carácter constitucional. En la República Argentina, la Constitución 1853-1860 no contemplaba el referéndum, sosteniendo algunos doctrinarios que los artículos 1º y 22 de la misma eran un obstáculo constitucional a la implementación del citado instituto. En 1984, durante la presidencia del doctor Raúl Alfonsín se dictó el decreto del Poder Ejecutivo nacional 2.274 por medio del cual se consultó a la ciudadanía respecto del diferendo austral con la República de Chile por las islas del canal de Beagle. En aquella oportunidad, señor presidente, se solicitó la declaración de inconstitucionalidad de la norma citada, pero la Corte Suprema de Justicia de la Nación no llegó a pronunciarse acerca del fondo de la cuestión, limitándose su fallo a elucidar cuestiones procesales. Además, dado el carácter de consulta popular no vinculante de la cuestión de marras, un sector de la doctrina constitucional se manifestó sobre la constitucionalidad del instituto mencionado. La aprobación de la solución pacífica del conflicto con Chile recibió un fuerte respaldo de la ciudadanía que votó por el "sí" en forma casi unánime, evitando de esa manera el derramamiento de sangre en un conflicto bélico aberrante y absurdo.

Con la reforma constitucional de 1994 los constituyentes incorporaron los artículos 39 y 40 que establecen la iniciativa y la consulta populares respectivamente, manteniéndose incólumes los artículos 1º y 22, así como también el artículo 30 que prevé el procedimiento para la reforma de la Constitución.

En lo que hace al instituto del plebiscito, en Roma, durante el período de la República, se denominaba *plebiscitum* a la ley que establecía la plebe, a propuesta de un tribuno, y que sólo obligaba a los plebeyos. Luego de la Lex Hortensia resultó obligatoria para todos. Por consiguiente, el concepto originario de plebiscito corresponde, en realidad, a lo que se denomina referéndum. Los llamados plebiscitos "napoleónicos" tuvieron lugar tanto en el Primer Imperio como en el Segundo: mediante el de 1802 se consagró a Napoleón Bonaparte cónsul vitalicio y 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. Respecto de nuestro país, señor presidente, recor-



demos que el plebiscito por excelencia 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, expresara su conformidad o disconformidad con dicha ley, por sí o por no, categóricamente. Lo manifestamente sugestivo es el siguiente dato histórico: de 9.320 sufragios emitidos tan sólo 4 fueron negativos.

En Europa, luego de la Primera Guerra Mundial se llevaron a cabo varios plebiscitos para decidir sobre la incorporación de territorios a un Estado o a otro, tales los casos de Schleswig-Holstein (entre Alemania y Dinamarca) y el del Sarre (entre Francia y Alemania). 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 aprobar el retiro de Alemania de la Sociedad de las Naciones, así como también para ratificar la ocupación militar de la Renania y la anexión de Austria por parte de Alemania (Anschluss).

Como ha sido expresado, las formas semidirectas cobraron impulso a principios del siglo XX como procedimientos correctores del régimen representativo. Sin embargo, señor presidente, los resultados obtenidos en algunos casos han estado por debajo de las esperanzas que suscitaron y su desarrollo se ha detenido al promediar este 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 democracia, en algunos casos y en determinadas circunstancias históricas ha tenido consecuencias nefastas para la existencia y subsistencia del régimen democrático. 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 años ha sido también utilizada por Fujimori en el Perú y por el Estado uruguayo para decidir acerca de cuestiones relacionadas con los derechos humanos. 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 implementarla si no se dan las condiciones adecuadas.

Parafraseando a Sigmund Neumann podríamos decir: “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 par-

tido 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 omnicomprendivas, 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” (*Partidos políticos modernos*, Tecnos, Madrid, 1965, pág. 616). También Norberto Bobbio en su obra *El futuro de la democracia* (Planeta-De Agostini, Madrid, 1984, págs. 51 a 80) dedica un capítulo al análisis del tema (“Democracia participativa y democracia directa”); refiere: “Que la democracia directa no es suficiente queda claro cuando se considera que los institutos de la democracia directa, en el sentido propio de la palabra son dos: la asamblea de los ciudadanos deliberantes sin intermediarios y el referéndum. Ningún sistema complejo como es el de un Estado moderno puede funcionar sólo con el uno o con el otro, y ni siquiera con ambos conjuntamente. En cuanto al referéndum (que dicho sea de paso, es el único instituto de la democracia directa de concreta aplicabilidad y de efectiva aplicación en la mayor parte de los Estados de democracia avanzada), es un expediente extraordinario para circunstancias extraordinarias”. Afirmando, seguidamente: “Nadie puede imaginar a un Estado que pueda ser gobernado a través de la continua llamada al pueblo”, y da como ejemplo que si se realizara esta metodología en Italia, teniendo en cuenta el número de leyes promulgadas anualmente, se necesitaría convocar a referéndum al menos una vez por día. Con ello demuestra que esta medida como medio de gobierno más que imposible es ridícula, antieconómica e incoherente, “salvo en la hipótesis (por ahora de ciencia-ficción) de que cada ciudadano pueda transmitir su voto a un cerebro electrónico permaneciendo cómodamente en casa y apretando un botón”. Continuando con el hilo conductor de su pensamiento, refiere Bobbio que “[...] entre la forma extrema de democracia representativa y la forma extrema de democracia directa existe un *continuum* de formas intermedias, un sistema de democracia integral puede contener generalmente a todas, cada una según las distintas situaciones y exigencias, porque son, precisamente en cuanto apropiadas a diversas situaciones y exigencias, perfectamente compatibles entre sí”. Refiere el autor citado que para tomar hoy un índice del desarrollo democrático en determinado país, el criterio es comprobar si ha aumentado no el número de electores, sino el espacio en que el ciudadano puede ejercer su propio poder electoral.

Es por ello y para concluir, señor presidente, que la reglamentación de este derecho que a partir de 1994 tiene jerarquía constitucional para los habitantes de nuestra Nación, es una contribución del Parlamento argentino que tiene por objeto fortalecer y reafirmar la democracia política que se extiende a la

sociedad en su conjunto a través de una nueva herramienta jurídica en pos de un mayor control y una más amplia participación de los ciudadanos en las decisiones sobre la res pública.

**Sr. Galván.** – Pero también debo manifestar que respecto del artículo 6º prefiero que quede tal como está redactado, ya que abrirlo a otras interpretaciones es el debate que los argentinos estuvimos sobrevolando en los últimos años en el país. Es abrir el campo de las tentaciones y una de ellas es la reforma de la Constitución. No toda reforma es mala, pero a veces los hombres tentados por su hegemonía...

**Sr. Presidente.** – Señor senador: el señor senador Maya le solicita una interrupción.

**Sr. Galván.** – Sí, señor presidente.

**Sr. Presidente.** – Para una interrupción tiene la palabra el señor senador Maya.

**Sr. Maya.** – Quiero preguntarle al señor presidente del bloque radical qué obstáculo o riesgo observa, aún en el tema de la reforma constitucional, en la consulta no vinculante.

**Sr. Moreau.** – Es como una encuesta.

**Sr. Galván.** – Es una apreciación para despersonalizarla, pero sin pedantería filosófica –digámoslo así– pienso que hay hombres que en un momento se creen providenciales en la República y lo primero que pretenden es reformar la Constitución y así tratar de quedarse para siempre.

Queremos esa puerta y dejemos el artículo tal como está redactado y con la sobriedad con que ha sido concebido. A su vez, clausuramos un capítulo de muchas suspicacias que hubo en los últimos tiempos en la República.

Por eso, con toda cortesía, obviamente opino que no acepto las proposiciones que se acaban de formular.

Solicito que el artículo quede redactado sin modificaciones.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el señor senador Yoma.

**Sr. Yoma.** – Señor presidente: el hecho de que luego de seis años podamos estar debatiendo este tema y sancionando, seguramente por unanimidad, el proyecto en consideración, es porque hubo concesiones a posturas que cada uno planteó en sus respectivas propuestas.

Este proyecto es el resultado de un trabajoso análisis, debate y enriquecedoras propuestas por parte de los señores senadores y también de

concesiones frente a posiciones originales que todos teníamos.

Comparto entonces lo expresado por el señor senador Galván y considero que no es conveniente abrir al debate los artículos y mucho menos aquellos que son cruciales y que han merecido mayor cantidad de horas de debate, como son el 1º y el 6º.

En consecuencia, si bien compartimos la posición del señor senador Maya –que yo expresé en el proyecto que presenté oportunamente–, no vamos a aceptar la propuesta de modificación de este artículo.

**Sr. Presidente.** – Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 6º.

–La votación resulta afirmativa.

**Sr. Presidente.** – Queda aprobado por 44 votos afirmativos sobre 46 presentes.

–Se enuncia el artículo 7º.

**Sr. Yoma.** – Pido la palabra.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el señor senador Yoma.

**Sr. Yoma.** – En este artículo existe una modificación. Se hablaba de mayoría simple y se propuso la mayoría absoluta de miembros presentes de cada una de las Cámaras.

**Sr. Presidente.** – Se va a votar el artículo 7º con la modificación propuesta.

–La votación resulta afirmativa.

**Sr. Presidente.** – Queda aprobado por 47 votos afirmativos.

–Se enuncia el artículo 8º.

**Sr. Presidente.** – Se va a votar el artículo 8º con la modificación propuesta por la Comisión.

–La votación resulta afirmativa.

**Sr. Presidente.** – Queda aprobado por 49 votos afirmativos.

– Se enuncia el artículo 9º.

**Sr. Villarroel.** – Pido la palabra.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el señor senador Villarroel.

**Sr. Villarroel.** – Señor presidente: en la modificación que propongo se conserva el sentido del artículo mediante una redacción más precisa. En este momento, el dictamen acordado expresa: “[...] las cuales deberán poder ser res-

pondidas por sí o por no, de modo que se asegure la inequívoca intención del sufragante [...]”. Lo que propongo es que en lugar de esa fórmula un tanto barroca, después de las palabras “cuerpo electoral” se exprese: “cuyas respuestas no admitirán más alternativas que las del sí o el no”.

**Sr. Presidente.** – Senador Yoma, ¿acepta la modificación propuesta?

**Sr. Yoma.** – La aceptamos.

**Sr. Presidente.** – Con la modificación propuesta por el señor senador Villarroel, se va a votar el artículo 9°.

–La votación resulta afirmativa.

**Sr. Presidente.** – Queda aprobado por 49 votos afirmativos.

–Se enuncia el artículo 10.

**Sr. Presidente.** – Se va a votar el artículo 10 con las modificaciones propuestas por la Comisión.

–La votación resulta afirmativa.

**Sr. Presidente.** – Queda aprobado por 49 votos afirmativos.

–Se enuncia el artículo 11.

**Sr. Presidente.** – Se va a votar el artículo 11 con las modificaciones propuestas por la Comisión.

–La votación resulta afirmativa.

**Sr. Presidente.** – Queda aprobado por 49 votos afirmativos.

–Se enuncia y aprueba el artículo 12.

**Sr. Presidente.** – Queda aprobado por 49 votos afirmativos.

–Se enuncia el artículo 13.

**Sr. Villarroel.** – Pido la palabra.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el señor senador Villarroel.

**Sr. Villarroel.** – Señor presidente: en el mismo sentido en que lo expresé anteriormente, sin cambiar el propósito de la norma entiendo que se debe evitar una contradicción interna dentro del texto. En ese sentido, propondría la siguiente redacción: “Para determinar el resultado de toda consulta popular no serán computados los votos en blanco”, en lugar de la redacción actual.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el señor senador Yoma.

**Sr. Yoma.** – Aceptamos la propuesta.

**Sr. Presidente.** – Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 13 con la redacción propuesta por el señor senador Villarroel.

–La votación resulta afirmativa.

**Sr. Presidente.** – Queda aprobado por 50 votos afirmativos.

–Se enuncia el artículo 14.

**Sr. Presidente.** – Se va a votar el artículo 14 con las modificaciones propuestas por la Comisión.

**Sr. López.** – Pido la palabra.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el señor senador López.

**Sr. López.** – Señor presidente: este artículo determina que la consulta popular no podrá coincidir con otro acto eleccionario. Propongo entonces que se agregue, a continuación de esta norma, una redacción que estaba contenida en mi proyecto y que se diga en el mismo artículo lo siguiente: “Tampoco podrán realizarse simultáneamente consultas populares vinculantes y no vinculantes”. Digo esto porque se trata de dos sistemas de convocatoria distintos, el voto resulta obligatorio para la ciudadanía en un caso y no en el otro y, además, porque esto puede llevar a confusión al electorado.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el señor senador Yoma.

**Sr. Yoma.** – Señor presidente: entiendo que la redacción actual del artículo contempla la previsión del señor senador López. Al decirse que la consulta popular no puede coincidir con otro acto eleccionario se está haciendo referencia incluso a consultas populares de una naturaleza distinta a la convocada. Creo entonces que sería redundante la modificación propuesta por el señor senador López.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el senador Menem.

**Sr. Menem.** – Voy a hacer uso de la palabra después de que vote.

**Sr. Presidente.** – Entonces, no se aceptan las modificaciones propuestas por el senador López.

**Sr. Yoma.** – Pero con la interpretación del sentido que plantea el senador López en sus modificaciones. Es decir, “acto eleccionario”

comprende también a otra consulta popular de distinta naturaleza a la convocada.

**Sr. Presidente.** – Se va a votar el artículo 14.

–La votación resulta afirmativa.

**Sr. Presidente.** – Queda aprobado por 48 votos por la afirmativa.

–Se enuncia el artículo 15.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el senador Menem.

**Sr. Menem.** – Señor presidente: tenía una propuesta de un nuevo artículo después del artículo 14 del dictamen. Pero resulta que el artículo 14 pasó a ser una segunda parte del artículo 5º. De todos modos, voy a decir cuál era la propuesta que tenía para ver en dónde puede ubicarse. Se trata de un artículo o cláusula nueva.

Mi inquietud es la siguiente. ¿Qué pasa si se hace una consulta popular que requiere un gran despliegue, luego se aprueba la ley por esa consulta popular, se la promulga, pero al año siguiente o a los seis meses el Congreso quiere derogarla? Después de todo ese esfuerzo, en donde hay una manifestación tan categórica de la ciudadanía, ¿no habrá que poner algún tipo de limitación para que el Congreso no pueda fácilmente modificar o derogar una ley que ha sido sancionada por un procedimiento especial? Pregunto y lo someto a consideración de la comisión si no sería posible establecer que por un lapso no se pueda modificar o derogar esa ley o que se requiera una mayoría calificada del Congreso para poder hacerlo.

Esta es la inquietud que transmito a la comisión.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el senador Molinari Romero.

**Sr. Molinari Romero.** – Señor presidente: me quiero referir al artículo 15. Me permito insistir ante la comisión respecto a una observación que hice a la redacción del dictamen de comisión. Yo manifesté la necesidad de incluir un párrafo final expreso sobre la competencia de la justicia electoral nacional sobre los comicios relativos a una consulta popular. ¿Por qué? Porque la mención que el dictamen de comisión hace al Código Electoral Nacional, ley 19.945, no alcanza, ni siquiera con la frase modificatoria posterior, a la ley que fija la competencia de la justicia electoral nacional, la 19.108, que es anterior a la 19.945.

Entonces, la propuesta que quiero formular nuevamente a la comisión, con todo respeto, es que se incluya un párrafo final que diga: “La justicia electoral nacional será competente en todo lo relativo al comicio”. De esta manera no queda ninguna duda sobre el órgano judicial, dado que no están comprendidas las normas mencionadas anteriormente.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el senador Yoma.

**Sr. Yoma.** – Señor presidente: se podría incluir el número de las leyes 19.108 y la 19.945 como una manera de establecer la competencia de la justicia electoral.

En lo que hace a la propuesta del senador Menem, quiero señalar que ha sido un tema que ha sido analizado, trabajado y debatido bastante en la comisión.

Creo que el ejercicio de la soberanía popular es un hecho incontrastable en una consulta. Pero no incluimos ese tema –traslado las dudas que tenemos al plenario– porque, siendo la consulta una facultad del Congreso Nacional en lo que hace a la oportunidad, tiempo y materia, al establecer una prohibición de ese tipo, si en determinado momento cambian las circunstancias históricas, políticas o sociales que llevaron al pueblo a emitir su voluntad en determinado sentido, sería una manera de atar de manos al Congreso para poder corregir quizá una situación que se dio en determinado contexto político-histórico. Entonces, nosotros hemos preferido dejar al Congreso la posibilidad de corregir, si eventualmente cambiasen las circunstancias políticas, históricas o coyunturales que llevaron al pueblo –o al Congreso mismo– a someter un tema a consulta popular.

Por eso hemos querido no establecer la vigencia obligatoria de una ley sancionada por consulta popular. Y sí que el pueblo –a través del Congreso– tenga la posibilidad de corregir, modificar o derogar cláusulas que quizás no se ajusten a un momento histórico determinado.

Consideramos muy atinada la propuesta del senador Menem. Pero hemos preferido dejar en manos del Congreso esa situación.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el señor senador por Córdoba.

**Sr. Molinari Romero.** – Señor presidente: quiero saber cuál es el criterio de la comisión sobre la observación que hemos formulado.

**Sr. Presidente.** – Sería incorporar los números de las leyes que mencionó el senador Yoma.



**Sr. Molinari Romero.** – Señor presidente: por una cuestión de simple técnica legislativa, cuando se menciona la ley 19.945, se habla de Código Nacional Electoral y entre paréntesis se pone “ley 19.945 y sus modificatorias”.

Si mencionamos específicamente la 19.108, si se modifica la ley, deja de existir el tema. Por eso me parece más claro introducir un último párrafo que diga: “La justicia electoral nacional será competente en todo lo relativo al comicio”, con el número de ley que corresponda.

**Sr. Yoma.** – Señor presidente: estoy de acuerdo.

**Sr. Presidente.** – Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 15 con las modificaciones propuestas.

–La votación resulta afirmativa.

**Sr. Presidente.** – Queda aprobado por 48 votos afirmativos.

–Se enuncia y aprueba el artículo 16.

**Sr. Presidente.** – Queda aprobado por 48 votos afirmativos.

–El artículo 17 es de forma.

**Sr. Presidente.** – Queda sancionado el proyecto de ley.<sup>1</sup> Se comunicará a la Honorable Cámara de Diputados.

Se van a votar los pedidos de inserciones formulados.

–La votación resulta afirmativa.

**Sr. Presidente.** – Se procederá en consecuencia.

## 9

### MODIFICACION DEL PLAN DE LABOR

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el señor senador Villaverde.

**Sr. Villaverde.** – Señor presidente: voy a proponer una modificación al Plan de Labor, con el compromiso de ser muy breve.

Se trata de tres proyectos de homenaje que tienen vencimiento: el de la Fuerza Aérea, cuyo día se celebra mañana; el del 11 de agosto como Día de la Reconquista y el último tiene relación con el sesquicentenario del fallecimiento de San Martín. Solicito su tratamiento sobre tablas.

**Sr. Presidente.** – Si hay asentimiento del Cuerpo, los pondremos en consideración, sin discurso.

–Asentimiento.

**Sr. Presidente.** – Se procederá en consecuencia.

## 10

### DIADA DE LA RECONQUISTA

**Sr. Presidente.** – Corresponde considerar el proyecto de declaración del señor senador Villaverde por el que se declaran de interés legislativo los actos del 194º aniversario del Día de la Reconquista, organizado por la Junta de Estudios Históricos de Montserrat. (S.-1.531/00)

Por Secretaría se dará lectura.

**Sr. Secretario** (Pontaquarto). – (*Lee*)

#### Proyecto de declaración

*El Senado de la Nación*

DECLARA:

De interés legislativo los actos del 194º aniversario del Día de la Reconquista, organizados por la Junta de Estudios Históricos de Monserrat el 11 de agosto de 2000 en la Iglesia de San Juan Bautista, ubicada en el barrio de Monserrat de la ciudad de Buenos Aires.

*Jorge A. Villaverde.*

### FUNDAMENTOS

Señor presidente

Así como un 12 de agosto de 1806 las fuerzas militares entre las que se destacó el Tercio de Gallegos, al mando de Santiago de Liniers, y el pueblo de criollos y peninsulares, reconquistaron Buenos Aires que había sido invadida por los ingleses, hoy la Junta de Estudios Históricos de Monserrat como lo viene haciendo año tras año, con el impulso de los comerciantes y vecinos de este barrio, recupera para la memoria de nuestra generación esta gesta histórica.

Ante la invasión, criollos e hispanos comprendieron que luchando con heroísmo, conservarían sus costumbres, su religión, sus hogares y su dignidad de hombres libres. Buenos Aires fue un campamento y todos los vecinos participaron en la defensa de la patria en peligro.

Con la gloriosa hazaña de la reconquista, los rioplatenses descubrieron una vocación militar y libertaria que habría de manifestarse con brillo en la historia posterior.

La premisa más significativa de esta celebración apunta a transmitir el legado del pasado a los estu-

<sup>1</sup> Ver el Apéndice.