

SESIONES ORDINARIAS

2000

ORDEN DEL DIA N° 901

COMISIONES DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

Impreso el día 20 de septiembre de 2000

Término del artículo 113: 29 de septiembre de 2000

SUMARIO: Consulta popular vinculante. Implementación. (85-S.-2000.)

Dictamen de las comisiones

Honorable Cámara

Las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Presupuesto y Hacienda, han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado sobre consulta popular vinculante y han tenido a la vista el del señor diputado Gómez Díez; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 8 de septiembre de 2000

*Elisa M. Carrió — Raúl E. Baglini. —
Carlos E. Soria. — Oscar S. Lamberto.
— Ramón H. Torres Molina. — Teodoro R. Funes. — Jorge A. Baldrich
— Simón F. Hernández. — Guillermo E. Corfield. — Gustavo C. Galland.
— Darío P. Alessandro. — Carlos M. Balter. — Jorge P. Busti. — Rafael Cambareri — Alfredo J. Castañón. — Roberto R. de Bariazarra. — Eduardo R. Di Cola. — José M. Díaz Bancalari. — Jorge A. Escobar. — Guillermo A. Francos. — Nilda C. Garré. — Rubén H. Giustiniani. — Cristina R. Guevara. — Ana M. Mosso — Mario R. Negri. — Alejandro M. Nieva. — Juan C. Passo. — Víctor Peláez. — Horacio F. Pernassetti. — Alejandro A. Peyrou. — Héctor T. Polino. — Jesús Rodríguez. — Héctor R. Romero. — Eduar-*

*do Santín. — Carlos D. Snopek. — Marcelo J. Stubrin. — Atilio P. Taz-
zioli. — Juan M. Urtubey. — Ricardo
N. Vago. — Silvia B. Vázquez. — Al-
fredo H. Villalba.*

En disidencia parcial:

*María T. Colombo — José G. Dumón —
Cristina E. Fernández de Kirchner. —
Alberto A. Natale.*

Buenos Aires, 9 de agosto de 2000.

*Al señor presidente de la Honorable Cámara de Dipu-
tados de la Nación.*

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado con la mayoría establecida en el artículo 40 *in fine* de la Constitución Nacional, el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

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 miembros presentes en cada una de las Cámaras.

Art. 3º — En todo proyecto sometido a consulta popular vinculante, el voto de la ciudadanía será obligatorio.

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 un proyecto de ley sometido a consulta popular vinculante obtenga la mayoría de votos válidos afirmativos, se convertirá automáticamente en ley, la que deberá ser publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina dentro de los diez días hábiles posteriores a la proclamación del resultado del comicio por la autoridad electoral.

Cuando un proyecto de ley sometido a consulta popular vinculante obtenga un resultado negativo, no podrá ser reiterado sino después de haber transcu-

nido un lapso de dos años desde la realización de la consulta. Tampoco podrá repetirse la consulta durante el mismo lapso.

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 absoluta de miembros presentes en cada una de ellas.

Art. 8º — Cuando un proyecto de ley sometido a consulta popular no vinculante, obtenga el voto afirmativo de la mayoría absoluta de votos válidos emitidos, deberá ser tratado por el Congreso de la Nación, quedando automáticamente incorporado al plan de labor parlamentaria de la Cámara de Diputados de la sesión siguiente a la fecha de proclamación de resultado 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, cuyas respuestas no admitirán más alternativa que la del sí o el no.

Art. 10. — La ley o el decreto de convocatoria a consulta popular deberán ser publicados en el Boletín Oficial de la República Argentina, en el diario de mayor circulación de cada una de las provincias y en los dos diarios de mayor circulación del país.

Dictada la convocatoria, todos los puntos sometidos a consulta popular deberán difundirse en forma clara y objetiva, por medios gráficos, radiales y televisivos

Art. 11 — Los partidos políticos reconocidos, estarán facultados para realizar campañas de propaganda exponiendo su posición con relación al asunto de la consulta, a través de espacios gratuitos en

los medios de comunicación masiva, y conforme a las normas que regulan la concesión de estos espacios en ocasión de las elecciones nacionales.

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. — Para determinar el resultado de toda consulta popular no serán computados los votos en blanco.

Art. 14. — El día fijado para la realización de una consulta popular, no podrá coincidir con otro acto electoral.

Art. 15. — Serán de aplicación a las consultas convocadas conforme a los procedimientos previstos, las disposiciones del Código Nacional Electoral (ley 19.945 y sus modificatorias), en cuanto no se opongan a la presente ley.

La Justicia Electoral Nacional será competente en todo lo relativo al comicio.

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.

Saludo a usted muy atentamente

CARLOS A. ALVAREZ
Mario L. Pontaquarto.

INFORME

Honorable Cámara:

El presente proyecto viene a reglamentar lo establecido en el artículo 40 de la Constitución Nacional reformada. El constituyente de 1994 reconoció entre otras formas de democracia semidirecta a la consulta popular. Se recogió así la tendencia general de las democracias modernas que intentan asegurar la participación amplia de los ciudadanos en la cosa pública logrando un mayor compromiso en la formación de decisiones políticas. Este mecanismo de participación por el cual los ciudadanos emiten su opinión sobre los asuntos puestos a su consideración, se viene a reglamentar en forma compatible con los artículos 1º y 22 de la Constitución Nacional¹.

Esta comisión, en marzo del presente año, emitió dictamen reglamentando el artículo 40 de la Constitución Nacional, sobre consulta popular (Orden del Día Nº 7). El 15 de agosto, el Senado de la Nación sancionó el proyecto que hoy se encuentra en revisión en la Cámara de Diputados. Teniendo en cuenta que si bien existen diferencias en cuanto a la estructura de ambos proyectos, prácticamente no las hay en cuanto a su contenido, la comisión aconseja la aprobación del texto recientemente sancionado por la Cámara alta (85-S.-2000).

El dictamen de maizo distinguía de las disposiciones generales (título I) aplicables al instituto y dentro de las cuales se especifican los dos tipos de consulta dispuestos en la Constitución Nacional, de aquellas que regulan la convocatoria según se trate del Poder Legislativo (título II) o del Poder Ejecutivo (título III). La sanción del Senado distingue en su estructura, la consulta según fuera vinculante (título I) o no vinculante (título II) y no de acuerdo al órgano que la convoca.

Consulta popular vinculante

Sólo pueden someterse a consulta popular vinculante proyectos de ley. La convocatoria es dispuesta por el Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados y no puede ser vetada por el Poder Ejecutivo.

La convocatoria a consulta popular vinculante deberá ser aprobada con el voto de la mayoría absoluta de miembros presentes en cada una de las Cámaras. En este sentido, se ha recepcionado nuestra postura ya que el dictamen original del Senado exigía una mayoría calificada para la convocatoria (mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara).

Hay una limitación muy importante referida a las materias que requieren mayorías agravadas para su aprobación y para los proyectos cuyo procedimiento de sanción se encuentre especialmente reglado por la Constitución Nacional mediante la determinación de la Cámara de origen.

De esta forma se prohíbe someter a consulta popular los proyectos relativos a denuncia de los tratados sobre derechos humanos incorporados a la Constitución, y a la jerarquía constitucional de los que se incorporen (artículo 75 inciso 22), aprobación y denuncia de tratados de integración con delegación a entes supraestatales (artículo 75, inciso 24), ley convenio de coparticipación (artículo 75, inciso 2), asignaciones específicas de impuestos coparticipables (artículo 75 inciso 3) leyes de Consejo de la Magistratura (artículo 114), decretos de necesidad y urgencia (artículo 99, inciso 3), Auditoría General de la Nación (artículo 85), reglamentación de la iniciativa popular (artículo 39), reglamentación de la consulta popular (artículo 40), régimen electoral y de partidos políticos (artículo 77, inciso 2). También queda excluida la declaración de necesidad de reforma de la Constitución Nacional (artículo 30).

Los proyectos referidos a estas materias quedan excluidos del procedimiento de consulta popular, ya que la exigencia de mayorías agravadas para determinadas leyes, está vinculada a la importancia que se ha dado al mayor consenso que se requiere para su sanción.

Aceptar la posibilidad de someter a consulta popular proyectos sobre estas materias nía contra el sentido de la adopción de mayorías agravadas, y además constituiría un mecanismo para burlar el cum-

plimiento de ese procedimiento especial agravado, lo que no estuvo en la intención de los constituyentes. (Prieto Hugo, Sobre consulta popular).

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 exigencia de consensos superiores a la simple mayoría o inicio en una Cámara determinada.

Al respecto ha expresado Hugo Prieto (Consulta popular / La ley) que "No parece que el procedimiento del artículo 40, primer párrafo de la Constitución, pudiera aplicarse a los otros procedimientos especiales. Por ejemplo, podría suceder que el Congreso pueda obtener las mayorías especiales que se requieren para la sanción de una ley de coparticipación de impuestos, pero no pudiera alcanzar los acuerdos entre Nación y provincias que deben preceder a su sanción, y, entonces sometiera a consulta popular el proyecto para posibilitar su sanción automática. Es claro que burlaría la letra y el espíritu de la norma. Lo mismo sucedería, sí, cuando no se obtienen mayorías agravadas en el seno del Congreso, éste convocara, por mayoría simple, a consulta popular vinculante, alterando el especial modo de resolver la cuestión que establece la Constitución". Y agrega "esta limitación es de orden constitucional y el Congreso cuando sancione la ley reglamentaria de la consulta popular, no podrá soslayarla so pena de inconstitucionalidad".

En definitiva quedan excluidos de la consulta popular los proyectos de ley que requieran una mayoría agravada o bien un procedimiento especial para su aprobación reglado por la Constitución Nacional mediante la determinación de la Cámara de origen.

El artículo 5º se refiere al cómputo de la mayoría necesaria para la aprobación del proyecto de ley por el voto del pueblo, que es obligatorio y vinculante. En este aspecto algunos convencionales postularon seguir el criterio de realizar el cómputo de la mayoría sobre el total del padrón electoral. Sin embargo esta comisión mantiene el criterio de que para convertirse en ley el proyecto sometido a consulta deberá obtener la mayoría de votos afirmativos, excluyendo los votos en blanco. (Artículos 5º y 13)

Por otro lado se establece para la validez de la consulta un porcentaje sobre el padrón electoral (excluyendo los votos en blanco) del 35 %. En este aspecto hay una diferencia con nuestro dictamen original que disponía que la validez de la consulta requería que los votos depositados, excluyendo los emitidos en blanco, superen el cincuenta por ciento de los inscriptos en el padrón electoral.

En el caso de que el proyecto de ley sometido a consulta 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. De esta forma se dota de verdadera eficacia a la voluntad popular expresa en la

consulta, por lo cual no puede admitirse el eventual veto por parte del Poder Ejecutivo ni la dilación en la publicación en el Boletín Oficial.

En el mismo sentido, es decir, de otorgar fuerza a la decisión popular, se dispone que el proyecto de ley sometido a consulta que obtenga resultado negativo no podrá ser reiterado su tratamiento ni sometido a consulta nuevamente por el lapso de dos años.

Consulta popular no vinculante

En este caso se trata de una modalidad meramente consultiva, siendo el voto no obligatorio. La consulta puede realizarse sobre cualquier cuestión que sea de competencia del Legislativo o del Poder Ejecutivo, correspondiendo la convocatoria a uno u otro según quien sea el titular de las atribuciones cuyo ejercicio se consulta.

El Congreso puede convocar a consulta popular no vinculante sobre toda cuestión que se encuentre dentro de su competencia. Se mantiene la misma limitación que para la consulta vinculante, es decir, no podrá someterse a este tipo de consulta proyectos de ley que tengan un procedimiento de sanción especial mediante la determinación de Cámara de origen o por la exigencia de una mayoría calificada para su aprobación.

En este caso por ser una modalidad meramente consultiva y no obligatoria, los efectos que produce la expresión ciudadana son distintos. Mientras que en la consulta popular vinculante, el pronunciamiento mayoritario de la ciudadanía en favor del proyecto lo convierte automáticamente en ley, en la no vinculante trae como consecuencia la incorporación del proyecto al plan de labor parlamentaria de la Cámara de Diputados de la sesión siguiente a la fecha de proclamación del resultado del comicio.

El Poder Ejecutivo podrá someter a consulta popular todo asunto de interés general para la Nación, siempre dentro de su competencia. En este caso la convocatoria deberá efectuarse mediante decreto decidido en acuerdo general de ministros.

En definitiva, el presente proyecto viene a dar reglamentación al mecanismo establecido en el artículo 40 de la Carta Magna, ponderándose la participación de los ciudadanos en los asuntos institucionales y siendo cuidadosos del respeto por la normativa constitucional.

Elisa M. Carrió.