

REPUBLICA ARGENTINA

DIARIO DE SESIONES

CAMARA DE SENADORES DE LA NACION

43ª REUNIÓN — 20ª SESIÓN ORDINARIA
28 DE AGOSTO DE 1996

Presidencia del señor vicepresidente de la Nación doctor **CARLOS F. RUZKAUF**,
del señor presidente provisional del Honorable Senado, doctor **EDUARDO MENEM**,
y del señor vicepresidente del Honorable Senado,
doctor **ANTONIO CAFIERO**

Secretarios: doctor **EDGARDO R. PIUZZI** y doctora **MATILDE DEL VALLE GUERRERO**
Prosecretario: señor **MARIO L. PONTAQUARTO**

PRESENTES:

AGUIRRE LANARI, Juan R.
ACÚNDEZ, Jorge A.
ALASINO, Augusto
ALMIRÓN, Carlos H.
AVELÍN, Alfredo
BAUM, Daniel
BERHONGARAY, Antonio T.
BITTEL, Deolindo F.
BRANDA, Ricardo A.
BRAVO, Leopoldo
CABANA, Fernando V.
CAFIERO, Antonio F.
CANTARERO, Emilio M.
COSTANZO, Remo J.
DE LA ROSA, Carlos L.
DE LA SOTA, José M.
FERNANDEZ DE KIRCHNER, Cristina E.
FIGUEROA, José O.
GAGLIARDI, Edgardo J.
GALVÁN, Raúl A.
GENOUD, José
GIOJA, José L.
HUMADA, Julio C.
LEÓN, Luis A.
LÓPEZ, Alcides H.
LUDUEÑA, Felipe E.
MAC KARTHY, César
MAGLIETTI, Alberto
MANFREDOTTI, Carlos
MARTÍNEZ ALMUDEVAR, Enrique M.
MASSAT, Jorge
MAYA, Héctor M.
MELGAREJO, Juan I.
MENECHINI, Javier Reynaldo
MENEM, Eduardo
MIRANDA, Julio
MOREAU, Leopoldo R. G.

UDIN, Ernesto R.
OYARZÚN, Juan C.
PARDO, Angel F.
PEÑA DE LÓPEZ, Ana M.
PRETO, Ruggero
QUINZIO, Bernardò P.
REUTEMANN, Carlos A.
RIVAS, Olijela del Valle
ROMERO FERIS, José A.
SÁEZ, José M.
SALA, Osvaldo R.
SALUM, Humberto E.
SAN MILLÁN, Julio A.
SAPAG, Felipe R.
SOLANA, Jorge D.
STORANI, Conrado H.
TELL, Alberto M.
ULLOA, Roberto Augusto
USANDIZAGA, Horacio D.
VACA, Eduardo P.
VAQUIR, Omar M.
VERNA, Carlos Alberto
VILLARROEL, Pedro G.
VILLAYERDE, Jorge A.
YOMA, Jorge R.
ZALAZAR, Horacio A.

AUSENTES, CON AVISO:

BAUZA, Eduardo
FERNANDEZ MEIJIDE, Graciela
LOSADA, Mario A.
MARANGUELLO, Pedro C.

POR SUSPENSION:

ANGELOZ, Eduardo C.

SUMARIO

1. Manifestaciones en minoría. (Pág. 4540.)
2. Por invitación del señor vicepresidente de la Nación, el señor senador por Misiones, don **Julio César Humada**, procede al izamiento de la bandera nacional en el mástil del recinto. (Pág. 4541.)
3. Designación del señor senador (m.c.) doctor **Pedro E. Molina** como secretario de Acción Social. (Página 4543.)

4. Asuntos entrados:

- I. Comunicaciones de la Presidencia. (Página 4541.)
- II. Comunicaciones de la Presidencia de la Nación. (Pág. 4542.)
- III. Comunicaciones de comisiones. (Página 4543.)
- IV. Comunicaciones de señores senadores. (Pág. 4543.)
- V. Comunicaciones oficiales. (Pág. 4544.)
- VI. Dictámenes de comisiones. (Pág. 4544.)
- VII. Peticiones particulares. (Pág. 4547.)
- VIII. Proyecto de comunicación del señor senador **Avelín** por el que se solicita un subsidio para la Agrupación "Tradición Gaucha **Mario Cutiérriz**", de Zonda, San Juan (S.-1.570/96). (Pág. 4547.)
- IX. Proyecto de resolución del señor senador **Berhongaray** por el que se solicitan informes acerca de una supuesta campaña de divulgación de un anteproyecto del Ministerio del Interior sobre modificación de la estructura de seguridad interior (S.-1.573/96). (Pág. 4547.)
- X. Proyecto de comunicación del mismo señor senador por el que se solicitan informes acerca del otorgamiento de matrículas para faenamiento de animales (S.-1.574/96). (Pág. 4549.)
- XI. Proyecto de comunicación del señor senador **Baum** por el que se solicita la aplicación de una percepción igualitaria de la facturación para cooperativas telefónicas (S.-1.575/96). (Pág. 4551.)
- XII. Proyecto de declaración del señor senador **Romero Feris** por el que se repudia una agresión al director del diario "La Séptima", de San Juan (S.-1.577/96). (Pág. 4552.)
- XIII. Proyecto de declaración del mismo señor senador por el que se repudia una agresión al director del diario "La Mañana", de Veinticinco de Mayo, Buenos Aires (S.-1.578/96). (Pág. 4552.)

XIV. Proyecto de declaración del señor senador **Genoud** y otros señores senadores por el que se expresa preocupación por un enfrentamiento durante deliberaciones del Comité Central Confederal de la CGT (S.-1.580/96). (Pág. 4553.)

XV. Proyecto de comunicación del señor senador **Avelín** por el que se solicita un subsidio para el Hospital Mental El Zonda, de Rivadavia, San Juan (S.-1.581/96). (Pág. 4553.)

XVI. Proyecto de comunicación del mismo señor senador por el que se solicita un subsidio para el Club Sportivo Cultural Villa Borjas, de Las Casuarinas, San Juan (S.-1.582/96). (Pág. 4554.)

XVII. Proyecto de comunicación del mismo señor senador por el que se solicita un subsidio para el Club **Julio Mocoroa**, de San Juan (S.-1.583/96). (Pág. 4554.)

XVIII. Proyecto de declaración de la señora senadora **Rivas** por el que se expresa preocupación por el rechazo de la adaptación a la Ley Federal de Educación en Córdoba (S.-1.585/96). (Pág. 4555.)

XIX. Proyecto de declaración de la misma señora senadora por el que se expresa pesar por el asesinato del párroco **Mario Eduardo Borgione** (S.-1.586/96). (Página 4555.)

XX. Proyecto de resolución de la misma señora senadora por el que se declaran de interés educativo y científico las actividades de la Fundación Latinoamericana contra el SIDA (S.-1.587/96). (Página 4556.)

XXI. Proyecto de resolución del señor senador **Vaca** por el que se dispone la integración de la Comisión Bicameral "Ciudad de Buenos Aires" (S.-1.588/96). (Pág. 4557.)

XXII. Proyecto de comunicación del señor senador **Quinzio** por el que se solicita un subsidio para la iglesia Nuestra Señora del Carmen de la ciudad de San Luis (S.-1.589/96). (Pág. 4557.)

XXIII. Proyecto de comunicación del mismo señor senador por el que se solicita un subsidio para la Comisión Diocesana de la Liga de Madres de San Luis (S.-1.590/96). (Pág. 4557.)

XXIV. Proyecto de ley del señor senador **Usandizaga** por el que se modifica el Código Civil con respecto a la forma de los actos jurídicos (S.-1.591/96). (Pág. 4558.)

XXV. Proyecto de comunicación del mismo señor senador por el que se solicitan informes acerca de la política de riego im-

- LXXXV. Proyecto de comunicación del mismo señor senador por el que se solicitan informes acerca del destino final del remanente de pasaportes en poder de la Policía por la renovación del modelo tradicional. (S.-1.653/96.) (Pág. 4640.)
- LXXXVI. Proyecto de ley del señor senador Zalzazar y otros señores senadores por el que se dispone una tarifa diferencial para el Chaco en el costo de energía generada por la represa hidroeléctrica de Yacyretá. (S.-1.654/96.) (Pág. 4641.)
- LXXXVII. Proyecto de resolución de los señores senadores Sala y Mac Karthy por el que se instituye el "Premio Senado de la Nación" para el ganador del Eisteddfod del Chubut 1996. (S.-1.655/96.) (Pág. 4641.)
- LXXXVIII. Proyecto de declaración del señor senador Genoud por el que se expresa preocupación por declaraciones del señor ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos referentes a la educación pública argentina. (S.-1.656/96.) (Pág. 4642.)
- LXXXIX. Proyecto de resolución del señor senador Maya por el que se rectifica una declaración del Senado sobre la conducta del intendente de Concepción del Uruguay, Entre Ríos. (S.-1.660/96.) (Pág. 4643.)
5. Lectura y aprobación, con modificaciones, del plan de labor para la sesión de la fecha. (Pág. 4644.)
6. Consideración del dictamen de la Comisión de Acuerdos en el mensaje del Poder Ejecutivo por el que se solicita acuerdo para la designación del doctor Pedro Pou como presidente del Banco Central de la República Argentina. Se aprueba. (Página 4645.)
7. Por indicación de la Presidencia se pasa a cuarto intermedio para constituir la Cámara en Tribunal de Juicio Político. (Pág. 4651.)
8. Consideración sobre tablas del dictamen de las comisiones de Asuntos Administrativos y Municipales y de Educación en el proyecto de ley del señor senador Avelín por el que se transfiere a título gratuito a favor de la provincia de San Juan una fracción de terreno propiedad del Estado nacional ubicada en la ciudad homónima. (S.-1.414/96.) Se aprueba. (Pág. 4651.)
9. Consideración del dictamen de las comisiones de Asuntos Administrativos y Municipales, de Legislación General y de Presupuesto y Hacienda en dos proyectos de ley: uno, del señor senador San Millán y otros señores senadores, y el otro, de la señora senadora Fernández de Kirchner, por los que se establece un sistema de administración de bienes del Estado nacional. (S.-223 y 297/96.) Se aprueba con modificaciones. (Pág. 4655.)
10. Consideración del dictamen en mayoría de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Presu-

puesto y Hacienda en los proyectos de ley de los señores senadores Alasino, Romero Feris, Cafiero, Berhongaray, Genoud y otros, y en el proyecto de ley en revisión, sobre iniciativa popular. (S.-197, 862, 1.490, 1.898, 822/95 y C.D.-6/96.) Se levanta la sesión por falta de quórum. (Pág. 4680.)

11. Apéndice:

Sanciones del Honorable Senado. (Pág. 4726.)

— En Buenos Aires, a las 16 y 55 del miércoles 28 de agosto de 1996:

1

MANIFESTACIONES EN MINORIA

Sr. Avelín. — Pido la palabra.

Sr. Presidente. — Tiene la palabra el señor senador por San Juan.

Sr. Avelín. — Señor presidente: podríamos hacer un trato, o llegar a un acuerdo. Me refiero a fijar una hora determinada para que los señores senadores concurren al recinto, formar quórum y comenzar a sesionar.

El lapso lo puede fijar usted, señor presidente —lo dejo en sus manos—. La idea es tomar los recaudos para ver si los señores senadores realmente van a hacerse presentes en el recinto.

Sr. Presidente. — De acuerdo con el pedido del señor senador por San Juan, la Presidencia determina un plazo improrrogable de quince minutos.

Si dentro de quince minutos los señores senadores no formaron quórum, levanto la sesión.

— Se continúa llamando.

— A las 17 y 17:

Sr. Presidente. — La sesión está abierta.

2

IZAMIENTO DE LA BANDERA NACIONAL

Sr. Presidente. — Invito al señor senador por Misiones don Julio César Humada a izar la bandera nacional en el mástil del recinto y a los presentes a ponerse de pie.

— Puestos de pie los presentes, el señor senador Humada procede a izar la bandera nacional en el mástil del recinto. (Aplausos.)

3

DESIGNACION DEL SECRETARIO DE ACCION SOCIAL

Sr. Presidente. — Para referirse a la proposición de cubrir el cargo de secretario de Acción

Social, tiene la palabra el señor senador por Tucumán, Partido Justicialista.

Sr. Miranda. — Señor presidente: en nombre del bloque Justicialista propongo para ocupar este cargo al senador (m.c.) doctor Pedro E. Molina.

Sr. Presidente. — Desde el punto de vista reglamentario, se debe practicar votación nominal, salvo que los señores senadores opinen lo contrario.

Tiene la palabra el señor senador por La Rioja.

Sr. Menem. — Señor presidente: podríamos prescindir de la votación nominal, porque tengo entendido que hay cierto consenso en la propuesta que formula el senador Miranda, razón por la cual propongo que se vote por signos. Creo que puede ser por aclamación.

Sr. Presidente. — Si hay asentimiento, votaremos por signos.

—Asentimiento.

Sr. Presidente. — Se va a votar la propuesta.

—La votación resulta afirmativa.

Sr. Presidente. — Ha sido aprobada por unanimidad.

En consecuencia, se invitará a ingresar en el recinto al señor senador (m.c.) Pedro E. Molina, quien está en las proximidades, para tomarle el juramento que corresponde.

—Ingresa en el recinto el señor senador (m.c.) doctor Pedro E. Molina. (*Aplausos prolongados.*)

—Puestos de pie los señores senadores y el público:

Sr. Presidente. — Señor senador (m.c.) doctor Pedro E. Molina: ¿Juráis a la Patria, por Dios y estos Santos Evangelios, desempeñar fiel y debidamente el cargo de secretario de Acción Social del Honorable Senado de la Nación que os ha sido confiado?

Sr. Molina. — ¡Sí, juro!

Sr. Presidente. — Si así no lo hicieris, Dios y la Patria os lo demanden. (*Aplausos prolongados. Varios señores senadores rodean y felicitan al señor senador (m.c.) doctor Pedro E. Molina.*)

—Luego de unos instantes:

Sr. Avelín. — Pido la palabra.

Sr. Presidente. — Tiene la palabra el señor senador por San Juan de la Cruzada Renovadora.

Sr. Avelín. — Señor presidente, señores senadores: creo que esta designación en la Secretaría de Acción Social llena un vacío en este Senado, el cual es ocupado, felizmente, por un hombre de esta casa que ha demostrado conducta, coherencia, sensibilidad, mucha convicción y muchos principios para servir a la causa social del pueblo argentino.

Creo que cumplirá una tarea realmente trascendente en la vida nacional y en la vida de nuestro pueblo. Por ello, esta designación nos debe alegrar a todos y estimularnos, a la vez, a acompañar al doctor Molina en la tarea que ha de emprender, para, de ese modo, contribuir a lo que el pueblo anhela, reclama y necesita, y nosotros tenemos la obligación de brindar.

Asimismo, no quiero dejar de mencionar, independientemente de todas las virtudes del señor senador Molina, designado secretario de Acción Social, el trabajo de la señora de Britos en la Fundación de este Senado, que nos ha dado a los senadores la oportunidad de llevar a nuestras provincias los elementos imprescindibles para cubrir algunas necesidades. Debemos agradecer a la señora de Britos, quien ha estado permanentemente atenta a nuestros reclamos, para darles solución.

Entonces, nos debe alegrar que con esta secretaria se haya llenado un vacío en este Senado. Espero que todos, aunados, podamos trabajar de manera contributiva, con la sensibilidad que se debe demostrar siempre, y sobre todo en momentos tan dramáticos como los que vive el país.

Sólo me resta desearle muchas felicidades al secretario de Acción Social de esta Cámara.

4

ASUNTOS ENTRADOS

Sr. Presidente. — A continuación, por Secretaría se dará lectura a la lista de asuntos entrados que los señores senadores tienen sobre sus bancas, quienes podrán hacer las observaciones que consideren pertinentes.

Sr. Secretario (Piuizzi). — (*Lee*)

—La nómina de los asuntos entrados, con las observaciones formuladas, es la siguiente:

I

Comunicaciones de la Presidencia

Decreto del 22 de julio de 1996 por el que se autoriza al señor senador Menem para viajar a Ginebra, Suiza, desde el 23 hasta el 28 de julio del corriente año para participar en el grupo de trabajo del Comité Ejecutivo de la Unión Interparlamentaria (D.P.-549/96). (*A sus antecedentes.*)

Sr. Presidente. — Quedará constancia, señor senador.

— Se enuncian y aprueban los capítulos VIII, artículo 42; IX, artículo 43, y X, artículos 44 y 45.

— El artículo 46 es de forma.

Sr. Presidente. — Queda sancionado el proyecto de ley.¹ Se comunicará a la Honorable Cámara de Diputados.

Sr. Genoud. — Pido la palabra.

Sr. Presidente. — ¿Para referirse a este tema?

Sr. Genoud. — Sí.

Es simplemente para consignar que tanto en general como en particular el radicalismo ha votado negativamente.

Sr. Presidente. — Queda constancia, señor senador.

10

INICIATIVA POPULAR

Sr. Presidente. — Corresponde considerar el dictamen en mayoría de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Presupuesto y Hacienda en los proyectos de ley de los señores senadores Alasino, Romero Feris, Cafiero, Berhongaray, Genoud y otros, y en el proyecto de ley venido en revisión sobre iniciativa popular. Se aconseja aprobar otro proyecto de ley. (Orden del Día N° 841.)

Por Secretaría se dará lectura.

Sr. Secretario (Piuze). — (Lee)

Dictamen de comisión en mayoría

Honorable Senado:

Vuestra Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado, los expedientes S.-197/95, Alasino, proyecto de ley sobre iniciativa popular, y otras cuestiones conexas; S.-862/95, Romero Feris, proyecto de ley sobre iniciativa popular; S.-1.490/95, Cafiero, proyecto de ley sobre iniciativa popular; S.-1.898/95, Berhongaray, proyecto de ley sobre iniciativa popular; C.D.-6/96, proyecto de ley en revisión sobre iniciativa popular; y, juntamente con la Comisión de Presupuesto y Hacienda ha evaluado el expediente S.-822/95, Genoud y otros, proyecto de ley regulando el ejercicio del derecho de iniciativa popular, establecido en el artículo 39 de la Constitución Nacional, y por las razones que dará el miembro informante, os aconseja la aprobación del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, ...

Artículo 1º — La presente ley reglamenta el artículo 39 de la Constitución Nacional.

¹ Ver el Apéndice.

Art. 2º — Podrán ejercer el derecho de iniciativa popular para presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados, los ciudadanos habilitados para votar que se encuentren inscriptos en el padrón electoral nacional.

Art. 3º — No podrán ser objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

Art. 4º — La iniciativa popular requerirá la firma de un número de ciudadanos no inferior al uno y medio por ciento (1,5 %) del padrón electoral general utilizado para la última elección de diputados nacionales y deberá representar por lo menos a seis (6) distritos electorales. Cada uno de dichos distritos deberá estar representado por no menos del 0,3 % y no más del sesenta por ciento (60 %) de la representación requerida.

Cuando la materia de la iniciativa sea de alcance regional el requisito del porcentual se cumplirá considerando únicamente el padrón electoral del total de las provincias que componen dicha región, sin tener en cuenta la cantidad de distritos que prevé el primer párrafo.

Art. 5º — Todo instrumento de recolección de firmas para promover una iniciativa, debe transcribir íntegramente el proyecto de ley y contener la mención de los promotores responsables de la iniciativa. Cuando el proyecto promovido se circunscriba exclusivamente a la derogación de una ley vigente, se deberá reproducir el texto de dicha norma.

Art. 6º — Los promotores podrán designar certificantes "ad hoc", los que certificarán sobre la autenticidad de las firmas que sean puestas en su presencia. La lista con el nombre y apellido, tipo y número de documento, profesión y domicilio de estos fedatarios especiales, será presentada para su aprobación ante la Cámara Nacional Electoral con anterioridad a la recolección de las firmas.

Los certificantes "ad hoc" deberán ser personas mayores de edad, capaces, y no tener condena penal alguna por delitos dolosos.

Art. 7º — Los promotores llevarán a cabo la recolección de las firmas, las cuales deberán ser autenticadas por las personas autorizadas por la ley electoral o los certificantes "ad hoc" previstos en la presente ley.

Las planillas deberán contener las firmas de los peticionantes, con la aclaración del nombre, apellido, tipo y número de documento y domicilio que figure en el padrón electoral.

Art. 8º — Concluida la recolección de las firmas, los promotores entregarán a los juzgados federales con competencia electoral en cada provincia, los pliegos con las planillas de firmas obtenidas. Dichos tribunales efectuarán el recuento de las firmas presentadas y verificarán por muestreo su autenticidad. La extensión de la muestra no podrá ser inferior al medio por ciento (0,5 %) de las firmas presentadas.

Las adhesiones que no reúnan los requisitos exigidos en esta ley se declararán inválidas y se eliminarán del cómputo de suscripciones para el proyecto de iniciativa popular, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar. En caso de verificarse que el cinco por ciento (5 %) o más de las firmas de la muestra sean falsas o no cumplan con las exigencias de la presente ley, se desestimará el proyecto de iniciativa popular.

Art. 9º — Una vez finalizada su tarea, los juzgados deberán remitir inmediatamente a la Cámara Nacional Electoral los pliegos de las firmas, con sus correspondientes actuaciones y dicho tribunal deberá efectuar una certificación en la que conste el número de firmas obtenidas y si éste satisface los porcentuales y la distribución exigidos por la presente norma.

Art. 10. — Estará a cargo de los promotores de la iniciativa, la presentación ante la Honorable Cámara de Diputados de la certificación mencionada en el artículo anterior y de toda la documentación correspondiente a la iniciativa en cuestión.

Art. 11. — *Requisitos de la iniciativa popular.* La iniciativa popular deberá deducirse por escrito ante la Mesa de Entradas de la Cámara de Diputados de la Nación y deberá contener:

- a) El texto completo del proyecto de ley promovido mediante la iniciativa popular;
- b) Una exposición de motivos fundada;
- c) Nombre y apellido, tipo y número de documento, y domicilio que figure en el padrón electoral del o los promotores de la iniciativa;
- d) Designación de no más de tres (3) representantes de los promotores de la iniciativa, los cuales podrán participar de las reuniones de comisión e informar sobre el proyecto de ley presentado, sin derecho a voto, y estarán facultados para realizar el seguimiento del trámite de aquél;
- e) Constitución de domicilio legal por parte de los promotores de la iniciativa, dentro del ámbito de la Capital Federal;
- f) Descripción de los gastos y origen de los recursos con los que se afrontaron los gastos ocasionados durante el período previo a la iniciación del trámite parlamentario del proyecto de ley promovido;
- g) Listado de certificantes ad hoc —si los hubiera— acompañado de la aprobación expedida por la Cámara Nacional Electoral;
- h) Las planillas de las firmas de los peticionantes, con la aclaración del nombre, apellido, tipo y número de documento y domicilio que figure en el padrón electoral.

Art. 12. — El Congreso deberá darle expreso tratamiento al proyecto de ley por iniciativa popular, dentro del término de doce (12) meses.

Art. 13. — La Presidencia de la Honorable Cámara de Diputados ordenará la inclusión de la iniciativa en el orden del día como asunto entrado.

El proyecto de ley promovido por el mecanismo de iniciativa popular, deberá ser girado a las comisiones competentes, las que tendrán un plazo de cuarenta (40) días corridos para dictaminar.

Art. 14. — En caso de verificarse la existencia de defectos formales en la iniciativa presentada, la comisión cabecera hará saber a los promotores que tienen la posibilidad de efectuar la correspondiente subsanación en el plazo de veinte (20) días hábiles. A tal efecto, se

suspenderá el curso del plazo para dictaminar, el cual sólo será reiniciado al ser presentadas las enmiendas por parte de los promotores. Si expira dicho término, sin que los promotores efectúen la referida presentación, el proyecto de ley será desestimado.

Art. 15. — Antes de elaborar su dictamen, la comisión cabecera deberá verificar la existencia de proyectos de ley análogos al presentado, o que se encuentren en estado parlamentario más avanzado, o de iniciativas ya presentadas sobre el mismo tema, a fin de evitar contradicciones o repeticiones sobre la misma cuestión, debiendo adoptar las medidas necesarias para la unificación de criterios.

Art. 16. — Vencido el término para dictaminar, con o sin despacho, el proyecto de iniciativa deberá ser incluido en el orden del día correspondiente, con tratamiento preferente y el cuerpo procederá al tratamiento de aquél, pudiendo a tal efecto declararse en comisión.

Art. 17. — Los proyectos de ley presentados por iniciativa popular, deberán ser tratados por la Cámara de Diputados en el plazo de cuatro (4) meses, contados a partir de que ingrese en la Mesa General de Entradas el dictamen de comisión.

Aprobado el proyecto por el plenario de la Cámara de Diputados, pasará en revisión al Senado para su tratamiento, el cual deberá efectuarse dentro del plazo de cuatro (4) meses, contados a partir de su ingreso a la Cámara de Senadores.

En el supuesto de que el Senado introduzca modificaciones al proyecto en revisión, y deba volver a la cámara de origen, su tratamiento deberá efectuarse en el plazo de dos (2) meses, contados a partir del vencimiento del plazo establecido en el párrafo anterior.

Art. 18. — Queda prohibido aceptar o recibir para el financiamiento de todo proyecto de ley por iniciativa popular, en forma directa o indirecta:

- a) Contribuciones privadas anónimas, con excepción de lo producido por colectas populares con una contribución máxima autorizada de cincuenta pesos (\$ 50) por persona;
- b) Aportes provenientes del Estado nacional, provincias o municipios; o sus entidades descentralizadas; sociedades de economía mixta o anónimas con participación estatal; o de empresas concesionarias de obras o servicios públicos de la Nación, provincias o municipios; o de empresas que exploten juegos de azar;
- c) Aportes de gobiernos extranjeros;
- d) Aportes de entidades extranjeras con fines de lucro;
- e) Contribuciones superiores a treinta mil pesos (\$ 30.000);
- f) Contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales o profesionales.

Art. 19. — La justicia nacional electoral tendrá a su cargo el control de la aplicación de la presente ley. En caso de incumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, procederán las sanciones previstas en el artículo 42 de la ley 23.298.

Art. 20. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 10 de julio de 1996.

De acuerdo al artículo 120 del Reglamento del Honorable Senado, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Jorge Yoma. — Carlos A. Verna. — Eduardo Menem. — Augusto J. Alastino. — César Mc Karthy. — Deolindo F. Bittel. — José O. Figueroa. — Héctor M. Maya. — Julio A. San Millán. — José M. de la Sota. — Angel F. Pardo. — Antonio T. Berhongaray. — Leopoldo Moreau. — José A. Romero Feris. — Luis A. León.

En disidencia parcial:

José Genoud. — Pedro G. Villarroel.

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL DEL SENADOR PEDRO G. VILLARROEL

Señor presidente:

El presente proyecto de ley reglamentario del artículo 39 de la Constitución Nacional, bien que mejora en parte el proyecto venido en revisión, merece las siguientes observaciones:

Artículos 2º y 3º: son sobrecabundantes e innecesarios, ya que reiteran el contenido del artículo 39 de la Constitución Nacional.

Artículo 7º: en el segundo párrafo, el requisito del domicilio que figure en el padrón electoral es innecesario y —dada la demora en actualizar los padrones— muchas veces susceptible de plasmar datos inexactos. Se recomienda su eliminación.

Artículo 11: en consonancia con lo dicho en el comentario al artículo 7º, se recomienda eliminar el requisito del domicilio en el inciso c).

Artículo 12: probablemente se trate del defecto más grave del proyecto, ya que no establece consecuencia jurídica ante la falta de tratamiento del proyecto por parte del Congreso en el plazo establecido por el artículo 39 de la Constitución Nacional. La solución doctrinaria que se propugna ante el incumplimiento de esta obligación por parte de las Cámaras legislativas es la convocatoria obligatoria a una consulta popular vinculante sobre el proyecto de ley (cfr. Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Reforma constitucional. Dictamen preliminar*, EUDEBA, Buenos Aires, 1986, página 76; Mercado Luna, Ricardo, *Iniciativa popular: ¿Cláusula declarativa o real instrumento de democracia participativa?*, en diario "La Ley" (Suplemento Actualidad) del 13-7-95, y citas allí consignadas). Se recomienda agregar el siguiente texto: "Cuando el Congreso no diere tratamiento al proyecto en dicho término, el proyecto objeto de iniciativa deberá someterse a consulta popular vinculante".

Artículo 16: no queda claro por qué el cuerpo correspondiente pueda declararse "en comisión".

Artículo 17: tampoco se establecen consecuencias ante el incumplimiento de los plazos fijados, aunque creemos que la solución sugerida para el artículo 12 cubre suficientemente el punto.

Otro tema conflictivo es la introducción de modificaciones al proyecto por parte de alguna de las Cámaras. La posibilidad de introducir cualquier modificación supone evidentemente un grave riesgo de desvirtuamiento del proyecto al que adhirieron los firmantes. En algunas constituciones provinciales, la modificación sustancial del proyecto importa la convocatoria a consulta popular (cfr. artículo 81, Constitución de La Rioja). En el marco del presente proyecto, la solución más conveniente es la de someter las reformas propuestas a los representantes designados por los promotores (artículo 11 inciso d) para que ellos decidan si dichas reformas se ajustan o vulneran el espíritu original del proyecto. Si los representantes de la comisión promotora rechazarán las reformas, el proyecto deberá ser tratado sin modificaciones por el cuerpo.

Artículo 18: las restricciones de financiamiento son injustificadas, además de fácilmente burlables. El tratamiento del proyecto originado en iniciativa popular no supone necesariamente su aprobación, de modo que será el propio Congreso el que decida si el proyecto responde a un interés faccioso o corporativo. Por otro lado, el elevado número de adhesiones requeridas impone una organización y un esfuerzo que difícilmente responda en forma exclusiva al posible "incentivo económico" de algún grupo poderoso. Tampoco se ve por qué deba limitarse el apoyo de una iniciativa en el caso de asociaciones sindicales, patronales o profesionales, que pueden tener legítimo interés en promover un proyecto de ley. Además, como se ha dicho, estas restricciones son virtualmente inoperantes, ya que las personas a las que se les prohíbe el aporte pueden canalizarlo fácilmente a través de otros medios. Así, las entidades extranjeras con fines de lucro pueden canalizar su aporte a través de entidades nacionales o extranjeras sin fines de lucro; una misma persona puede burlar el límite de \$ 30.000 repartiendo la suma entre varios amigos o familiares; las asociaciones sindicales, patronales o profesionales pueden realizar aportes a través de sus afiliados, etcétera.

Por último, la norma pretende desalentar una costumbre saludable y no instalada en nuestro país, como es la de aportar fondos para actividades de interés público. La iniciativa popular resulta un mecanismo mucho más abierto y transparente de discusión de asuntos de interés público que otras formas de presión política, como el lobby o la venta de influencias. De modo que resulta mucho más saludable para la vida democrática de un país que los grupos de presión que apoyan cierta iniciativa legislativa lo hagan públicamente, y no a través de contactos y negociaciones alejados de la opinión pública. En el derecho comparado, se prevé la posibilidad de resarcir a los promotores de los gastos de una iniciativa popular que tenga éxito. Teniendo en cuenta la actual situación de nuestras finanzas públicas, una cláusula de este tipo sería probablemente objetada. De allí que, como contrapeso de la ausencia de un eventual resarcimiento público de los gastos de los promotores, debe asegurarse la mayor amplitud de acceso a fuentes de financiamiento de esta actividad de indudable interés público. En conclusión, se recomienda eliminar el artículo.

Pedro G. Villarroel.

ANTECEDENTES

1

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, ...

I. De la iniciativa popular

Artículo 1º — *Presentación.* Todos los ciudadanos de la Nación, podrán presentar en el Honorable Congreso de la Nación, ante la Cámara de Diputados, proyectos de ley o proyectos de derogación de leyes en vigencia, para su tratamiento por las Cámaras.

Art. 2º — *Representación.* Los ciudadanos que ejerzan el derecho de iniciativa establecido en el artículo 39 de la Constitución Nacional, deberán representar al menos el tres por ciento del total de ciudadanos inscriptos en el padrón electoral nacional, y encontrarse habilitados para votar comprendiéndoles todas las inhabilidades e incompatibilidades previstas en la ley nacional electoral.

Art. 3º — *Excepciones.* Quedarán exceptuados del trámite de iniciativa popular, aquellos proyectos que se refieran a reforma constitucional, tratados internacionales, materia impositiva y tributaria, presupuesto y materia penal.

Art. 4º — *Forma.* Los proyectos de leyes o derogación de leyes que se presenten, deben reunir las formalidades exigidas por el Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Al momento de su presentación, los ciudadanos peticionantes deberán unificar personería, nombrando un apoderado o representante, del cual deberán constar todos sus datos personales.

Art. 5º — *Territorialidad.* Los ciudadanos suscriptores de los proyectos presentados, deberán representar, al menos tres distritos o cinco secciones electorales, no pudiendo concentrarse en una de dichas divisiones electorales, más del sesenta por ciento (60 %) de la representación requerida en el artículo 2º.

II. Del procedimiento

Art. 6º — *Comunicación.* Antes de que los proyectos presentados, sean girados a las comisiones intervinientes en razón de la materia, la Mesa General de Entradas de la Cámara de Diputados, comunicará a la Cámara Nacional Electoral la presentación de los proyectos con la documentación correspondiente, a fin de que se expida sobre la acreditación de los requisitos establecidos en el artículo 2º y 5º de la presente. Dicho informe, deberá ser elevado a la Mesa General de Entradas de la Cámara de Diputados en el plazo de 15 días de recibido, y contendrá las constancias de haberse dado cumplimiento a los requisitos legales.

Art. 7º — *Certificación.* La Cámara Nacional Electoral, requerirá al momento de realizar el informe sobre la iniciativa presentada, la certificación de las firmas de quienes suscribieron el proyecto y de los domicilios denunciados, adjuntando dichas constancias al informe que remitirá al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 8º — *Tratamiento.* Recibida la comunicación a que se refiere el artículo anterior, los proyectos de ley

serán girados a las comisiones pertinentes para su estudio y tratamiento, de conformidad a lo establecido en el reglamento de la Cámara. El presidente de la comisión cabecera, deberá citar a los ciudadanos que suscribieron el mismo, procurando su organización y representatividad. Podrán ser citadas y consultadas las organizaciones, asociaciones y demás interesados en la materia de que se trate, a fin de elaborar el correspondiente despacho de comisión.

Art. 9º — *Despachos.* Antes de la elaboración del despacho de comisión, el presidente de la comisión cabecera, deberá verificar la existencia de proyectos de ley análogos al presentado, o que se encuentren en estado parlamentario más avanzado, o de iniciativas ya presentadas sobre el mismo tema, a fin de evitar contradicciones o repeticiones sobre la misma cuestión, debiendo adoptar las medidas necesarias para la unificación de criterios. El despacho deberá ser producido dentro de los treinta (30) días contados a partir de su entrada en la comisión.

Art. 10. — *Plazo.* Los proyectos de ley presentados por iniciativa popular, deberán ser tratados por la Cámara de Diputados en el plazo de cuatro (4) meses, contados a partir de que ingresen en la Mesa General de Entradas con el informe de la Cámara Nacional Electoral.

Art. 11. — *Revisión.* Aprobado el proyecto por el plenario de la Cámara de Diputados, pasará en revisión al Senado para su tratamiento, el cual deberá efectuarse dentro del plazo de cuatro (4) meses, contados a partir de que le fuera girado.

Art. 12. — *Modificaciones.* En el supuesto de que la Cámara de Senadores, introduzca modificaciones al proyecto venido en revisión, y deba volver a la cámara de origen, su tratamiento deberá efectuarse en el plazo de dos (2) meses, contados a partir del vencimiento del plazo establecido en el artículo anterior.

Art. 13. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Augusto J. M. Alasino.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La reforma constitucional de 1994 consagró en el artículo 39 las formas de democracia semidirectas, compartiendo el espíritu de dotar de mayor participación a la sociedad en las instituciones argentinas. De acuerdo con lo normado en la Constitución Nacional los ciudadanos tienen el derecho explícito de presentar proyectos de leyes, actuando la Cámara de Diputados como cámara de origen, y el Senado como revisora.

Los ciudadanos, deben tener cierto grado de representatividad motivo por el cual se adoptan criterios de distribución territorial de acuerdo a lo establecido en la ley nacional electoral, actuando como autoridad de aplicación la Justicia Nacional Electoral.

La forma de presentación de los proyectos es la misma que establece el reglamento de la Cámara, y los mecanismos parlamentarios también son de aplicación a la presente norma, estableciendo distintos plazos para la

aprobación de los proyectos en función de lo establecido en la Constitución.

De esta manera, creemos haber cumplido con el espíritu democrático en el cual se inspiraron los convencionales constituyentes, dotando a la sociedad argentina de mayores mecanismos de participación como es el de la iniciativa popular.

Augusto J. M. Alasino.

II

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, ...

Artículo 1º.—Cualquier ciudadano podrá ejercer el derecho de iniciativa reconocido en el artículo 39 de la Constitución Nacional según los procedimientos establecidos en la presente ley, en todas aquellas cuestiones que no sean objeto de tratamiento exclusivo del Congreso.

Art. 2º.—La iniciativa deberá contar con la adhesión del 3 por ciento del total de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de cinco (5) distritos diferentes, manifestada en forma fehaciente y por cualquier medio la identidad, datos filiatorios y voluntad de adhesión de los firmantes.

Art. 3º.—Presentado el proyecto de ley por iniciativa popular ante la Cámara de Diputados de la Nación, el Congreso deberá darle expreso tratamiento dentro del término de doce (12) meses, vencido el cual sin que el mismo fuera rechazado o sancionado, por iniciativa de dicha Cámara deberá ser sometido a consulta popular.

Art. 4º.—Comuníquese al Poder Ejecutivo.

José A. Romero Feris.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El presente proyecto propone la ley reglamentaria del derecho de iniciativa a que se refiere el artículo 39 de la Constitución Nacional.

Propiciamos en el mismo la más amplia libertad de la ciudadanía para ejercitar dicho derecho, con escasa sujeción a procedimientos formales que puedan alterar en su esencia la norma constitucional citada, evitando sacralizar su metodología como medio de impedir el pronunciamiento popular.

La iniciativa es la facultad con que cuenta un determinado número de ciudadanos para proponer leyes y exigir su tratamiento por el Congreso de la Nación. Es más que el derecho de peticionar, en cuanto debe ser obligatoriamente considerada por las autoridades cuando ella se ajusta a los requerimientos establecidos en la Ley Fundamental.

Esta cuestión reclama su tratamiento en forma urgente en cuanto la propia Constitución Nacional dispone, en su cláusula transitoria tercera, que la ley reglamentaria de la iniciativa popular deberá ser aprobada dentro de los dieciocho (18) meses de sancionada la Carta, plazo que se cumplirá a comienzos de 1906.

El instituto cuya reglamentación proponemos a través del presente proyecto de ley resulta ser uno de los más eficaces resortes de la democracia semidirecta, y significa una importante novedad en el plano de la práctica constitucional argentina, que así se ha modernizado colocándose a la par de otras legislaciones que en el presente siglo la han adoptado, tal como ocurrió en Alemania, Austria, Dantzing, Irlanda, Estonia, Grecia, Francia e Italia.

En definitiva significa un canal para vehiculizar la participación del pueblo en la formación de las leyes como una manera de fortalecer al sistema democrático, como sucede en la legislación comparada, según ya lo señaláramos.

Con relación al requisito de la adecuada distribución territorial por parte de los ciudadanos que suscriban las iniciativas, este proyecto adopta similar criterio al establecido en la ley orgánica de los partidos políticos, que requiere el reconocimiento en por lo menos cinco (5) para que ellos tengan carácter nacional.

Finalmente destacamos que si la iniciativa popular no fuera considerada por la Cámara de Diputados de la Nación dentro del plazo constitucional establecido al respecto para ello, sin rechazarlo o sancionarlo, la misma deberá someter el proyecto a consulta popular, como forma rígida y estricta de que la iniciativa no quede mediatizada por el simple transcurso del tiempo.

Por estas consideraciones solicito la aprobación del presente proyecto de ley.

José A. Romero Feris.

3

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, ...

Artículo 1º.—La presente ley reglamenta el derecho de iniciativa reconocido en el artículo 39 de la Constitución Nacional. Podrán ejercer dicho derecho todos los ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional, en el número indicado en el artículo 2º. No procederá la iniciativa en las materias excluidas por la Constitución Nacional.

Art. 2º.—La iniciativa deberá ser promovida por un número de electores no menor al dos por ciento del padrón electoral utilizado en la última elección nacional. No procederá la iniciativa si el número de proponentes estuviere integrado por más del cuarenta por ciento perteneciente a un solo distrito electoral.

Art. 3º.—La iniciativa contendrá:

- a) El texto articulado del proyecto;
- b) Las firmas de ciudadanos en la cantidad requerida, acompañadas por aclaración del nombre y apellido, domicilio, documento de identidad y fecha de suscripción;
- c) Nombre, domicilio y documento de los integrantes de la junta promotora de la iniciativa, fecha de constitución y domicilio legal de la misma. La junta deberá estar integrada al menos por cinco miembros.

Art. 4º — Las firmas serán autenticadas por los integrantes de la junta promotora, autorizados al efecto por la Justicia federal con competencia electoral de cada distrito.

Asimismo, la Justicia autorizará y rubricará las planillas de recolección de firmas, las que deberán contar en su encabezamiento con un resumen suficiente de la iniciativa.

Art. 5º — El plazo para la recolección de firmas será de un año contado a partir de la constitución de la junta promotora. Transcurrido el mismo la iniciativa caducará indefectiblemente.

Art. 6º — Presentadas las planillas en cada distrito, la Justicia verificará dentro del plazo de treinta días el cumplimiento de los requisitos formales precedentes, debiendo corroborar por muestreo del 0,5 al 1 % de la autenticidad de las firmas. La existencia de firmas apócrifas o irregularidades en los datos consignados en las planillas de firmas en número mayor de 50 será causal de rechazo de la iniciativa en todo el distrito.

Art. 7º — Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior los integrantes de la junta promotora serán multados en forma solidaria, según lo determinado en la reglamentación, por cada firma apócrifa insertada en las planillas.

Art. 8º — Verificada la iniciativa en cada uno de los distritos, se remitirá a la Cámara Electoral Nacional, la que controlará el cumplimiento del recaudo previsto en el artículo 2º de la presente. Admitida que fuere la iniciativa será presentada por la junta promotora ante la Cámara de Diputados de la Nación, debiendo ser tratada por el Congreso dentro del término de doce meses.

Art. 9º — La Cámara de Diputados, a través de una comisión ad hoc tendrá a su cargo resolver acerca de la admisibilidad del proyecto de ley presentado. Si el mismo no reúne los requisitos de fondo exigidos en la presente ley, o fuere sustancialmente análogo a otro proyecto presentado por iniciativa en los últimos dos años, será rechazado sin más trámite, por resolución de la mayoría absoluta de la comisión.

Art. 10º — Una vez admitido el proyecto de ley presentado, será girado a la Presidencia de la Cámara de Diputados o del Senado cuando por la materia correspondiere actuar como Cámara de origen, la cual ordenará su inmediata remisión a las comisiones que correspondieren, debiendo emitir dictamen en el plazo de un mes de recibido.

Art. 11º — Con los dictámenes o concluido el plazo del artículo precedente sin que se hubieran emitido, el presidente de la Cámara dispondrá el tratamiento del proyecto en la primera sesión ordinaria posterior a la fecha de vencimiento del término. Idéntico temperamento se aplicará al trámite del proyecto en la Cámara revisora.

Art. 12º — En caso de rechazo del proyecto, las autoridades de las Cámaras publicarán en el Boletín Oficial y en dos diarios de circulación nacional un resumen de los fundamentos en pro y en contra vertidos por los legisladores durante su tratamiento.

Art. 13º — Si el proyecto no fuere tratado en plenario de las Cámaras dentro del plazo de doce meses, deberá convocarse a consulta a efectos de que la ciudadanía se pronuncie sobre el mismo. La aprobación producirá los efectos del artículo 40 primer párrafo de la Constitución Nacional.

Art. 14º — Los gastos que demande la presente ley serán imputados a "Rentas generales".

Art. 15º — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Antonio P. Caffero.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La reglamentación de la iniciativa popular en el plazo fijado en la Constitución Nacional resulta un imperativo ineludible para quienes ejercemos funciones legislativas. Al plazo de dieciocho meses establecido por la cláusula transitoria, se suma la urgencia de habilitar de una vez por todas este nuevo canal de participación política que en definitiva importa ampliar las opciones y posibilidades de la gente, en la línea del desarrollo humano.

He sostenido con ocasión de presentar el proyecto correspondiente de reforma de la Constitución Nacional que la historia de nuestra civilización puede trazarse sobre las conquistas que en materia de participación política se han ido desarrollando a lo largo de los siglos. De la democracia directa y de las polis griegas al establecimiento del sufragio universal restringido casi en nuestros días, hay un largo trecho de avances y retrocesos, de los que la historia de nuestra Nación podría dar acabadísima cuenta. Baste recordar la iniciativa de extensión del sufragio universal presentada por Manuel Dorrego y repudiada en su oportunidad, la Ley Sáenz Peña, el fraude institucionalizado antes de Perón y el reconocimiento del sufragio femenino logrado por Evita, como hitos ilustrativos.

Hoy no se trata sólo de extender cuantitativamente los sujetos activos de los derechos electorales, removiendo los obstáculos socioeconómicos que vedan el acceso a la ciudadanía social y a la económica e inciden inexorablemente sobre la ciudadanía política.

También el desafío pasa por profundizar cualitativamente el poder del voto de la sociedad, promoviendo un mayor compromiso por parte de la gente. Tal compromiso sólo se afianzará si crece la convicción de que los institutos de la democracia tienen virtualidad, es decir, si pueden cambiar la realidad política y no son simples válvulas de escape del sistema. O lo que es peor, tácticas de diversionismo político para desorientar o distraer a la opinión pública de las cuestiones que verdaderamente interesan a los factores de poder. Ciertamente, una de las vías para generarlo consistirá en la creación de canales de participación cada vez más perfectos, eficaces y operativos.

En esta senda se coloca el presente proyecto de ley reglamentario de la iniciativa popular. Al trazar sus líneas principales, se ha procurado fomentar, en todo lo que permita una exégesis constitucional amplia, el mayor alcance y vigor del instituto. Indubio *pro iniciativa*, ha sido nuestro axioma convencidos de que la proliferación de óbices legales casuistas y recaudos inviables

no hacen más que sembrar el desánimo y el inmovilismo. Así, se ha previsto la realización de una consulta popular para el supuesto de no tratamiento del proyecto objeto de la iniciativa. Entendemos que, si bien la Constitución veda expresamente la sanción tácita o ficta de la ley (artículo 68), tal norma no es de aplicación a la disposición diseñada por dos motivos: a) Porque no hay sanción ficta o automática de la iniciativa no tratada, sino simplemente activación de un mecanismo de democracia semidirecta (consulta) ante la perspectiva de fracaso de otra (iniciativa); b) Porque en la misma Constitución impera la adopción de medidas eficaces, a partir de la categórica cláusula relativa al "tratamiento obligatorio" de la iniciativa.

Obsérvese que la conducta que la Carta Magna señala como obligatoria no es la aprobación de la iniciativa, sólo su tratamiento. Por eso, entendemos que sólo al incumplimiento de éste cabe asignarle consecuencias jurídicas e institucionales.

Por otra parte, se trata nada menos que de reglamentar funciones prelegisladoras del pueblo de la Nación. Funciones que importan una considerable responsabilidad. En esta línea, se ha privilegiado la actuación de la comisión promotora, responsable primordial del proceso inicial; de la Justicia Electoral como contralor insustituible de tal proceso; de las autoridades de las Cámaras y en definitiva del Poder Legislativo todo.

De este modo, se procura quitarle a este valioso instrumento de democracia semidirecta cierto carácter inocuo que reviste en algunas legislaciones. Las prescripciones de la Ley Fundamental no pueden ser en vano y dado que la misma se refiere a la obligatoriedad del tratamiento y de las iniciativas, la ley puede perfectamente completar esta prescripción con consecuencias concretas ante la inacción legislativa. Sancionándolas, los legisladores nos autoimponemos restricciones a nuestra discrecionalidad y aseguramos, antes que nada, el imperio de estado de derecho fundamentado en la Constitución Nacional.

Antonio F. Cafiero.

4

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, ...

LEY SOBRE INICIATIVA POPULAR

CAPÍTULO I

Principios fundamentales

Artículo 1º.—La presente ley establece los procedimientos a través de los cuales los ciudadanos podrán ejercer el derecho de iniciativa reconocido en el artículo 39 de la Constitución Nacional.

Podrán ejercer dicho derecho, los ciudadanos habilitados para votar y que se encuentren inscritos en el padrón electoral nacional.

Art. 2º.—Estarán excluidos de la aplicación del derecho de iniciativa, los proyectos de leyes relativos a reforma constitucional, tratados internacionales, impuestos y tasas, presupuesto y materia penal.

Art. 3º.—La iniciativa requerirá la firma por parte de ciudadanos hábiles para votar e inscritos en el padrón electoral nacional vigente, que representen no menos del 2 % del padrón electoral nacional.

Los ciudadanos suscriptores deberán hallarse distribuidos en cuanto a su domicilio, de suerte de alcanzar cuando menos, el 0,3 % del respectivo padrón electoral en cinco distritos electorales diferentes, integrantes a su vez de diversas regiones del país, de acuerdo a la división del país en regiones que efectúe a los fines del cumplimiento de sus funciones el Consejo Federal de Inversiones.

CAPÍTULO II

Requisitos de la iniciativa popular

Art. 4º.—La iniciativa popular estará redactada en forma de proyecto de ley.

En los fundamentos del mismo, contendrá una relación de los hechos y antecedentes que sustenten la iniciativa.

El Honorable Congreso de la Nación brindará a solicitud de los proponentes, la asistencia y asesoramiento necesarios para la elaboración de los correspondientes proyectos.

Podrán ser adjuntados al proyecto, anexos conteniendo todos los elementos justificativos de la oportunidad, mérito y conveniencia de la propuesta.

CAPÍTULO III

De los procedimientos para el ejercicio del derecho de iniciativa

Art. 5º.—Los ciudadanos que impulsen la iniciativa constituirán a todos los efectos del trámite de la misma una comisión promotora, integrada con un mínimo de diez miembros, la que designará de su seno un apoderado.

Este último ejercerá la representación de la comisión, a todos los efectos derivados del trámite de la iniciativa y de su posterior debate parlamentario.

Constituida la comisión promotora, la misma deberá presentar el texto de la iniciativa y todos los antecedentes relativos a la misma que considere útiles, para ante la Cámara Nacional Electoral, juntamente con los folios destinados a contener las firmas de quienes respalden la iniciativa.

Los mismos de tamaño oficio, serán unidos en cuadernillos de diez por un procedimiento que dificulte su separación, y sellados y numerados por la Cámara Electoral.

Cada cuadernillo deberá estar encabezado por el texto de la iniciativa.

Si la extensión de ésta superase las cinco fojas, los cuadernillos referidos añadirán a continuación del texto de la iniciativa cinco más.

Aprobados los cuadernillos por la Cámara Electoral, los mismos serán entregados a la comisión promotora.

Art. 6º.—La comisión promotora tendrá a su cargo la recolección de las firmas.

Al lado de las mismas deberán constar el nombre, apellido, número de documento de identidad, profesión

y domicilio del firmante, así como distrito electoral, circuito, mesa y número con el que figure del padrón electoral vigente.

La firma deberá estar autenticada por un escribano; por un juez de paz o funcionario policial de la zona del domicilio del firmante; o bien por una entidad bancaria.

Art. 7º — En caso necesario, la comisión promotora podrá designar certificantes ad-hoc, los que deberán ser personas mayores de edad, capaces, y carecer de antecedentes penales.

Los mismos certificarán sobre la autenticidad de las firmas que sean puestas en su presencia.

La comisión promotora entregará a la Cámara Nacional Electoral, con la primera presentación que efectúe ante la misma una lista conteniendo el nombre, profesión, domicilio y acreditación de identidad de los certificantes ad-hoc que se proponga emplear.

En caso de verificarse la existencia de firmas falsas, los certificantes ad-hoc que las hubieran autorizado sufrirán las penas previstas para el delito de falsificación de instrumento público.

Art. 8º — Concluida la recolección de las firmas, la comisión promotora, procederá a entregar a los juzgados nacionales con competencia electoral en cada provincia, los cuadernillos conteniendo las firmas obtenidas.

Art. 9º — Los juzgados aludidos en el párrafo precedente procederán al recuento de las firmas, así como a la verificación del cumplimiento de los requisitos legales establecidos al efecto.

Concluida dicha tarea —que deberá ser realizada en el término de treinta días— procederán a remitir a la Cámara Nacional Electoral los cuadernillos de firmas, con las actuaciones producidas respecto de los mismos.

Art. 10. — Verificada la legalidad del procedimiento de recuento de firmas, la Cámara Nacional Electoral procederá a remitir el Congreso de la Nación la iniciativa, juntamente con certificación de la que surja el número de firmas obtenidas, así como que éste satisfice en número y distribución el mínimo legal.

CAPÍTULO IV

Del trámite parlamentario a asignar a la iniciativa

Art. 11. — Créase en el Honorable Congreso de la Nación, la Comisión Bicameral Mixta de Iniciativas Legislativas.

Estará integrada por un número de 6 miembros de la Honorable Cámara de Diputados e igual número de integrantes de la Honorable Cámara de Senadores.

La misma tendrá por misión dictaminar con relación a los aspectos formales de las que se presenten, y sobre el cumplimiento por parte de las mismas de los requisitos establecidos en la presente ley.

La comisión dictará su reglamento interno.

Art. 12. — La comisión bicameral examinará:

1. Los aspectos formales de la iniciativa.
2. La circunstancia de no versar aquélla sobre las materias referidas en el artículo 2º de la presente.

Con relación a los aspectos aludidos en el apartado 1, la comisión bicameral podrá proponer las correcciones que considere necesarias, las que no podrán incidir en los aspectos sustanciales de la iniciativa.

En caso de configurarse cualquiera de los supuestos restantes, la comisión declarará improcedente la iniciativa.

Las resoluciones respectivas serán notificadas a la comisión promotora por cualquiera de las formas previstas en el artículo 41 del Reglamento de Procedimientos Administrativos aprobado por decreto 1.759/72, texto ordenado en 1991.

La decisión de la comisión bicameral podrá ser recurrida por medio de recurso judicial directo a deducirse y fundarse dentro de los diez días de notificada la decisión, por ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

Recibido el recurso, que deberá ser acompañado de copias de la iniciativa, los antecedentes adjuntados con la misma, y de la decisión de la comisión bicameral, el órgano judicial referido requerirá de aquélla el inmediato envío de las actuaciones.

El pronunciamiento versará sobre la legitimidad de la decisión adoptada por la comisión bicameral. En caso afirmativo, mandará archivar las actuaciones, o cumplir las indicaciones efectuadas por dicha comisión. En caso negativo, ordenará a aquélla la prosecución de las actuaciones correspondientes a la iniciativa.

Regirán supletoriamente las normas correspondientes al recurso de apelación concedido libremente y en ambos efectos, contenidas en el Código de Procedimientos Civil y Comercial de la Nación.

Art. 13. — Aprobada la iniciativa en cuanto a los aspectos aludidos en el artículo precedente, o firme la decisión judicial que contuviera tal aprobación, la comisión bicameral procederá a remitirla a la Cámara de Diputados.

La misma dará entrada a la iniciativa como proyecto de ley, y la girará dentro de las cuarenta y ocho (48) horas para su tratamiento a la Comisión de Labor Parlamentaria, o la que cumpla sus funciones, la que deberá producir dictamen a más tardar, en la segunda reunión de dicho cuerpo.

En el orden del día correspondiente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, será incluida la iniciativa, como tratamiento preferente.

La Cámara girará la iniciativa a sus comisiones respectivas, las que tendrán cada una quince (15) días corridos para dictaminar; si lo hicieran en común, se sumarán los plazos.

Vencido el término anterior, con o sin despacho de comisión, el cuerpo procederá al tratamiento de la iniciativa, pudiendo a tal efecto declararse en comisión manteniendo la preferencia.

Cada una de las Cámaras deberá expedirse sobre el proyecto en el término de ocho (8) meses, computado a partir del momento de la aprobación formal del mismo por la comisión bicameral, o del momento en que adquiriera carácter firme la decisión judicial que efectuara tal aprobación.

El apoderado designado por la comisión promotora podrá controlar el estado del trámite parlamentario y

participar en el mismo, incluidas las reuniones de comisión y las sesiones de tratamiento del proyecto, en las que tendrá voz pero no voto.

Podrá disponer para su exposición, del tiempo asignado a los miembros informantes.

Idénticas normas se aplicarán en el trámite del proyecto en la Cámara que actúe como revisora, debiéndosele otorgar similar tratamiento preferente.

CAPÍTULO V

Financiamiento

Art. 14. — Queda prohibido aceptar o recibir para el financiamiento de todo proyecto de ley por iniciativa popular, en forma directa o indirecta:

- a) Contribuciones privadas anónimas, con excepción de lo producido por colectas populares con una contribución máxima autorizada de pesos cincuenta (\$ 50) por persona;
- b) Aportes provenientes del Estado nacional, provincias o municipios, o sus entidades descentralizadas, sociedades de economía mixta o con participación estatal mayoritaria, concesionarias de obras o servicios públicos, o de empresas que exploten juegos de azar;
- c) Aportes de gobiernos extranjeros;
- d) Aportes de personas o sociedades extranjeras, que ejerzan el comercio u otras actividades lucrativas;
- e) Contribuciones superiores a pesos treinta mil (\$ 30.000);
- f) Contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales o profesionales.

CAPÍTULO VI

Disposiciones transitorias y complementarias

Art. 15. — En el supuesto en que la iniciativa obtuviera sanción legislativa, la comisión promotora tendrá derecho a ser reembolsada por parte del Estado nacional —con cargo al presupuesto del Congreso de la Nación— de los gastos causados en el trámite de la misma.

Los montos respectivos serán determinados por los presidentes de ambas Cámaras por resolución conjunta, que será irrecurrible.

Art. 16. — Los gastos que ocasione el cumplimiento de la presente serán tomados de "Rentas generales" con imputación a la misma, hasta su inclusión en la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional.

Art. 17. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Antonio T. Berhengaray.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

A través del presente proyecto, se procura establecer el procedimiento tendiente a tornar efectivo lo dispuesto en el nuevo artículo 39 de la Constitución Nacional, que incorpora a la misma el instituto conocido como "iniciativa popular".

De ese modo, ha quedado satisfecha la inquietud de quien suscribe, en el ejercicio del mandato de convencional constituyente que le fuera otorgado por el pueblo de su provincia, y volcada en un proyecto de reforma al texto constitucional preexistente —compartida por otros convencionales en otros proyectos— en el sentido de la incorporación a nuestra Ley Fundamental de las denominadas "instituciones de democracia semidirecta", entre las que la aquí considerada ocupa un importante lugar.

En efecto, constituyendo la consolidación y el fortalecimiento del sistema democrático en nuestro país un objetivo fundamental del accionar político de todos quienes creemos que constituye la única forma aceptable de convivencia y desarrollo de la personalidad humana en una comunidad, preciso es atender a que los ciudadanos se sientan y sean auténticamente partícipes y actores de dicho sistema, lo que se logra fundamentalmente a través de la representación política, también por medio del otorgamiento de posibilidades de expresión de la voluntad a través de modos más cercanos, más directos.

Preciso es destacar que sin que pueda hablarse de ningún modo de una crisis del sistema representativo, lo cierto es que la creciente complejidad y sofisticación de las instituciones políticas y de la burocracia estatal, concluyen por provocar un cierto alejamiento de la participación política de la numéricamente significativa parte del pueblo, que no milita ni participa en partidos políticos u organizaciones intermedias.

Este sector de la ciudadanía no ve satisfechas adecuadamente sus expectativas y posibilidades de participación en la vida política con la periódica elección de sus representantes a través del voto. Es así que si no posee voluntad o vocación de participación a través de la militancia en los partidos, encuentra que el sistema político no le brinda otras posibilidades concretas de expresar su voluntad. De ello se deriva, en muchos casos, cierta frustración y hasta debilitamiento de su compromiso democrático, especialmente si la actuación de sus representantes no le resulta satisfactoria desde su punto de vista personal.

Se debe señalar que la limitada participación ciudadana en los aspectos políticos —y la consiguiente insatisfacción, y debilitamiento del compromiso con el sistema democrático— no constituye un problema propio de una región o de un país determinado.

Así, como señala Joseph F. Zimmerman con respecto a los Estados Unidos de América (*Democracia participativa: el resurgimiento del populismo*, trad. por Edgar Antonio González Ruiz, Limusa, México, 1992), "La teoría de la democracia se basa en la premisa de que los ciudadanos deben tener una participación activa e informada dentro del sistema de gobierno. Sin embargo, la intervención amplia y constante de la ciudadanía en los asuntos públicos ha sido hasta ahora una rareza, a excepción de los pequeños municipios de Nueva Inglaterra, con sus asambleas populares abiertas. En parte, esta relativa falta de participación pública se puede atribuir a las escasas oportunidades que tienen los ciudadanos para participar de manera importante en los procesos de gobierno, que no se limite a votar en las elecciones..."

Señala por otra parte Zimmerman (op. cit.) con relación al sistema político estadounidense y a la renuencia en materia de participación popular, que "...El análisis del porcentaje de ciudadanos con edad para votar, registrados para votar y del porcentaje de votantes registrados que ejercen la franquicia electoral indica que el sistema político es poco saludable. Charles Johnson informó en 1980, en una publicación de la Oficina de Censos de los Estados Unidos, que las elecciones presidenciales siempre han tenido una participación baja por parte de los votantes y que, hasta 1928, el 50 % de la población en edad de votar no lo hacía. Por ejemplo, en 1976, el 40 % de los votantes no fue a las urnas; 82 % de los que se abstuvieron no se había empadronado..."

Destaca por otra parte el autor citado que "...La desconfianza en los funcionarios electos, que se remonta por lo menos al período de la democracia jacksoniana, se reflejaba en el hecho de que un cuarto de los no votantes estaba convencido de que 'los políticos nunca cumplen sus promesas' y casi la mitad de los no votantes y dos quintas partes de los votantes sentían que tenían que elegir 'de los males el menor' en la mayoría de las elecciones. Sin embargo, más de tres quintas partes de los no votantes consideraba a los funcionarios públicos como trabajadores y honestos..."

Para contribuir a remediar estos males, en los Estados Unidos de América (fundamentalmente a nivel estadual y comunal) y en la gran mayoría de las Constituciones modernas, se recurre a las denominadas "instituciones de democracia directa" o, más adecuadamente, "semidirecta".

Descartando las instituciones de la verdadera democracia directa —limitadas en la actualidad, como recuerda Segundo V. Linares Quintana (*Derecho constitucional e instituciones políticas*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1981) al ámbito municipal y a las asambleas parroquiales o *parish meetings* en Inglaterra; así como a la *langsgemeinde* o asamblea popular de algunos cantones suizos— preciso es recurrir a aquellas formas de intervención directa y excepcional del cuerpo electoral, que constituyen verdaderos poderes de gobierno que el pueblo ejerce por sí mismo, cumplidas las condiciones establecidas por el orden jurídico. Las mismas son, fundamentalmente, el referéndum, la iniciativa, el veto, el plebiscito y la revocación.

Con relación a la conveniencia de las formas de "democracia semidirecta", comparto lo expresado por Roberto Thompson (*El referéndum y la iniciativa en la reforma constitucional*, en "J.A.", Sección Doctrina, 1987-III) cuando afirma que "La adopción en nuestro país de formas de democracia semidirecta, encauzaría la participación popular de manera tal que la sociedad se sentiría inclinada a decidir sobre cuestiones de vital importancia, a través de una consulta que supone una intervención ordenada y reflexiva..."

Entrando al análisis de la que aquí nos ocupa, podemos destacar lo expresado por Manuel García-Pelayo (*Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial), en cuanto define a la iniciativa como el "Derecho de una fracción del cuerpo electoral a exigir la consulta popular sobre una determinada acción legislativa".

Cuando se trata simplemente de invitación a la autoridad legislativa ordinaria a legislar sobre una cuestión, se llama *iniciativa simple*; cuando la invitación se expresa en forma de proyecto, se llama *iniciativa formulada*. El instituto que nos ocupa se encuentra contemplado en las constituciones de diversos países.

A título de ejemplo, habré de mencionar la Constitución de la República Federal de Alemania de 1949 (Segunda parte: "La Federación y los Länder", artículo 29; "Reorganización del territorio federal", apartado 4; "Iniciativa popular") aunque limitada exclusivamente a la reorganización del territorio federal; la Constitución de la República de Austria de 1929, modificada en 1930 y en 1988, artículo 41; Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, artículo 61; Constitución de la República de Colombia de 1991, artículo 155; Constitución del Reino de España de 1978, artículo 87; Constitución de la República Italiana, artículo 71; de la República del Paraguay de 1992, artículo 1.992; de la República del Perú de 1993; y de la República Oriental del Uruguay de 1987, artículo 331.

Dentro de nuestro país, contienen a la expresada institución las Constituciones de las provincias de Jujuy (Constitución de la Provincia de Jujuy (Boletín Oficial provincial del 17-11-86); de Salta (artículo 58, Boletín Oficial, 16-6-86); de San Luis (Boletín Oficial, 8-4-87) artículo 97; y de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Boletín Oficial, 17-11-91).

Como puede advertirse, el instituto que nos ocupa estaba ya presente en nuestro país, a través del interesante fenómeno representado por el constitucionalismo moderno provincial, que incorporó instituciones actuales, anticipándose a la actual reforma.

Con relación a la reforma constitucional nacional, recuerdo que el artículo 39 de la Constitución Nacional establece, a partir de la misma, que "...Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses.

"El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa.

"No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal."

Hallándose así sentadas las bases que habrá de tener la iniciativa popular en nuestro ordenamiento jurídico, habré de destacar que de los interesantes modelos existentes en la legislación comparada, he considerado particularmente adecuados la ley federal del 10 de junio de 1973 sobre el ejercicio de la iniciativa popular al amparo de la Constitución Federal, de la República de Austria; la ley orgánica 3/1984 del 26-3-84, regulatoria de la iniciativa popular, del Reino de España; y la ley del 25 de mayo de 1970, 352, de la República Italiana, sobre referéndum previsto en la Constitución e iniciativa legislativa del pueblo. Ello, sin perjuicio

de la necesidad de regir la institución con caracteres propios, en virtud de la diversa organización jurídica e institucional de nuestro país, en relación con los Estados nombrados.

Es así que en el presente proyecto se ha procurado normar el derecho de iniciativa popular procurando facilitar el ejercicio de ese derecho, sin perjuicio del necesario grado de certeza que debe tener el mismo.

Se han contemplado adecuadas garantías para evitar la frustración del mismo por eventuales decisiones fundadas en espíritu formalista o burocrático, otorgando la posibilidad de la revisión judicial de las mismas.

En cuanto al requisito de distribución territorial de los firmantes contenido en la Constitución, se ha procurado otorgarle la máxima elasticidad compatible con su cumplimiento, de modo de facilitar el ejercicio de la iniciativa.

Concordantemente con diversos modelos de legislación comparada, la presencia de un representante de los promotores de la iniciativa en todas las etapas del procedimiento asegurará la transparencia del mismo y la acabada realización de los fines del instituto.

En definitiva, considero que con el presente proyecto se tiende a hacer efectiva la vigencia en nuestro país de un instituto que habrá de realizar un significativo aporte a la consolidación y fortalecimiento del sistema democrático.

Por ello, pongo el presente a consideración de mis pares, solicitando su apoyo.

Antonio T. Berhongaray.

5

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, ...

CAPÍTULO I

Principios fundamentales

Artículo 1º — La presente ley regula el ejercicio del derecho de iniciativa popular, establecido en el artículo 39 de la Constitución Nacional.

Art. 2º — La iniciativa popular deberá referirse a materias que correspondan a la competencia del Congreso de la Nación.

No podrán ser objeto de iniciativa popular los referidos a:

- a) Reforma constitucional;
- b) Tratados internacionales;
- c) Impuestos;
- d) Presupuesto;
- e) Legislación penal.

Art. 3º — La iniciativa popular deberá ser suscrita por ciudadanos hábiles para votar e inscritos en el padrón electoral nacional, que representen al menos el 2 %.

Los ciudadanos suscriptores deberán alcanzar como mínimo el 0,2 % del respectivo padrón electoral en cinco distritos electorales diferentes, integrantes a su vez de diversas regiones del país, según la división regional que

se establece en el anexo. Este requisito no será necesario cuando el objeto de la iniciativa popular afecte principalmente a los ciudadanos pertenecientes a menos de cinco distritos electorales.

Art. 4º — La iniciativa popular estará redactada en forma de proyecto de ley o de base legislativa. En sus fundamentos contendrá una relación de los hechos y antecedentes que la sustentan, y se podrán adjuntar anexos que contengan todos los elementos que justifiquen la oportunidad y conveniencia de la propuesta.

CAPÍTULO II

De los procedimientos iniciales

Art. 5º — Los ciudadanos que impulsen la iniciativa constituirán, a todos los efectos de su tramitación, una comisión promotora integrada con un mínimo de diez miembros.

La comisión designará un apoderado que ejercerá su representación a todos los fines derivados del trámite de la iniciativa y de su posterior debate parlamentario.

Art. 6º — Una vez reunidos los requisitos para la presentación de la iniciativa popular, la comisión promotora presentará el proyecto ante la Cámara Nacional Electoral, que examinará sus aspectos formales y el cumplimiento de los puntos requeridos por la presente ley.

La cámara solicitará a la comisión promotora, la presentación en el término de 15 días, de los folios que contengan las firmas de los ciudadanos que suscriban la iniciativa.

Art. 7º — Las firmas constarán en folios únicos, en cuadernillos por algún procedimiento que dificulte su separación. Cada cuadernillo, deberá estar encabezado por el texto de la iniciativa.

Las firmas estarán acompañadas del nombre y apellido, número de documento de identidad, domicilio, distrito electoral, circuito, mesa y número con el que figure el ciudadano, en el padrón electoral vigente.

La firma deberá estar autenticada por un escribano, juzgado, funcionario policial o entidad bancaria.

La comisión promotora, podrá designar certificantes "ad hoc", los que deberán ser mayores de edad, capaces y carceres de antecedentes penales, quienes certificarán la autenticidad de las firmas.

La comisión promotora entregará a la Cámara Nacional Electoral, con la primera presentación, una lista que contenga el nombre y apellido, domicilio y acreditación de la identidad de los certificantes "ad hoc".

En caso de verificarse la existencia de firmas falsas, los certificantes "ad hoc" que las hubieran autorizado, sufrirán las penas previstas para el delito de falsificación de instrumento público.

Art. 8º — La Cámara Nacional Electoral, podrá otorgar a la comisión promotora, un término de quince días para enmendar errores o deficiencias subsanables.

Art. 9º — Dentro de los cuarenta y cinco días siguientes de la fecha de presentación de la iniciativa, la Cámara Nacional Electoral, procederá a remitirla a la comisión bicameral, juntamente con la certificación del número de firmas obtenidas conforme al mínimo legal y la demás documentación.

En caso de que la cámara denegara la solicitud, la comisión promotora podrá deducir recurso ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

CAPÍTULO III

Del trámite parlamentario

Art. 10. — Créase en el Honorable Congreso de la Nación, la Comisión Bicameral Mixta de Iniciativas Legislativas, integrada por cinco miembros de la Honorable Cámara de Senadores e igual número de integrantes de la Honorable Cámara de Diputados, respetando la representación de las minorías parlamentarias.

La comisión bicameral, tendrá por misión, entender en todos los aspectos relativos al trámite de las iniciativas legislativas. La comisión dictará su reglamento interno.

Art. 11. — La comisión promotora, podrá presentar los antecedentes que considere útiles a la comisión bicameral prevista en el artículo anterior.

La presentación incluirá, además, una relación de los miembros que integren la comisión promotora, sus datos personales (nombre completo, número de documento de identidad y domicilio real) y la constitución de un domicilio especial.

Art. 12. — La comisión bicameral examinará:

1. Si existe en el Congreso de la Nación un proyecto que verse sobre el mismo objeto, respecto del cual haya recaído dictamen de las comisiones parlamentarias competentes de la Cámara de origen en sentido favorable a su sanción, o que se encuentre en una etapa más avanzada de tratamiento.
2. La existencia de otra iniciativa de contenido similar, presentada durante el mismo año parlamentario y que haya cumplimentado los requisitos exigidos por esta ley.

La comisión bicameral, en audiencia pública, podrá proponer las correcciones formales que considere necesarias, que no podrán incidir en los aspectos sustanciales de la iniciativa y que deberán ser aprobadas por la comisión promotora.

En el caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en la presente, o de la superposición con proyectos similares, conforme al inciso 1 del presente artículo, la comisión bicameral declarará improcedente la iniciativa.

En los supuestos en que no fuere total la inclusión de materias vedadas, la superposición con otros proyectos en estado avanzado de trámite o con iniciativas presentadas en el mismo año, la comisión bicameral podrá requerir a la comisión promotora la reformulación de la iniciativa de forma de subsanar las objeciones planteadas, siempre que las partes no observadas tengan autonomía normativa y su aprobación parcial no altere el espíritu ni la unidad del proyecto.

Art. 13. — La comisión bicameral deberá dictaminar el proyecto de ley y elevarlo ante el pleno de cada una de las Cámaras, dentro de los noventa días de recibido.

Producido el dictamen, el proyecto de ley quedará directamente incluido en el plan de labor correspondiente a la sesión ordinaria siguiente a la fecha de vencimiento del término referido.

El apoderado designado por la comisión promotora, podrá controlar el estado del trámite parlamentario y participar en él, incluidas las sesiones de tratamiento del proyecto, en la que tendrá voz, pero no voto.

Idénticas normas se aplicarán en el trámite del proyecto en la Cámara revisora, debiéndosele otorgar similar tratamiento preferente.

CAPÍTULO IV

Disposiciones transitorias y complementarias

Art. 14. — En todos aquellos aspectos no previstos en la presente, serán aplicables la ley 19.549 y el Reglamento de Procedimientos Administrativos.

Art. 15. — Los gastos que ocasione esta ley, serán imputados a "Rentas generales", hasta su inclusión en la próxima ley de presupuesto de la administración nacional.

Art. 16. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

José Genoud. — Mario A. Losada. — Jorge J. Cendoya. — Hipólito Solari Yrigoyen. — Fernando de la Rúa.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El proyecto de ley que someto a consideración de sus pares tiene su antecedente en el elaborado por la Comisión Especial de Estudio y Elaboración de Anteproyectos de las leyes complementarias para poner en marcha la nueva Constitución del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical.

Se reglamenta el artículo 39 de la Carta Magna asegurando la realización de esta novedosa cláusula constitucional. La iniciativa será redactada en forma de proyecto de ley o de base legislativa y se fundamentará. Se establece el procedimiento que seguirán los ciudadanos que impulsen la iniciativa, constituyéndose una comisión promotora que estará integrada por diez miembros que designarán a un apoderado para que los represente en el trámite y debate parlamentario. Dicha comisión presentará el proyecto ante la Cámara Nacional Electoral que, tras examinar los aspectos formales, solicitará en un plazo de quince días la presentación de los folios que contengan las firmas de los ciudadanos. Luego de cuarenta y cinco días la Cámara Nacional Electoral remitirá el proyecto a la comisión bicameral que entenderá en el trámite parlamentario.

Se resguarda en todo momento el control por parte de los ciudadanos de la iniciativa que han emprendido quienes desde la preparación del proyecto hasta su sanción definitiva tienen oportunidad de intervenir activamente en todo el trámite parlamentario.

Es por estas razones que solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de ley.

José Genoud. — Mario A. Losada. — Jorge J. Cendoya. — Hipólito Solari Yrigoyen. — Fernando de la Rúa.

6

**Sanción de la Honorable Cámara
de Diputados de la Nación**

(27 de marzo de 1996)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, ...

Artículo 1º — Reglamentase el artículo 39 de la Constitución Nacional.

Art. 2º — Los ciudadanos podrán ejercer el derecho de iniciativa popular para presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados de la Nación.

Art. 3º — No podrán ser objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

Art. 4º — La iniciativa popular requerirá la firma de un número de ciudadanos no inferior a uno y medio por ciento (1,5 %) del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales y deberá representar por lo menos a seis (6) distritos electorales.

Cuando la materia de la iniciativa sea de alcance regional el requisito del porcentual se cumplirá considerando únicamente el padrón electoral del total de las provincias que componen dicha región, sin tener en cuenta la cantidad de distritos, que prevé el primer párrafo.

Art. 5º — *Requisitos de la iniciativa popular.* La iniciativa popular deberá deducirse por escrito y contendrá:

- a) La petición redactada en forma de ley en términos claros;
- b) Una exposición de motivos fundada;
- c) Nombre y domicilio del o los promotores de la iniciativa, los que podrán participar de las reuniones de comisión con voz de acuerdo a la reglamentación que fijen las mismas;
- d) Descripción de los gastos y origen de los recursos que se ocasionaren durante el período previo a presentar el proyecto de iniciativa popular ante la Cámara de Diputados;
- e) Los pliegos con las firmas de los peticionantes, con la aclaración del nombre, apellido, número y tipo de documento y domicilio que figure en el padrón electoral.

Art. 6º — Toda planilla de recolección de firmas para promover una iniciativa debe contener un resumen impreso del proyecto de ley a ser presentado, y la mención del o los promotores responsables de la iniciativa.

El resumen contendrá la información esencial del proyecto, cuyo contenido verificará el defensor del pueblo en un plazo no superior a diez (10) días previo a la circulación y recolección de firmas.

Art. 7º — Previo a la iniciación en la Cámara de Diputados, la Justicia Nacional Electoral verificará por muestreo la autenticidad de las firmas en un plazo no mayor de veinte (20) días, prorrogable por resolución fundada del tribunal. El tamaño de la muestra no podrá ser inferior al medio por ciento (0,5 %) de las firmas pre-

sentadas. En caso de impugnación de firma, acreditada la falsedad se desestimará la misma del cómputo de firmas para el proyecto de iniciativa popular, sin perjuicio de las demás acciones penales a que hubiere lugar, la planilla de adhesiones es documento público. En caso de verificarse que el cinco por ciento (5 %) o más de las firmas presentadas sean falsas se desestimará el proyecto de iniciativa popular.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, podrán certificar la autenticidad de las firmas todos los autorizados por la ley electoral.

Art. 8º — La iniciativa popular deberá ser presentada ante la Mesa de Entradas de la Honorable Cámara de Diputados, la Presidencia la remitirá a la Comisión de Asuntos Constitucionales, la que en el plazo de veinte (20) días hábiles deberá dictaminar sobre la admisibilidad formal de la iniciativa, debiendo intimar a los promotores a corregir o subsanar defectos formales.

Art. 9º — El rechazo del proyecto de iniciativa popular no admitirá recurso alguno.

La Justicia Nacional Electoral tendrá a su cargo el control de la presente ley. Los promotores tendrán responsabilidad personal. Se aplicarán las sanciones previstas por el artículo 42 de la ley 23.298.

Art. 10. — Admitido el proyecto de ley, la Presidencia de la Cámara de Diputados de la Nación ordenará la inclusión en el orden del día como asunto entrado, siguiendo en adelante el trámite previsto para la formación y sanción de las leyes.

Recibida la iniciativa y cumplidos los requisitos del artículo 3º, el presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas lo girará para su tratamiento a la Comisión de Labor Parlamentaria, o la que cumpla sus funciones, la que deberá producir dictamen a más tardar para la segunda reunión de dicho cuerpo.

En el orden del día correspondiente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, deberá ser incluida la iniciativa, con tratamiento preferente.

La Cámara podrá girar la iniciativa a sus comisiones respectivas, las que tendrán cada una quince (15) días corridos para dictaminar, si lo hicieran en común se sumarán los plazos.

Vencido el término anterior, con o sin despacho, el cuerpo procederá al tratamiento de la iniciativa, pudiendo a tal efecto declararse en comisión manteniendo la preferencia.

Art. 11. — Admitido el proyecto de ley por iniciativa popular ante la Cámara de Diputados de la Nación, el Congreso deberá darle expreso tratamiento dentro del término de doce (12) meses.

Art. 12. — Queda prohibido aceptar o recibir para el financiamiento de todo proyecto de ley por iniciativa popular, en forma directa o indirecta:

- a) Contribuciones privadas anónimas, con excepción de lo producido por colectas populares con una contribución máxima autorizada de cincuenta pesos (\$ 50) por persona;
- b) Aportes provenientes de entidades autárquicas o descentralizadas, nacionales o provinciales, so-

ciudades anónimas con participación estatal o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, provincias, municipios, o entidades autárquicas o descentralizadas o de empresas que exploten juegos de azar;

- c) Aportes de gobiernos extranjeros;
- d) Aportes de entidades extranjeras con fines de lucro;
- e) Contribuciones superiores a treinta mil pesos (\$ 30.000);
- f) Contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales o profesionales.

Art. 13. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

ALBERTO R. PIENNI.
Esther H. Pereyra Arandía
de Pérez Tardo.

Dictamen en minoría

Honorable Senado:

Vuestra Comisión de Asuntos Constitucionales, en minoría, ha considerado los expedientes S.-197/95, Alasino: "Proyecto de ley sobre iniciativa popular, y otras cuestiones conexas"; S.-862/95, Romero Feris: "Proyecto de ley sobre iniciativa popular"; S.-1.898/95, Berhongaray: "Proyecto de ley sobre iniciativa popular"; C.D.-6/96, "Proyecto de ley en revisión sobre iniciativa popular" y, conjuntamente con la Comisión de Presupuesto y Hacienda ha evaluado el expediente S.-822/95, Genoud y otros: "Proyecto de ley regulando el ejercicio del derecho de iniciativa popular, establecido en el artículo 39 de la Constitución Nacional"; S.-1.490/95, Caffero: "Proyecto de ley sobre iniciativa 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, ...

Artículo 1º. — *Objeto.* Esta ley reglamenta el ejercicio de la iniciativa popular conforme lo establece el artículo 39 de la Constitución Nacional.

Art. 2º. — *Número de firmas.* La iniciativa popular requiere la firma de un número de ciudadanos no inferior a uno y medio por ciento del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales. Además, se requiere que seis (6) distritos electorales como mínimo, presenten cada uno por lo menos el uno y medio por ciento del padrón electoral local.

Cuando la materia de la iniciativa sea de alcance regional el requisito del porcentual se cumplirá considerando únicamente el padrón electoral del total de las provincias que componen dicha región, sin tener en cuenta la cantidad de distritos que prevé el primer párrafo.

Art. 3º. — *Solicitud de iniciación del procedimiento.* Cualquier ciudadano, a nombre propio o de una organización no gubernamental, puede solicitar la iniciación del procedimiento de iniciativa popular con la presentación ante la Justicia Nacional Electoral de la planilla de recolección de firmas.

Ese documento debe contener impreso el texto íntegro del proyecto, la mención del o los promotores responsables y la designación de su apoderado. Cuando el proyecto promovido se circunscriba exclusivamente a la derogación de una ley vigente, se deberá reproducir el texto de dicha norma.

Art. 4º. — *Admisibilidad de la solicitud.* El tribunal interviniente examina la documentación recibida y resuelve su admisibilidad en un plazo no superior a los diez (10) días.

En su resolución el tribunal debe indicar si la iniciativa tiene carácter nacional o local y tomar registro de la misma.

Art. 5º. — *Causas de inadmisibilidad.* Son causas de inadmisibilidad de la solicitud de iniciación del procedimiento que:

- a) El texto de la iniciativa se refiera a materias que no pueden ser objeto de este procedimiento;
- b) No se hayan cumplido los requisitos enumerados en el artículo 3º, salvo que tratándose de defectos subsanables los promotores procedieran a su corrección en un plazo no superior a veinte (20) días hábiles;
- c) El Congreso se hubiese expresado anteriormente rechazando una iniciativa de igual o equivalente tenor en ese mismo año parlamentario.

Art. 6º. — *Unificación de iniciativas.* Cuando la materia de una iniciativa popular ya hubiere sido objeto de un trámite de recolección de firmas que se encontrare en curso, el Tribunal debe disponer su unificación.

Art. 7º. — *Presentación para verificación de firmas.* Concluida la recolección de firmas, la iniciativa popular debe presentarse ante la Justicia Nacional Electoral para la verificación de la autenticidad de las firmas.

Esta presentación debe realizarse por escrito y contener:

- a) La petición redactada en forma de ley;
- b) Una exposición de motivos fundada;
- c) Nombre, tipo y número de documento y domicilio que figure en el padrón electoral del o los promotores de la iniciativa;
- d) Nombre, tipo y número de documento y domicilio del apoderado. Puede ser apoderado toda persona inscrita en el padrón electoral, aun cuando no haya firmado la iniciativa;
- e) Constitución del domicilio legal por parte de los promotores de la iniciativa, dentro del ámbito de la Capital Federal;
- f) La descripción de los gastos y origen de los recursos que se ocasionaren durante el período de recolección de firmas;
- g) Los pliegos con las firmas de los peticionantes con la aclaración del nombre, apellido, número y tipo de documento y domicilio que figura en el padrón electoral.

Art. 8º. — *Acreditación del origen de los recursos.* Con respecto al inciso e) del artículo anterior, queda pro-

hibida la recepción de fondos para una iniciativa popular cuando los mismos tengan su origen en:

- a) Contribuciones privadas anónimas, con excepción de lo producido por colectas populares, con un monto máximo de \$ 50 por persona;
- b) Aportes provenientes de entidades autárquicas o descentralizadas, sociedades anónimas con participación estatal o empresas concesionarias de servicios u obras públicas o que exploten juegos de azar, sean ellas nacionales, provinciales o municipales;
- c) Aportes de gobiernos extranjeros;
- d) Aportes de entidades públicas o privadas extranjeras con fines de lucro;
- e) Contribuciones de personas físicas o jurídicas, debidamente autorizadas, que sean superiores a los \$ 30.000;
- f) Aportes de asociaciones sindicales, patronales o profesionales.

Art. 9º — *Responsabilidad de los promotores.* Los promotores de la iniciativa popular tienen responsabilidad personal. Se aplican las sanciones previstas por el artículo 42 de la ley 23.298.

Art. 10. — *Procedimiento de verificación.* La verificación de firmas ante la Justicia Nacional Electoral se realiza por el procedimiento de muestreo en un plazo no mayor de veinte (20) días, prorrogable por resolución fundada del tribunal. El tamaño de la muestra no puede ser inferior al medio por ciento (0,5 %) de las firmas presentadas.

Los firmantes incluidos en la muestra deberán presentarse dentro de los cinco (5) días de ser notificados, a efectos de reconocer su firma, bajo apercibimiento de ser tenidas como no reconocidas.

En el supuesto de verificarse que el cinco por ciento (5 %) o más de las firmas incluidas en la muestra no sean reconocidas por su autor, se desestimará el proyecto de iniciativa popular.

Art. 11. — *Presentación de la iniciativa en la Cámara de Diputados.* Luego de verificarse la autenticidad de las firmas por la Justicia Nacional Electoral, la iniciativa debe presentarse ante la Cámara de Diputados de la Nación.

La Presidencia de la Cámara ordena su ingreso como asunto entrado, siguiéndose en adelante el trámite previsto para la formación y sanción de las leyes.

Si la iniciativa se presenta fuera de los períodos de sesiones ordinarias, el plazo al término de doce (12) meses que la Constitución determina para su tratamiento expreso, se computará a partir del próximo período parlamentario.

Art. 12. — *Trámite Parlamentario en Comisión.* La Cámara gira el proyecto de ley para su tratamiento a la comisión respectiva, la que tiene 15 días corridos para dictaminar.

Si fuere girado a más de una comisión, cada una de ellas dispone de 15 días para dictaminar y si lo hicieran en común se sumarán los plazos.

El dictamen puede acoger con o sin modificaciones el contenido de la propuesta o rechazarlo expresamente.

Art. 13. — *Participación del apoderado en la comisión.* El apoderado representa a los firmantes ante la comisión y puede participar de sus reuniones con voz y conforme la reglamentación que fijen las mismas.

Art. 14. — *Trámite Parlamentario en el recinto.* Vencido el término para dictaminar, con o sin despacho, el proyecto de iniciativa deberá ser incluido en el orden del día correspondiente, con tratamiento preferente y el cuerpo procederá al tratamiento de aquél, pudiendo a tal efecto declararse en comisión.

Art. 15. — *Caso del 2º párrafo del inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional.* Cuando se trate de iniciativas que versen sobre las materias que menciona el 2º párrafo del inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional, la Cámara de Diputados ingresa el proyecto como asunto entrado y lo envía directamente al Senado para el comienzo de su tratamiento.

Art. 16. — *Tratamiento en la Cámara revisora y en la segunda intervención.* El procedimiento indicado en los artículos anteriores debe ser cumplido por la Cámara revisora, así como por la cámara de origen en su segunda intervención.

Art. 17. — *Rechazo de la iniciativa.* Ninguna iniciativa popular rechazada expresamente por el Congreso puede repetirse en el mismo año.

Art. 18. — *Iniciativa no tratada.* Cuando la iniciativa popular no tuviere expreso tratamiento legislativo dentro de los doce meses de haber ingresado a la Cámara computados conforme el artículo 11 párrafo 3º, la iniciativa popular será materia del procedimiento de consulta popular, no vinculante previsto en el artículo 40 de la Constitución Nacional.

Art. 19. — *Consulta popular no vinculante.* La consulta popular prevista en el artículo 18 deberá realizarse en forma conjunta con las próximas elecciones nacionales que deban llevarse a cabo luego del vencimiento del término dispuesto por el artículo 39 de la Constitución Nacional.

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior, deberá disponer lo necesario para llevar a cabo la respectiva consulta popular.

Art. 20. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Horacio D. Usandizaga.

FUNDAMENTOS DEL DICTAMEN

Señor presidente:

El convencional constituyente de 1994, al incorporar el procedimiento de la iniciativa popular en el artículo 39 de la Constitución Nacional ha autorizado la existencia de proyectos de ley que se originen directamente en la comunidad y que el Congreso deba tratarlos expresamente en un plazo determinado.

Se expidió así en favor de la tesis que consideraba procedente el ejercicio de formas de democracia semi-directa en el contexto de la Constitución de 1853.

Avanzó sobre la interpretación permisiva que se derivaba del artículo 33 de la Carta Magna y superó a quienes sostenían la impropiedad de la coexistencia de tales formas con el sistema republicano representativo y federal consagrado por el artículo 1º de la Carta Fundamental.

Al incorporar los procedimientos de iniciativa y de consulta popular, el legislador reformista se hace eco de la preocupación de las democracias actuales por dotar al ciudadano de mayor protagonismo en la formación de las leyes.

En ese sentido, por iniciativa popular entendemos el mecanismo de participación de la comunidad política en el proceso de toma de decisiones, en el debate, la negociación, deliberación y en el ejercicio del control.

Antes de ello solo gozaba el ciudadano del ejercicio del derecho de peticionar a las autoridades establecido en el artículo 14 de la Constitución, que podía o no transformarse en proyecto legislativo por decisión exclusiva de los legisladores.

El instituto de iniciativa popular aparece también como una enmienda eficaz frente a los serios cuestionamientos de que son objeto los cuerpos parlamentarios: el distanciamiento entre representantes y representado, la influencia desmedida de los grupos de interés y la presunción de corrupción.

Sin embargo, a poco que lo examinamos con mayor detenimiento, nos perturban las conclusiones de los estudios más recientes sobre el tema.

Según Thomas Cronin¹, la iniciativa popular presenta importantes problemas, a resolver:

— Requiere cientos de miles de firmas, lo que desalienta los posibles esfuerzos de los ciudadanos comunes y convierte a los procedimientos en disponibles solo para los intereses organizados y de importante solvencia económica.

— Las iniciativas resultan confusas para los firmantes por ser comúnmente defectuosa la redacción de las propuestas.

— El procedimiento distorsiona la agenda legislativa y atenta contra las políticas legislativas a largo plazo.

— La atmósfera emocionalmente cargada que rodea las iniciativas populares y las campañas en los medios masivos de comunicación frecuentemente impiden la consideración cuidadosa del contenido de la iniciativa por parte de la ciudadanía (apelación a los prejuicios, simplificación extrema de las soluciones, explotación de los legítimos reclamos por la promesa de simples soluciones).

Resulta interesante advertir que los supuestos antes mencionados pueden también enunciarse como las características propias de una campaña política de un candidato para la legislatura, pero es forzoso reconocer que éste será luego contenido y controlado por el propio proceso político y su elección no implicará inmediata-

mente la sanción de una ley,² como si probablemente ocurrirá a partir de un procedimiento de iniciativa popular.

Por otra parte, como bien señala David Magleby³ debe destacarse la importancia diferencia que existe entre el ejercicio de la democracia directa en la formación de leyes y el proceso legislativo. Este último se ha diseñado para dificultar el pase de la ley (ya sea ésta mala o buena) y para provocar la deliberación, la participación de expertos, el compromiso.

Por el contrario, el firmante de una iniciativa popular generalmente no estudia la misma en profundidad ni delibera sobre su contenido, puede resultar confundido por ella, y es susceptible de juicios apresurados influenciado por publicidad engañosa.

Asimismo, la propuesta motivo de la iniciativa no puede ser modificada ni aún por sus promotores, mientras el legislador sí puede cambiar su proyecto en distintas etapas del procedimiento parlamentario.

Las consideraciones hasta aquí expuestas no significan formular un juicio de valor negativo sobre el tema en debate.

Por el contrario, compartimos la decisión de incorporar las formas semidirectas al nuevo texto constitucional, y convenimos con Bidart Campos y Pedro Frías en que la reforma "... no ha lastimado, ni ofendido, ni descartado ninguno de los valores básicos de nuestra comunidad ni de nuestra Constitución histórica."⁴

Nuestra intervención se limita a proponer, a través de la formulación de un dictamen en minoría, un tratamiento diferente del instituto, previa consulta del derecho comparado y luego de un análisis de las experiencias en la práctica constitucional actual.

Nos preocupa seriamente, la deficiente técnica legislativa que caracteriza todo el dictamen de la mayoría.

Se observa un importante descuido en el diseño de la estructura del texto normativo y una confusa redacción de sus disposiciones. Ambas cosas perjudicarán la interpretación y desalentarán al destinatario natural de la norma: el ciudadano común.

En el texto propuesto existen normas sobreabundantes, como las de los artículos 2º y 3º, derivadas innecesariamente del artículo 39 de la Constitución Nacional.

Otras, como las disposiciones de los artículos 4º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 y 11 presentan un orden confuso que atenta contra la interpretación correcta del procedimiento de la iniciativa popular.

De su lectura no surge claramente cuándo comienza el trámite de recolección de firmas y tampoco se com-

² Derrick Bell Jr. *The Referendum: Democracy's Barrier to Racial Equality*, 54 Wash. L. Rev. 1, 18-20, 1978.

³ *Direct legislation*, 1984, 180-99.

⁴ *Comentarios a la Reforma Constitucional. Panorama Global de la Reforma*, Germán J. Bidart Campos, De Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Bs. As. 1995, pág. 238.

¹ En *Direct Democracy: The politics of Initiative, Referendum and Recall* 207-22 (1989).

prende fácilmente si es o no necesario cumplimentar una instancia previa de admisibilidad formal de la planilla de recolección de firmas.

Asimismo en las cuestiones de fondo se verifican importantes lagunas normativas:

— No se regula el procedimiento y plazos para el tratamiento del proyecto en las comisiones del Senado.

— No se contempla el supuesto del artículo 75 inciso 19 de la Constitución que exige sea el Senado la Cámara de origen para las iniciativas que promuevan políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

— No se resuelve la posibilidad de rechazo expreso de la iniciativa por las comisiones de asesoramiento competentes. La Constitución en su artículo 39 dispone que "El Congreso deberá darles" (se refiere a los proyectos originados por iniciativa popular) "expreso tratamiento dentro del término de doce meses".

— Tampoco establece desde qué momento se computará el plazo de los doce meses.

Resulta particularmente confuso y hasta podría constituirse en un serio impedimento para el ejercicio regular de este derecho, mantener las múltiples instancias de admisibilidad que determina el procedimiento sancionado.

Así, actúan como órganos de revisión, la Justicia Electoral al verificar la autenticidad de las firmas (artículo 8º) y la comisión "cabecera" al resolver sobre la admisibilidad formal de la iniciativa (artículo 14).

Igualmente resulta sobreabundante e impeditiva la disposición del artículo 6º, al permitir la certificación de la autenticidad de las firmas por "certificantes ad hoc", y agregar luego en el artículo 7º, la certificación por las personas autorizadas por la ley electoral, todo ello sin perjuicio de la subsistencia del procedimiento de verificación por muestreo regulado en el artículo 8º.

Como cuestiones menores cabe señalarse la introducción de la palabra "cabecera", indicando a la comisión que entiende en primer término, siendo ello objetable por cuanto se trata de léxico interno de las Cámaras que no necesariamente ha de comprender en su verdadera extensión el intérprete de la norma. El artículo 15, por su parte, al ordenar la unificación de proyectos similares nada nuevo agrega al proceder que sobre el particular conocen y actúan las comisiones.

Finalmente, un tema central que el proyecto en debate no resuelve es el referido a la falta de tratamiento expreso de la iniciativa por parte del Congreso. En tal caso, la solución más propuesta por los autores de proyectos y asesores especialistas en la materia constitucional, es la de vincular el no tratamiento de la iniciativa con su conversión en consulta popular no vinculante. En ese sentido se expresan los proyectos de los diputados Patricia Bullrich, Héctor Polino, Carlos Álvarez, Graciela Fernández Meijide y los senadores Antonio Cafiero y José Romero Ferris.

Otros legisladores optan por la sanción automática del proyecto (diputados Mario Negri y Sergio A. Montiel) o por la prohibición al Congreso de tratar otro asunto similar (diputado Fernando Solanas).

A partir de las críticas expuestas proyectamos un texto alternativo que pretende dar solución a esas inarmonías, sobreabundancias y olvidos.

Sus características principales, pueden sintetizarse de la siguiente manera:

1 — Ordena el procedimiento en 3 etapas:

a) Solicitud de iniciación del procedimiento artículo 3º) conforme antecedente de legislación de Austria.

Unifica la autoridad de control de la Justicia Nacional Electoral (artículo 3º).

Determina las causas de inadmisibilidad de la solicitud de iniciación del procedimiento (artículo 5º), conforme lo hace la legislación de España.

b) Verificación de firmas ante Justicia Electoral, por muestreo;

c) Trámite ante la Cámara de Diputados: artículos 11, 12, 13 y 14.

— Giro a comisiones competentes.

— Despacho de comisión que recepciona o rechaza expresamente la iniciativa.

— Igual procedimiento en la Cámara revisora y en segunda intervención.

— Cuando la iniciativa se presente fuera del período de sesiones ordinarias, el cómputo de los doce meses que determina la Constitución Nacional corre a partir del próximo período ordinario (artículo 16).

2 — Otros

— Unificación de iniciativas del mismo tenor en trámite (artículo 6º).

— En los requisitos de la presentación para la verificación de firmas por la Junta Nacional Electoral, se agrega la designación de un apoderado de los firmantes (inciso d) (conforme legislación de Austria y Suiza).

— En la acreditación del origen de los fondos se sigue la redacción más adecuada que sugiere el diputado Storani en sus observaciones al dictamen en diputados (artículo 8º).

— Incluye el supuesto excepcional del inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional por el que se dispone que será Cámara de origen el Senado en toda propuesta de iniciativas que promuevan políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo, relativo de provincias y regiones.

— Para el supuesto de iniciativa popular no tratada expresamente por la Cámara, se prevé su transformación en consulta popular no vinculante.

Horacio D. Usandizaga.

ACLARACION

Los antecedentes no se publican por estar insertos en el Orden del Día Nº 841.

— Ocupa la Presidencia el señor presidente provisional del Honorable Senado, senador Eduardo Menem.

Sr. Presidente (Menem). — El miembro informante, presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, no se halla en el recinto.

Solicito que un auxiliar de recinto le haga presente que estamos por tratar este tema.

— Así se hace.

— Después de unos instantes ingresa en el recinto el señor senador Jorge Raúl Yoma.

Sr. Presidente (Menem). — En consideración en general.

Tiene la palabra el señor senador por La Rioja, presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Sr. Yoma. — Señor presidente: vamos a considerar un dictamen sobre un proyecto de ley venido en revisión de la Cámara de Diputados que reglamenta el artículo 39 de la Constitución Nacional, que en su reforma del año 1994 estableció el instituto de la iniciativa popular y en el artículo siguiente —el 40— la consulta popular, como mecanismos llamados “de democracia semidirecta”.

En este dictamen que estamos considerando se introducen sustanciales modificaciones al proyecto que viene de Diputados.

Este instituto, señor presidente, reconoce distintas naturalezas jurídicas en el derecho comparado (en el derecho español, en el derecho suizo), estando todos los sistemas mayormente vinculados a la consulta popular, es decir, la iniciativa, como mecanismo previo a la consulta popular.

Por eso el instituto es excesivamente reglamentarista y son excesivos también los obstáculos formales para que el pueblo pueda acceder a este instituto, porque —reitero— el Congreso tiene la opción de la sanción ficta o de la consulta popular.

En el derecho público provincial también ha sido receptado este instituto con distintos matices según las Constituciones provinciales.

El artículo 81 de la Constitución de La Rioja, una de las primeras Constituciones que recepta este instituto, tiene algunas particularidades en relación con el instituto establecido por el artículo 39 de la Constitución Nacional. Por ejemplo, en la Constitución de La Rioja y en las de algunas otras provincias no hay materias prohibidas para la iniciativa popular, como es el caso de la reglamentación de la iniciativa en el artículo 39 de la Constitución Nacional.

Cuando en la Convención de Santa Fe el miembro informante de la mayoría, el convencional Brusca, por la Capital Federal, define a la

iniciativa popular, dice textualmente: “La potestad de los ciudadanos para que mediante la recolección de firmas puedan proponer proyectos de ley nuevos, derogación de leyes o modificaciones”.

El convencional Salazar, por su parte, cita a Sagués y dice que una democracia parece más justa cuanto mayor participación popular asegure, lo que, indudablemente, la legitima.

El Preámbulo de la Ley Orgánica española sancionada en marzo de 1984 dice que el reconocimiento constitucional de la iniciativa legislativa popular permite, por un lado, instrumentar la directa participación del titular de la soberanía en la tarea de elaboración de las normas que rigen la vida de los ciudadanos, y posibilita, por otra parte, la apertura de vías para proponer al Poder Legislativo la aprobación de normas cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado, pero que, no obstante, no encuentren eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria.

En este dictamen, el criterio que utilizamos en la comisión ha sido el de eliminar las trabas burocráticas para que el pueblo pueda acceder a este instituto y al carácter de legislador. En este sentido se ha modificado la sanción de Diputados, que establecía el paso previo por la Defensoría del Pueblo y la aprobación de ésta de un resumen del proyecto de ley para que pueda, recién, tomar estado parlamentario.

En el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales, hemos eliminado este paso previo, porque lo consideramos un paso burocrático, una traba burocrática excesiva para que el pueblo pueda acceder a la iniciativa legislativa.

Sin perjuicio de ello, se ha dispuesto mediante las modificaciones introducidas que en los formularios para la iniciativa popular se incluya el texto íntegro del proyecto para que pueda ser conocido por sus adherentes.

Se estableció otra modificación, cual es la de un doble tope para garantizar la representación de los diversos distritos. Respecto de esta cuestión, también modificamos la sanción de Diputados, al establecer un piso del 0,3 por ciento de adhesiones a fin de que un distrito se considere representado, fijándose un máximo del 60 por ciento para la representación en cada uno de los distritos computados, en lo que se refiere a la recolección de firmas de la iniciativa popular. Con este agregado en el artículo 4º del proyecto que viene de Diputados, obviamente se pretende garantizar que una iniciativa de carácter provincial

—debido al peso electoral del distrito que la promueve— no se transforme en otra de carácter nacional.

Esta modificación recepta —del derecho comparado— el artículo 61 de la Constitución del Brasil, que dice: “La iniciativa popular puede ser ejercida mediante la presentación a la Cámara de Diputados de un proyecto de ley, suscripto, al menos, por el uno por ciento del electorado nacional, distribuido al menos en cinco estados con no menos de tres décimas por ciento de los electores de cada uno de ellos”.

Asimismo, atendiendo a una propuesta de los señores senadores Berhongaray y Genoud, se incorpora la figura de los certificantes “ad hoc”, que está en la legislación española, con el objeto de facilitar un mecanismo de autenticación de las firmas.

Se permite a los promotores que confeccionen una lista de fedatarios especiales para que, además de quienes habitualmente están autorizados a dar fe pública, puedan, con total libertad, dedicarse a la exclusiva labor de la autenticación.

No se establece ninguna cláusula sancionatoria respecto de los certificantes “ad hoc”, en caso de falsedad de las firmas que ellos autentiquen, ya que, en ese caso, estarían abarcados por la legislación positiva vigente. El artículo 8º del dictamen en consideración contiene normas genéricas a ese respecto. También acá se utiliza una expresión de la legislación española, cuando se dice que las firmas que no reúnan los requisitos exigidos en esta ley se declararán inválidas y se eliminarán del cómputo de adhesiones.

No quiero hacer demasiado extenso este informe en general. Básicamente, señor presidente, deseo referirme a un par de cuestiones que se debatieron cuando se trató el tema en comisión.

Se pretendió otorgar al trámite la mayor celeridad posible, al momento de ingresar la iniciativa en la Cámara de Diputados. Por eso, se ha modificado la cláusula que establece un plazo de 15 días para que cada comisión de la Cámara de Diputados expida su dictamen, estableciéndose de manera genérica un plazo de 40 días a efectos de que se emita dictamen, cualquiera sea la cantidad de comisiones a las que se gire el proyecto.

Se han precisado también —y en esto hemos modificado una vez más la sanción de Diputados— los tiempos relativos a cada Cámara. La iniciativa, por disposición constitucional, debe ingresar por la Cámara baja, pero no se establecían los tiempos correspondientes a cada Cá-

mara. De esa forma, podía darse el caso de que Diputados consumiera todo el tiempo legislativo dedicado al tratamiento de la iniciativa y no dejara al Senado un término adecuado para su consideración.

Por ello, se han precisado en cuatro meses los tiempos de cada una de las Cámaras. En total, el plazo con que cuenta el Congreso para el tratamiento de los proyectos de iniciativa popular es de doce meses.

Se ha respetado lo concerniente al financiamiento de los proyectos, tal como lo estableció la Cámara de Diputados, cuestión que será precisada en el análisis en particular.

A diferencia de alguna legislación comparada, desde el punto de vista formal no hay un control previo de la iniciativa.

Reitero que, como constante en el articulado y en el espíritu de las modificaciones introducidas, se ha tratado de eliminar todo obstáculo innecesario para que el pueblo pueda acceder a este instituto.

Teniendo en cuenta una propuesta de modificación al dictamen que hacen distintos señores senadores, a lo que vamos a referirnos en el análisis en particular, es bueno adelantar que el hecho de que el trámite no sea engorroso sino dinámico se debe a que el pueblo debe acceder fácilmente a este instituto. Ello obedece a que en la legislación comparada hay una crítica muy dura hacia la manera en que se ha encarado esta iniciativa popular. Por ejemplo, en el sistema español la crítica que se hace se relaciona con una regulación increíblemente restrictiva, a punto tal que en el artículo “El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional”, publicado en la Revista de Estudios Políticos de Madrid, Pedro Cruz Villalón afirma que “la iniciativa popular aparece en nuestra Constitución (se refiere a la Constitución española) regulada de forma tan restringida que, con toda seguridad, hubiera sido preferible haberse olvidado por completo de ella antes que hacer tan aparatosa e inútil ostentación de desconfianza respecto a la madurez política de los ciudadanos”.

Para continuar con la naturaleza jurídica de este instituto y ver lo distinto que puede ser a lo determinado por nuestra legislación, García Pelayo caracteriza a la iniciativa popular en el modelo suizo como el derecho de una fracción del cuerpo electoral a exigir la consulta popular. Aquí —reitero— se ve la distinta naturaleza de uno u otro régimen jurídico.

A este respecto, también es interesante la definición que diera el convencional La Porta

cuando se trató este tema en el recinto de sesiones de la Convención de Santa Fe. Allí propuso que se incluyera en la cláusula constitucional la expresión "procurando facilitar y hacer accesible el trámite para la instrumentación de este recurso popular". Y en el mismo sentido afirmaba: "No basta con incluir esta disposición en el texto constitucional; es necesario incorporar la voluntad expresa y manifiesta para que este instituto sea viable, factible, y no se convierta a través de una reglamentación que signifique un obstáculo, en una especie de enunciaci6n de aplicabilidad poco menos que imposible".

Precisamente, en el dictamen hemos tratado de seguir ese espíritu de la Convención de Santa Fe, lo cual puede ser reflejado en los dichos de uno de los miembros de la Comisión de Asuntos Constitucionales cuando se debatió el tema en la sesión del 18 de junio de 1996. Allí el señor senador Menem dijo: "Sobre el particular, no se nos escapa que, en esta materia, el agregar requisitos va a ser directamente proporcional al desaliento de quienes deseen impulsar este tipo de iniciativas; y, por otra parte, ello podrá generar la formación de grupos que se dediquen especialmente a esto y se conviertan en gestores profesionales del uso del derecho de iniciativa".

Señor presidente: vale la pena insistir en cuál ha sido el espíritu de este dictamen, porque consideramos que la sanción producida por la Cámara de Diputados tiene un carácter excesivamente reglamentarista que, como dije, desalienta la participación del pueblo a través de este instituto.

En síntesis, el proyecto que vamos a votar establece como requisito para acceder a esta iniciativa el aval del 1,5 por ciento del padrón electoral. Asimismo, se prohíbe la presentación, a través de este instituto, de iniciativas en materia de reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y legislación penal.

Ya me he referido también al piso y al techo establecidos como requisitos para la viabilidad de la iniciativa popular.

Se establece asimismo un trámite ante las juntas electorales provinciales, que son quienes recolectan las firmas y realizan un muestreo — del orden del 0,5 por ciento — para determinar la validez de las mismas. Pero es la Cámara Nacional Electoral quien da la aprobación.

Se establecen también requisitos referidos al trámite ante la mesa de entradas de la Cámara de Diputados. Por otra parte, se ha eliminado de la sanción de Diputados el requisito de la apro-

bación previa por parte de la Comisión de Asuntos Constitucionales, porque consideramos que se trataba de un requisito formal sin mayor sentido. De esta manera, el proyecto presentado ingresa directamente y es derivado a las comisiones específicas para su tratamiento.

Ya hemos dicho que el plazo con que cuenta el Congreso para expedirse es de doce meses, y luego en el tratamiento en particular seguramente existirán propuestas de algunos senadores referidas a la inexistencia de una sanción ante el incumplimiento de dicho plazo.

Algunos vinculan este instituto con el de la consulta popular, y en ese sentido varios diputados han propuesto —y existen senadores que también han sostenido esa posición— que si el Congreso no lo trata en doce meses, el proyecto debería ser sometido a consulta popular. Nosotros creemos que, como sanción, ese procedimiento es absolutamente ineficaz porque el Congreso podría no llamar a consulta popular sobre esa cuestión, con lo cual seguiría incumpliendo el plazo fijado sin sanción alguna. En consecuencia, carece de sentido vincular la iniciativa con la consulta popular.

No obstante, ya en el debate en particular podremos analizar algunas alternativas ante las propuestas de varios señores senadores con respecto al eventual incumplimiento por el Congreso del plazo de doce meses fijado en el proyecto.

Con estos argumentos, señor presidente, termino el informe en general, y luego en la consideración en particular precisaré algunas cuestiones que son de interés de los señores senadores.

Sr. Presidente (Menem). — Antes de conceder el uso de la palabra al segundo anotado en la lista de oradores, les quiero solicitar a los señores senadores que deseen intervenir en este debate en general que se anoten en este momento a fin de poder establecer un término aproximado de duración del tratamiento. En consecuencia, en cinco minutos se cerrará la lista de oradores a fin de saber cuál es el número final de senadores que van a hacer uso de la palabra.

Sr. Avelín. — ¿Cuántos están anotados, señor presidente?

Sr. Presidente (Menem). — Hasta este momento hay diez señores senadores anotados, incluido el señor senador Yoma, que acaba de hacer uso de la palabra.

Me solicitan su inclusión en la lista de oradores el señor senador por Formosa, el señor senador por Catamarca, del Frente Cívico...

Sr. Villarroel. — ¿Voy a terminar siendo el número 13? (*Risas.*)

Sr. Presidente (Menem). — El señor senador Villarroel estaba anotado antes, como autor del proyecto.

Sr. Villarroel. — Tengo una disidencia parcial, señor presidente; no soy autor.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por Santa Fe.

Sr. Usandizaga. — Señor presidente: he firmado un dictamen en minoría, no en representación de mi bloque sino a título personal y como integrante de la Comisión de Asuntos Constitucionales, que trataré de fundar brevemente.

El artículo 39, como dijo el señor presidente de la comisión, incorporó el instituto de la iniciativa popular, que genera la posibilidad de que existan proyectos de ley que tengan origen en la comunidad y que, necesariamente, deben ser tratados por el Congreso de la Nación.

Tanto la incorporación de la iniciativa popular como la de la consulta popular —artículo 40—, ambas formas de la democracia semidirecta, son la respuesta que el convencional constituyente de 1994 dio a una preocupación que existía en la sociedad, en el sentido de otorgar al ciudadano común un mayor protagonismo en el proceso de formación de las leyes.

Estos institutos, en general, han sido bien recibidos por la doctrina nacional; sin embargo, los autores norteamericanos han hecho algunas críticas puntuales a la iniciativa popular. Tal es el caso de Thomas Cronin, en cuya obra *Democracia directa* señala algunos de los problemas que puede generar este instituto.

Este autor hace referencia al hecho de que la iniciativa popular puede requerir la firma de centenares de miles de ciudadanos, lo cual la convierte en un procedimiento engorroso para el ciudadano común. Además, puntualiza que este instituto —y en esto coincide de alguna manera con la aclaración que hizo el señor presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales— seguramente será de más fácil acceso para los grupos bien organizados y que tienen poderío económico.

Asimismo, Cronin dice que la iniciativa popular puede generar confusión en el ciudadano si es que no está claramente redactada la propuesta.

Por otra parte, manifiesta que con ella se pueden alterar los calendarios legislativos y perturbar los proyectos parlamentarios para el mediano y largo plazo.

Y, por último, señala que la iniciativa popular genera toda una atmósfera emocional que no contribuye en nada a que el ciudadano común analice en profundidad la propuesta que puede ser materia de este instituto.

Otro de los autores que critican la iniciativa popular es David Mc Levy, quien, comparándola con el proceso legislativo, señala algunas diferencias. En este sentido, dice que el proceso legislativo común, en general, está elaborado o preparado para trabar la sanción de la ley, sea ésta buena o mala, ya que exige todo un proceso previo a su sanción, en donde además de intervenir técnicos y expertos, se debe realizar una discusión profunda. En cambio, en el caso de la iniciativa popular, los impulsores del proyecto no lo evalúan ni lo estudian en profundidad y, como dije anteriormente, en algunos casos hasta puede mover a confusión.

Por otro lado, una vez que se elabora la propuesta base del proyecto de iniciativa popular, ya no puede ser modificada ni por sus propios promotores, a diferencia de lo que sucede con los proyectos presentados por los legisladores, que pueden ser modificados en cualquier etapa del trámite parlamentario.

De todas maneras, estas disquisiciones que formulo no significan que haga un juicio de valor negativo sobre estos institutos; todo lo contrario, ya que coincido con la mayoría de los doctrinarios argentinos e, incluso, con una expresión que formula Bidart Campos, en el sentido de que la incorporación de estos institutos de ninguna manera lesiona, ofende o perturba los sentimientos básicos de la comunidad argentina o los de la Constitución histórica.

Coincidimos, lógicamente, con lo señalado por el señor miembro informante del despacho de la mayoría en el sentido de que no nos gustaba el proyecto que vino de la Cámara de Diputados, ya que nos parecía que adolecía de errores, sobre todo desde el punto de vista de su técnica legislativa, y que era muy casuístico, es decir, muy reglamentarista.

Creo que el despacho de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales, y en esto coincido con lo manifestado por el señor miembro informante, ha corregido muchos de esos defectos que, a nuestro entender, existían en la sanción de la Cámara de Diputados pero, personalmente, interpreto que no todos. De ahí que haya elaborado un dictamen en disidencia.

¿Cuáles son las diferencias entre el dictamen en minoría que he firmado con el de la mayoría? Por supuesto, voy a tratar de abreviarlo. Estimo

que en el dictamen de la mayoría existen disposiciones que son innecesarias, sobreabundantes y que ya figuran establecidas en el artículo 39 de la Constitución. Por ende, es innecesario que se repitan en el texto de este proyecto de ley. Es el caso, por ejemplo, de los artículos 2° y 3°. Lo que se dice en esos dos artículos ya figura en el artículo 39 de la Constitución Nacional.

Tampoco coincidimos, y no fue aceptada nuestra sugerencia al respecto por la mayoría de la comisión, con que no exista una instancia previa que apunte a realizar un juicio de admisibilidad formal de la planilla de recolección de firmas. No estamos de acuerdo con eso. Incluso, el dictamen de la mayoría de la comisión se aparta de lo que sostiene la mayor parte de la legislación comparada, de la que citó el señor presidente, de la de España, Austria y Suiza, que son las que legislan sobre el particular. Todas esas legislaciones establecen esa instancia previa en forma breve, sencilla y oportuna y le da seguridad jurídica a toda una trabajosa tramitación ulterior que, si no se plantea oportunamente, puede hacer que algunos defectos de tipo formal esterilicen luego todo el trabajo realizado por los impulsores de la iniciativa. Aclaro que el juicio de admisibilidad, en última instancia, figura en el despacho de la mayoría pero para cuando se hizo toda la tramitación y la iniciativa está en la Cámara de Diputados. El sentido común me indica que lo correcto es que el juicio de admisibilidad, desde el punto de vista formal, se haga a priori, en el inicio de la tramitación, y no a posteriori, cuando se termina.

Además de estas cuestiones relacionadas con aspectos formales vinculados con la admisibilidad de la propuesta —más que nada con respecto a la planilla de recolección de firmas— existen algunas otras de fondo en las que existe alguna laguna desde el punto de vista normativo. Por ejemplo, no se prevé —y yo creo que hay que preverlo expresamente en el texto del proyecto de ley— el supuesto del inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional, en el que se establece claramente que ese tipo de iniciativas deben tener iniciación en la Cámara de Senadores.

Tampoco se establece —y podría haberse hecho— a partir de cuándo comienza a contarse el plazo de doce meses que la Constitución le concede al Congreso para darle tratamiento a la iniciativa popular.

A mi juicio, existe una clara contradicción con lo que se habló en la Comisión de Asuntos Constitucionales, que fue bien expuesto por su presidente, en el sentido de tratar de que este pro-

yecto de ley fuera más bien permisivo y no impeditivo. En función de ese concepto no se aceptó aquella instancia previa que hacía a la admisibilidad formal de la planilla de recolección de firmas. Sin embargo, de la lectura de los artículos 6°, 7° y 8° del proyecto de ley observamos que para determinar o establecer la autenticidad de las firmas insertas en las planillas de recolección se determina un procedimiento también acumulado que es innecesario. Por un lado, se estipula que las firmas deben ser certificadas, fijándose una doble posibilidad de certificación: por un certificador *ad hoc* o por algunas de las autoridades que menciona la ley electoral.

Con respecto al tema de la certificación hecha por certificantes *ad hoc*, aclaro que los legisladores de provincias que tienen ley de lemas tenemos experiencia en cuanto a que ese procedimiento es una invitación a la trampa. En Santa Fe también se certifica la firma de los avalistas de los sublemas por certificantes *ad hoc* y los que conocemos el tema sabemos, a pesar de que duele decirlo, que se “mete el perro” y que los certificantes *ad hoc* certifican cualquier cosa.

Ahora bien, ¿dónde está la acumulación? por un lado, para verificar la autenticidad de la firma bastaría con la certificación, pero la ley establece un procedimiento acumulado a éste, que es el del muestreo. Y lo que nosotros interpretamos, si es que realmente queremos hacer una ley permisiva y no impeditiva, es que hay que optar por uno u otro para verificar la autenticidad de la firma. O la hacemos certificar, y por lo tanto ya adquiere validez, o se utiliza el procedimiento del muestreo. En nuestro dictamen optamos por este último procedimiento.

Además, hay otra cuestión —la última, así terminamos con el tema— vinculada con lo expresado al final por el señor miembro informante sobre la no previsión respecto de qué pasa si el Congreso no trata la iniciativa en el plazo que imperativamente le concede la Constitución; es decir, si se cajonea. Creo que hay que prever algo, porque establecer una obligación imperativamente y no pensar qué sucedería en caso de no cumplirse con el mandato constitucional implicaría caer en un vacío constitucional que, de alguna manera, debería ser llenado.

En este sentido, sugerimos que se transforme en una consulta popular no vinculante para eludir, de paso, una objeción que se hizo en la Comisión de Asuntos Constitucionales relativa a que si fuera vinculante se necesitaría una resolución de la Cámara de Diputados. En cambio, siendo no vinculante, la convocatoria que pre-

vemos se haga para la próxima elección nacional puede y debe realizarla el Poder Ejecutivo.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente del Honorable Senado, senador Antonio Cafiero.

Sr. Usandizaga. — Hay otras consideraciones que podríamos hacer porque tenemos algunas disidencias más con el dictamen de la mayoría, pero, en homenaje a la brevedad y porque hay muchos oradores anotados, dejamos sentada nuestra posición e, incluso, aclaramos que lo hacemos anticipándonos a la discusión en particular porque cuando llegué ese tratamiento no insistiremos sino que votaremos directamente por nuestro dictamen.

Sr. Presidente (Cafiero). — Tiene la palabra el señor senador por La Pampa de la Unión Cívica Radical.

Sr. Berhongaray. — Señor presidente: el artículo 22 de la Constitución Nacional dice: "El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición".

En 1853, el artículo 22 era la respuesta a una necesidad existencial vivencial, que reclamaba el pueblo argentino: la Confederación Argentina. Se repite esto, el concepto de que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes, en casi todas las constituciones de aquella época.

Como sabemos, veníamos de épocas de anarquías, sediciones, asonadas, de fuerza, y era un reclamo del espíritu de los tiempos la afirmación del sentido representativo de nuestra democracia.

¿Qué ha pasado hoy para que, también en respuesta al espíritu que desde hace tiempo viene capeando no sólo en la Argentina sino en el mundo —por lo menos— en el mundo que comparte valores parecidos a los nuestros—, varias constituciones europeas y americanas hayan incorporado figuras de democracia semidirecta?

El Derecho es algo vivo, permanentemente evoluciona y va cambiando de acuerdo con las necesidades y con los tiempos que les toca vivir a los pueblos. Y hoy, precisamente, estamos respondiendo al momento histórico que nos toca vivir, que no es quizás el que quisiéramos, pero es el real. Y es tal vez el análisis de lo que pasa en muchos otros lados —aquellos que nos presentan como paradigma o modelo lo que pasa en

otros países, son los mismos que se encargan de denostar la realidad argentina— lo que nos lleva a hacer algunas consideraciones.

Estamos absolutamente convencidos de que la incorporación de las figuras establecidas en los artículos 39 y 40 por parte de la Convención reformadora de 1994 es un importante adelanto y, sobre todo, un requerimiento de la realidad que el país está reclamando.

Sin embargo, también queremos aprovechar este momento para analizar el tiempo que nos está tocando vivir; la consulta popular, la iniciativa, el referéndum y el plebiscito, son institutos que han sido incorporados, prácticamente, en todo el derecho comparado, o al menos en gran parte de él. También en la Constitución argentina, y a través de las leyes que establecen su reglamentación en el derecho positivo efectivo de los argentinos.

Creo que no estamos diciendo nada nuevo si señalamos que existe un descreimiento generalizado en las instituciones republicanas, no sólo en nuestro país sino en muchos lugares del mundo; una apatía, un apartamiento, un desinterés, cuando no una agresión. Por eso, a través de estas formas semidirectas de democracia se ha tratado de buscar instrumentos que permitan canalizar la participación directa de la gente, que no se siente debidamente motivada a través de los mecanismos representativos de gobierno.

Al respecto, estaba leyendo lo que escribe Joseph F. Zimmerman con relación a los Estados Unidos de América en su obra *Democracia participativa: El resurgimiento del populismo*. Dice lo siguiente: "La teoría de la democracia se basa en la premisa de que los ciudadanos deben tener una participación activa e informada dentro del sistema de gobierno. Sin embargo, la intervención amplia y constante de la ciudadanía en los asuntos públicos ha sido hasta ahora una rareza, a excepción de los pequeños municipios de Nueva Inglaterra, con sus asambleas populares abiertas. En parte, esta relativa falta de participación pública se puede atribuir a las escasas oportunidades que tienen los ciudadanos para participar de manera importante en los procesos de gobierno, que no se limite a votar en las elecciones..."

Agrega luego Zimmerman con relación al sistema político estadounidense y a la renuencia en materia de participación popular lo siguiente: "... El análisis del porcentaje de ciudadanos con edad para votar, registrados para votar y del porcentaje de votantes registrados que ejercen la franquicia electoral indica que el sistema polí-

tico es poco saludable. Charles Johnson informó en 1980, en una publicación de la Oficina de Censos de los Estados Unidos, que las elecciones presidenciales siempre han tenido una participación baja por parte de los votantes y que, hasta 1928, el 50 % de la población en edad de votar no lo hacía. Por ejemplo, en 1976, el 46 % de los votantes no fue a las urnas; 82 % de los que se abstuvieron no se había empadronado...".

Continúa Zimmerman diciendo, y refiriéndose a los Estados Unidos, lo siguiente: "... La desconfianza en los funcionarios electos, que se remonta por lo menos al período de la democracia jacksoniana, se reflejaba en el hecho de que un cuarto de los no votantes estaba convencido de que 'los políticos nunca cumplen sus promesas' y casi la mitad de los no votantes y dos quintas partes de los votantes sentían que tenían que elegir 'de los males el menor' en la mayoría de las elecciones. Sin embargo, más de tres quintas partes de los no votantes consideraba a los funcionarios públicos como trabajadores y honestos...".

He querido hacer estas citas porque no podemos soslayar el tiempo que estamos viviendo, con la sensación epidérmica de lo que estamos viviendo en la Argentina.

Es como si se hubiera desatado, en parte por errores —y no sé si solamente alcanza la explicación de decir "por errores"— una acción que se ha ido incrementando últimamente, y yo diría que casi en estos días, que trata de plantear la decadencia de las instituciones argentinas como un fenómeno casi único, raro, excepcional. Y es motivo de comentarios —no todos objetivos— de sectores de poder, de gente que cree que sabe lo que hace y que, normalmente, se miran en el espejo de los países del primer mundo central y, permanentemente, nos están planteando las cosas de ese lugar y, sobre todo, de los Estados Unidos.

Creo que si bien es cierto que hay hechos objetivamente repudiados en todos los poderes del Estado, no seríamos justos si pensáramos que esto es una rareza argentina. Y aquellos que no analizan lo que nos pasa a los argentinos en el contexto mundial que está viviendo la Argentina, seguramente son poco objetivos. En realidad no lo son; saben, pero callan.

Esta necesidad de crear instrumentos de participación semidirecta se ha venido dando en las últimas décadas, porque la Constitución de Alemania la estableció en 1949, la de Austria en 1929, la de Brasil en 1988, la de España en 1978,

la de Paraguay en 1992, la de Colombia en 1991, la de Perú en 1993, la de Uruguay en 1967. Todas estas constituciones que van incorporando estas formas de democracia semidirecta nos están indicando de algún modo que el sistema puramente republicano que tendió —como dije al comienzo—, por necesidad y respuesta a los tiempos en los cuales se sancionaron aquellas constituciones del siglo pasado, a monopolizar a través de la representación toda la vida política del Estado, hoy está reclamando la apertura de nuevos instrumentos, de nuevos mecanismos.

Por eso creo que el constituyente argentino estuvo a la altura de sus tiempos en 1994 cuando estableció estos mecanismos de democracia más participativa. Pienso que por encima de los aspectos diferenciales que podamos tener en los distintos proyectos con que estamos tratando de reglamentar este instituto, lo importante es que campea la decisión unánime de querer abrir instrumentos para que la gente pueda participar en forma más activa y se comprometa más en la decisión de todos los días.

Hace apenas una semana yo estaba proponiendo el establecimiento del juicio por jurados como un instrumento complementario para juzgar en los casos de corrupción que afecten a funcionarios de los tres poderes del Estado. Es también un modo de mayor participación directa de la gente en la resolución de los problemas que le preocupan.

El año pasado presenté un proyecto en Diputados. En el Senado volví reformularlo con algunas variantes, producto de observaciones. En líneas generales se compadecen con el dictamen de mayoría. Tengo algunas discrepancias que iré señalando cuando hagamos el análisis en particular.

Quiero referirme al tema que más controversias ha generado en las reuniones de comisión. Me refiero al artículo 12 en cuanto a qué pasa si a los doce meses no se produce la sanción. Con buena intención algunos decían: hagamos una consulta popular; otros afirmaban: no, consulta popular no se puede, porque la consulta popular vinculante tiene que ser sobre proyectos de ley del Congreso. Bueno —decían otros— hagamos una consulta popular no vinculante, busquemos algún mecanismo de sanción. Habrá quienes expresasen: que no se pueda tratar este tema hasta que no lo trate el Congreso.

Personalmente me inclino por la decisión de la mayoría en este tema. Creo en las sanciones políticas. Considero que al Congreso hay que sancionarlo políticamente si en temas de abso-

luta justicia, que vienen bien de abajo para arriba, se hace el distraído. Me parece que estamos hablando de una hipótesis imposible que creo que no ocurriría jamás, porque si se diera la situación de que pasaran los doce meses y las Cámaras no lo trataran, por lo menos uno de entre los trescientos legisladores lo haría suyo y lo presentaría como un proyecto legislativo. Tendría que ser una cosa absolutamente absurda, en cuyo caso no habría reunido los cientos de miles de votos que requiere una iniciativa popular.

Me parece que estamos dando vueltas en este tema planteando hipótesis que son más que de dudosa probabilidad en cuanto a su ocurrencia. Yo creo en el castigo político. Creo en el voto de la gente, que es el modo de castigar. Por eso considero que está bien esto.

Me quedé pensando en algunas disidencias que hubo con relación al tema de las limitaciones de las recaudaciones de fondos para instrumentar estas iniciativas.

En el proyecto que yo había presentado decía que en el caso de que la iniciativa tuviera éxito, la Junta Promotora —yo hablaba de una Junta Promotora— debía ser reembolsada en sus gastos. Por eso no veía inconvenientes en repetir o que el derecho comparado en general ha establecido como limitaciones a la recaudación de fondos para estos objetivos, con el afán de dar mayor transparencia.

El tema del reembolso no ha sido receptado en el dictamen final de la comisión, pero en este sentido creo que frente a dos valores en pugna: la transparencia y la posibilidad de la incidencia de intereses concretos —y no puramente de intereses generales—, me quedo con esto último. En efecto creo que, tal como lo recoge el derecho comparado en su mayor parte, las limitaciones sirven.

Con estas observaciones en general quiero dejar sentada mi posición. A su vez quiero ratificar lo que dijimos en la Convención Constituyente de Santa Fe: estamos dando una respuesta adecuada a las necesidades de este momento, como seguramente lo hicieron los Constituyentes de 1853 cuando sancionaron en forma tan taxativamente limitante el concepto de participación directa en el artículo 22. En ese momento ellos estaban dando una respuesta a la altura de sus tiempos.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente provisional del Honorable Senado, senador Eduardo Menem.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por Buenos Aires.

Sr. Caffero. — Señor presidente: estamos considerando un nuevo instituto que tiene trascendencia simbólica y también un contenido real e importante para la democracia.

Hay autores que intentan describir la historia de la civilización —por lo menos de la occidental— como la del desarrollo de la participación de los ciudadanos en el propio gobierno y en las decisiones que hacen a su vida en sociedad.

El instituto que hoy nos proponemos sancionar, señor presidente, de alguna manera se vincula con los orígenes del concepto de ciudadanía, porque esta democracia que hoy vivimos nació en la Grecia, de la *polis*, en la que los ciudadanos no sólo elegían a sus gobernantes sino que también votaban sus propias leyes. No había nacido la democracia representativa. Era la democracia directa, la que se reunía en las plazas atenienses y en la que cualquier ciudadano presentaba una moción para la aprobación de una ley. Era el pueblo reunido en la plaza el que se daba ese estatuto legal o se lo negaba. Claro, la *polis* no incluía a los esclavos; la *polis* era una ciudad fragmentada.

Pero ahí nació la democracia; es cierto, ajustada al tamaño de las *polis* de antes. No son estas gigantescas megalópolis de ahora. Así lo reconoció el propio Aristóteles cuando decía que la democracia griega pudo funcionar en espacios de dimensiones reducidas. Mal podría aplicarse a las ciudades que se fueron gestando en el desarrollo histórico.

Pero el *nomoi*, como decían los griegos, o sea las leyes supremas, se votaban en las plazas públicas a iniciativa de los ciudadanos.

Este origen de la democracia directa fue con el tiempo dando lugar a formas indirectas de democracia, que son las que llegan hasta ahora. Se trata de formas representativas de la democracia. Comienza a articularse lo que hoy llamamos la sociedad política, que es la que integramos todos los que estamos aquí.

Esto de conferir a algunas personas el poder de representar a la población es un derecho que nace en la propia Edad Media, se va extendiendo en el tiempo y llega a la Revolución Francesa. Cuando estudiábamos la historia de la Revolución Francesa leíamos que los delegados al estado general llevaban los famosos *cahiers*, que eran las instrucciones que recibían de sus mandantes para presentarlas en forma de mociones y proyectos a la asamblea general. De allí en más el criterio de la democracia representa-

tiva, que es el que recoge nuestra Constitución, fue inspirando el constitucionalismo del siglo XIX.

Lo cierto es que hasta la mitad del siglo XX el proceso democrático fué extendiendo cuantitativamente la condición de ciudadano. La ciudadanía política tuvo que ir poco a poco derribando los muros: primero fue el de los sexos y luego le siguieron los de las condiciones sociales, los de las razas y después el de la pobreza.

No fue fácil la llegada a esta ciudadanía universal que hoy disfrutamos. En nuestro país hubo un partido que históricamente se consagró como el abanderado, precisamente, de la ciudadanía política electoral. Me refiero a la Unión Cívica Radical. Las luchas por la ciudadanía política imprimían su estilo y su sesgo a la sociedad del siglo XIX y a gran parte de la del siglo XX.

Pero de lo que se trata ahora es de otro tipo de avance. Ya no es un avance cuantitativo sino cualitativo. Se trata de profundizar el concepto de la democracia. Ya todos tenemos carta de ciudadanía política. De lo que se trata ahora es de enriquecer esta condición ciudadana. ¿Por qué es necesario esto? Por algo que se ha dicho recién con mucha propiedad: porque los tiempos que vivimos están mostrando la fragilidad de esta democracia, que después de haberla conquistado a través de tantas luchas nos ha parecido como que la tenemos regalada para toda la vida. Pero no es así. Hoy existe una sombra de descrédito sobre la democracia y sobre la función de los políticos; y sobre quienes hacemos de esta votación el sentido y la entrega fundamental de nuestras vidas.

Esta profundización cualitativa de la democracia hace que a lo largo de estas últimas décadas se hayan creado institutos de democracia directa —el *referéndum*, la iniciativa, el plebiscito, la revocatoria—. ¿Y a qué tiende todo esto? Todo esto tiende a abrir canales de participación directa de los ciudadanos.

Recién veía arriba, en los palcos, a estos chicos que venían a ver nuestra sesión y al respecto decía que estaban asistiendo a un alección viva de historia política. Ven cómo se están formando las leyes pero no saben que hay otros institutos que ya no se dirimen en nuestro recinto; que afortunadamente, desde que sancionamos esta norma constitucional y la estamos aplicando en forma de ley, en forma directa, ellos también pueden —a la manera de los griegos por decirlo de alguna manera— sentarse en estas bancas con los mismos derechos legislativos que usamos nosotros, los representantes del pueblo. Por eso

estimo que esta ley tiene un contenido histórico realmente digno de ser remarcado.

De esta manera, cuando entramos a analizar los mecanismos más concretos y más casuísticos de la norma, el espíritu que nos debe animar es el de *in dubio pro iniciativa*.

Debemos ser generosos con este instituto. Debemos dejar que juegue la responsabilidad del ciudadano. Como muy bien dijo recién el señor senador por La Pampa, cuando se trata de establecer qué sanción correspondería aplicar cuando el Congreso no cumpliera con su obligación en caso de una iniciativa popular, la idea de que el mismo pueblo sancione a los legisladores que no hayan cumplido con las exigencias de este instituto me parece que es la mejor solución a un vacío que efectivamente tiene el proyecto que estudiamos.

¿Qué pasa si el Congreso no toma ninguna decisión ni interviene en los plazos que le fijan la ley y la Constitución en el caso de una iniciativa popular votada legalmente?

Por eso, señor presidente, como presidente que fui de la Comisión de Participación Democrática en la Asamblea Constituyente que usted tan prestigiosamente presidió, a la que prestigió con su Presidencia, me siento enormemente halagado de que a pesar de encontrarse vencidos los plazos constitucionales hoy demos principio de ejecución a uno de los preceptos constitucionales que estimo de mayor importancia para la vida futura de nuestra democracia.

Son tiempos difíciles para la democracia: hoy se encuentra amenazada por fenómenos de gran trascendencia universal. El fenómeno de la globalización —que para muchos es puramente comercial— tiene una importancia cultural y política treménda porque amenaza el centro mismo de nuestra identidad nacional.

Hoy existe el fenómeno de la sociedad mediática, de la influencia de los medios de comunicación que no sólo informan sino que también manipulan a la opinión pública con un poder mil, cien mil veces superior, al que puede manejar cualquiera de los políticos que nos sentamos en estas bancas.

Podemos hablar del poder de esa nueva sociedad informática; el “ciberespacio”. La idea es que a través de la manipulación de la informática será posible generar también una suerte de sociedad política informática, donde los dueños de la voluntad ya no serán los medios de comunicación sino los manipuladores de computadoras.

La Internet es un esbozo de esta sociedad del “ciberespacio”, como se la ha dado en llamar,

que también es un nuevo desafío que debe afrontar la democracia.

Y para qué hablar, señor presidente, de los desafíos que significan otros aspectos de la globalización: el narcotráfico, el terrorismo, la delincuencia, las enfermedades transmisibles y todo aquello que de una manera directa o indirecta está afectando nuestra identidad nacional y nuestra propia cohesión social.

Por eso con la democracia directa, abriendo los canales participativos a la sociedad, no temiéndole a la gente y buscando la opinión — como líderes que somos, o debemos ser —, la cohesión nacional y social, la sociedad participativa, tenemos nuestra primera respuesta a estos enormes desafíos que hoy tiene la democracia moderna, que creo que con este instituto reformamos o, por lo menos, le damos un instrumento para su perfeccionamiento integral.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por Corrientes del bloque autonomista.

Sr. Romero Feris. — Señor presidente: sin duda alguna éste es un instituto trascendente para el sistema representativo y republicano y para lo que establece nuestra Constitución Nacional.

Es así que estamos considerando hoy una de las cuestiones más importantes de la reforma de 1994, cuyo artículo 39 y la cláusula transitoria tercera disponen la obligación del Congreso Nacional de sancionar dentro del plazo constitucional de dieciocho meses este instituto de la iniciativa popular, que es de gran trascendencia, como dije antes.

Por consiguiente, estamos en presencia 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.

Creo que éste es un momento muy especial y oportuno para la consideración de un tema de esta envergadura, teniendo en cuenta que hay una acción orquestada para el desprestigio y la falta de credibilidad de la dirigencia política y de la forma representativa por la falta de inmediatez entre el representante y el representado.

Es decir que este tipo de democracia semidirecta, tanto la iniciativa popular como la consulta, el referéndum, el plebiscito, etcétera, son cuestiones de suma trascendencia para el momento que nos toca vivir y para que el pueblo pueda expresarse con total libertad, transpa-

rencia y en forma cristalina, y por otra parte pueda decir cuál es la mejor forma para recuperar esa credibilidad ante la opinión pública, donde los ciudadanos participen en estas acciones que son eminentemente trascendentes.

Pero no podemos ignorar que una de las grandes innovaciones de la última reforma, como dije, fue esta forma semidirecta de la democracia, como lo establece el artículo 40 de la Constitución. Pero también debemos tener en cuenta que a pesar de que hoy esto nos resulta novedoso — es decir, lo estamos considerando por disposición de la reforma de 1994 — es también tan antiguo como la misma historia política del hombre.

Basta para comprobar lo dicho hacer un racconto histórico muy breve, señor presidente, porque después voy a pedir la inserción de otros conceptos en lo que respecta al análisis más profundo de este tema que preocupa a todos.

Y en este aspecto coincido con lo que decía el señor senador por Buenos Aires sobre la antigua Grecia en cuanto a la famosa participación del pueblo griego en el manejo político de su ciudad.

Estos institutos han sido incorporados a las constituciones europeas sancionadas a partir de la Segunda Guerra Mundial; y hemos visto cómo en Europa, para la aprobación del Tratado de Maastricht, fue necesario el referéndum.

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

El mundo, frente a situaciones trascendentes, necesita recurrir al pueblo para que participe directamente en decisiones de tanta importancia.

A este respecto, señor presidente, quiero señalar que 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, sin duda alguna, que independientemente de los diversos bloques políticos que integrábamos la Convención Nacional Constituyente de Santa Fe, coincidimos en estos aspectos; y es así también que se arribó a la redacción del actual artículo 39 de la Carta Magna, cuya reglamentación hoy nos toca debatir.

Ya en la Constituyente de Santa Fe — y esto quiero marcarlo — sostuve la existencia de una

correlatividad entre la iniciativa popular y la consulta popular. Esta conexión se encuadra en la posición doctrinaria que sostiene la existencia de una íntima relación entre iniciativa y referéndum.

Es por eso que en el proyecto reglamentario del artículo 39 de la Constitución Nacional, de mi autoría, se prevé en su artículo 3° que el proyecto de ley nacido por iniciativa sea sometido a consulta popular si el Congreso no lo rechazara o sancionara dentro del plazo de doce meses que fija la Constitución.

Lamentablemente, esta observación no ha sido receptada por el dictamen mayoritario de las comisiones intervinientes, a pesar de ser compartida por otros senadores, como surge de los fundamentos de la disidencia parcial sustentada por el senador Villarroel.

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

Basta observar los sucesos acaecidos en los países de Europa del Este para advertir que —más allá de las especiales características de los mismos— todos llevan insito como causa principal o accesoria un desmembramiento del sistema institucional a través de cuestionamientos a la legitimidad de sus gobernantes.

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.

En este aspecto, creo que la dirigencia política principalmente, pero también la dirigencia en los distintos ámbitos institucionales privados y públicos —no solamente nosotros los políticos, sino también las entidades intermedias y el resto de las instituciones representativas—, no han dado aún respuesta suficiente a los cambios generados vertiginosamente en la sociedad.

Bidart Campos manifiesta que el poder 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.

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.

El despacho en mayoría, a mi criterio, debería haber posibilitado una respuesta mayor a estos mecanismos ya que —como anticipé— establece la posibilidad de una iniciativa pero no determina ninguna consecuencia a la falta de tratamiento por parte del Congreso del proyecto surgido por iniciativa popular. Debería haberse contemplado al menos la posibilidad de convocar al pueblo para que se expida sobre ese tema, respecto del cual el pueblo mismo juntó las firmas necesarias para iniciar el proceso legislativo.

Creo que el dictamen que estamos evaluando ha omitido la esencia del problema: en los casos de iniciativas si el pueblo se moviliza es porque quiere dar sanción a ese proyecto, por lo que debería subsanarse el error mediante el correspondiente agregado al artículo 12 del proyecto.

Comparto la preocupación del senador Villarroel, expuesta en su disidencia, respecto de la conflictividad que podría implicar la introducción de modificaciones al proyecto de ley surgido por iniciativa popular por parte de alguna de las cámaras del Congreso, ya que esto implica un riesgo cierto de desnaturalización del proyecto que movilizó a la sociedad. Esta incertidumbre debería subsanarse mediante la consulta de las reformas a los representantes designados por los promotores que prevé el inciso d) del artículo 11 del proyecto.

Tampoco considero acertado el contenido del artículo 18 del dictamen de comisión, el que con espíritu excesivamente reglamentarista se convierte en una norma que atentaría contra el desarrollo de las instituciones intermedias defensoras de los derechos comunitarios.

Señor presidente: para terminar quiero manifestar que 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 entre otros el Poder Legislativo.

La realidad nos indica la existencia de una carencia de contacto y participación —como dije antes— entre representante y representado, que estoy seguro que contribuiremos a minimizar mediante la sanción de esta ley reglamentaria.

Por todo lo manifestado, recordando que solicito una inserción, y con las disidencias que he apuntado, en nombre del Partido Autonomista que represento votaré en general por la aprobación del proyecto reglamentario de la iniciativa popular con la esperanza y la expectativa de rea-

lizar un aporte relevante al afianzamiento de nuestra democracia.

—Asentimiento.

—El texto de la inserción solicitada es el siguiente:

Señor presidente:

El proyecto que hoy nos cabe analizar tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución Nacional en su reciente reforma de 1994, que en su artículo 39 y disposición transitoria tercera estableció la obligación del Congreso Nacional de sancionar dentro del plazo constitucional de dieciocho meses la vigencia de la reforma, una ley reglamentaria del instituto de la iniciativa 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 establece el artículo 40 y la iniciativa popular, cuya reglamentación hoy analizamos.

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 Maastrich fue necesario el referéndum.

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

El mundo, frente a situaciones trascendentes, necesita recurrir al pueblo para que participe directamente de decisiones de tanta importancia.

Además, la participación activa del pueblo en las decisiones del gobierno también está consustanciada con nuestra historia, tanto sea si consideramos nuestros ancestros hispánicos, como nuestra historia hispanoamericana.

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

Antes de la reforma, una interpretación dogmática de la Constitución, indicaba que nuestra Carta fundamental en su nacimiento consagró una forma representativa pura de gobierno, encontrándose por lo tanto vedadas las llamadas formas semidirectas de democracia o formas

semirrepresentativas, es decir, entre otras, el plebiscito, el referéndum, la revocatoria, la iniciativa, o en términos genéricos, toda consulta o iniciativa popular que tendiera a transferir una decisión de gobierno al electorado, sea su resultado de efecto vinculante o no para los representantes.

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.

Con la iniciativa popular un porcentaje del cuerpo electoral hace que se legisle ejerciendo una función pública que determinará la actuación normativa de los órganos deliberantes. El voto o actitud de los ciudadanos es prelegislativa. Se reemplaza o provoca la actividad estatal, por esto se la ha considerado como un derecho de petición forzado.

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 en el proyecto reglamentario del artículo 39 CN de mi autoría se prevé en su art. 3º que el proyecto de ley nacido por iniciativa sea sometido a consulta popular si el Congreso no lo rechazara o sancionara dentro del plazo de doce meses que fija la Constitución.

Lamentablemente, esta observación no ha sido receptada por el dictamen mayoritario de las comisiones intervinientes, a pesar de ser compartida por otros senadores como surge de los fundamentos de la disidencia parcial sustentada por el senador Villaroel. 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 insito como causa principal o accesoria, un desmembramiento del sistema institucional, a través de cuestionamientos a la legitimidad de sus gobernantes.

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

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

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

Tal como sostenía 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 irremediabilmente la confianza en las instituciones republicanas, en los partidos políticos, y en los estratos dirigenciales de la sociedad.

El avance de los medios de transporte y comunicación y el bombardeo continuo de información en el marco social, recibida la mayoría de las veces sin la posibilidad del procesamiento adecuado, han llevado a un estado semideliberativo del cuerpo comunitario bajo el convencimiento 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 en 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 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 las 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”.

El despacho de mayoría debería haber posibilitado una respuesta mayor a estos mecanismos, ya que —como anticipo— se establece la posibilidad de una iniciativa, pero no se determina ninguna consecuencia a la falta de tratamiento del proyecto surgido por iniciativa popular por parte del Congreso. Debería haberse contemplado, al menos, la posibilidad de convocar al pueblo para que se expida sobre ese tema respecto del cual el pueblo mismo juntó las firmas necesarias para iniciar el proyecto legislativo.

Las proposiciones en los Estados Unidos, cientos de 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.

La gente quiere participar pero no quiere participar sólo para promover una iniciativa. El pueblo quiere decidir.

Creo que el dictamen que evaluamos ha omitido la esencia del problema, que es que en los casos de iniciativas, si el pueblo se moviliza es porque quiere dar sanción a ese proyecto, por lo que debería subsanarse el error mediante el correspondiente agregado al artículo 12 del proyecto.

A mi criterio los artículos 2º y 3º del dictamen son innecesarios y deberían suprimirse ya que reproducen la norma constitucional del artículo 39.

Comparto la preocupación del senador Villarroel, expuesta en su disidencia, respecto de la conflictividad que podría implicar la introducción de modificaciones al proyecto de ley surgido por iniciativa popular por parte de alguna de las Cámaras del Congreso, ya que esto implica un riesgo cierto de desnaturalización del proyecto que movilizó a la sociedad.

Esta incertidumbre debería subsanarse mediante la consulta de las reformas a los representantes designados por los promotores que prevé el inciso d) del artículo 11 del proyecto.

Tampoco considero acertado el contenido del artículo 18 del dictamen de comisión, el que con espíritu excesivamente reglamentarista se convierte en una norma que atentará contra el desarrollo de las instituciones intermedias defensoras de los derechos comunitarios.

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.

La realidad nos indica la existencia de una carencia de contacto y participación entre representante y representado, que, estoy seguro, contribuiremos a minimizar mediante la sanción de esta ley reglamentaria.

Por lo dicho, y bajo las disidencias expuestas, el bloque Autonomista que represento votará en general por la aprobación del proyecto reglamentario de la iniciativa popular, con la esperanza y expectativa de realizar un aporte relevante al afianzamiento de nuestra democracia.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por Corrientes, el bloque liberal.

Sr. Aguirre Lanari. — Señor presidente: ésta es una institución nacida como consecuencia de la reciente reforma constitucional, a la que como es público y notorio me opuse. Pero debo confesar que ha tenido aciertos como el que estamos tratando ya que, como bien se ha puesto de manifiesto por parte de prácticamente todos los oradores preopinantes, recoge una forma de democracia que amplía el sistema clásico representativo, que estaba receptado y acotado prácticamente en la Constitución anterior a través de lo que prescribía el artículo 22.

Es decir, nos encontramos ante un mandato constitucional que nos obliga a legislar, lo que debemos hacer con premura porque estamos verdaderamente en mora frente a aquella disposición de la cláusula transitoria que nos ordenaba que en el término de dieciocho meses deberíamos cumplir con el requisito de estructurar esta ley. Y es necesario hacerlo, señor presidente.

Debo decir también que disiento de lo expresado en algunas exposiciones previas en el sentido de que no vale la pena reeditar dentro de este proyecto de ley algunos conceptos que están ya contenidos en la Constitución Nacional, porque no creo que la Constitución sea operativa sino que exige y prescribe, necesariamente, una ley reglamentaria que otorgue viabilidad práctica al espíritu que el legislador ha manifestado al consagrar este instituto.

Tanto es así que en el curso de la sesión se han puesto de manifiesto algunas dudas que demuestran que no basta con la sola letra de la Constitución sino que es necesario imaginarse algunas dificultades que pueden surgir y que, de ser incompleta la ley que vamos a dictar, podrán ser subsanadas con las reformas que la experiencia aconseje.

Estamos abocados a este tema a fin de cumplir, como corresponde, con el mandato prescripto por la Constitución Nacional.

Este es un asunto que es conveniente destacar porque se ha señalado en alguna de las exposiciones anteriores la existencia del viejo principio de la representatividad, que en cierta manera implica una contraposición o un enfoque distinto con respecto a este principio de que el pueblo no sólo gobierna a través de sus representantes sino que también expresa su voluntad, directa o indirectamente, a través de las distintas formas de democracia a las que se refería el señor senador Cafiero.

Cierto es que actualmente no es posible practicar la democracia directa a la manera de la polis griega porque la magnitud de los conglomerados humanos de hoy es muy diferente a la existente en la Grecia antigua, aunque debemos admitir que algunas formas de democracia directa aún subsisten en algunos cantones de Suiza.

Es decir que, por un lado, tenemos un principio, que es el de representatividad o democracia indirecta, que está receptado clásicamente en la Constitución Nacional mediante el artículo 22 y, por otro lado, introducimos ahora este otro principio que es el de la democracia semidirecta.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente del Honorable Senado, senador Antonio Cafiero.

Sr. Aguirre Lanari. — Es necesario destacar entonces que esto no significa una contraposición. En efecto, al haberse receptado estas formas en la Constitución Nacional, debemos dejar claramente expresado que no existe tal contraposición, dado que nuestra obligación es la de armonizar las disposiciones constitucionales, que son muy claras en un sentido y en otro.

La iniciativa popular o consulta popular resulta, entonces, un instituto compatible con el principio de la representatividad.

Quiero leer ahora, con el permiso de la Cámara, una opinión del doctor Bidart Campos, contenida en la página 289 de su obra *La reforma constitucional de 1994*, que es la siguiente: "Estamos ante uno de los mecanismos que se da en llamar de democracia semidirecta o formas semidirectas. Lo primero que nos sugiere, cuando recordamos que el texto del artículo 22 se conserva incólume, es que el constituyente de 1994 no ha compartido —y con acierto— la doctrina que consideraba a las formas semidirectas como reñidas con el principio de que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por la Constitución.

"En cuanto norma constitucional, el artículo 22 que declara este principio sigue en pie, pero la adición compatible del nuevo artículo 39 lo completa. Si hubiera entre uno y otro alguna supuesta contradicción, no parecería lógico que ambos compartieran el mismo lugar y nivel dentro del texto de la Constitución. Esto nos confirma que los derechos políticos de participación, distintos del sufragio tradicional (para elegir), nunca pudieron ser tildados de inconstitucionalidad, cuando no disponían del reconocimiento expreso, porque les prestaba base el viejo artículo 33."

Pero hoy —dice Bidart Campos— el problema queda esclarecido. Es decir que no existe, sin duda alguna, una incongruencia entre ambas disposiciones, que están claramente receptadas en la Constitución y que, en muchos casos estarán reglamentadas en la iniciativa que ahora estamos abordando y facilitarán la mejor expresión de la voluntad ciudadana.

En este sentido, voy a leer también una opinión de los doctores Dromi y Menem, que figura en la página 126 de su libro *La Constitución reformada*, que dice así: "La Constitución ha

señalado los principios, reglas y pautas de orientación que enmarcan el derecho a la iniciativa popular y que es una forma de democracia semidirecta. Una vez más se pone el acento en la participación y en el mayor protagonismo del ciudadano, sin que por ello se diluya el sistema representativo. Es esta una nota especificadora de la Constitución reformada donde el ciudadano actúa sin ningún tipo de mediación, basándose en la autoridad que entraña ser soberano.

Por ende, la iniciativa popular tiene ahora carta de ciudadanía en el derecho constitucional nacional.

"Este derecho le es reconocido a los ciudadanos, es decir a los habitantes que gozan del derecho político a ejercer el sufragio, y les permite promover iniciativas legales de origen exclusivamente popular."

Señor presidente: recogiendo lo que acaba de señalar mi colega por Corrientes, el senador Romero Feris, quiero agregar que me ha tocado una participación activa en la redacción de la Constitución de mi provincia, que receptó estas instituciones de democracia semidirecta.

En efecto, participé como integrante de la Convención Reformadora de 1960 y tenía muy presente esta suerte de discusión, que ya existía y era clara, en el sentido de que frente al artículo 22 de la Constitución Nacional se consideraba que estas instituciones de la democracia semidirecta podían ser impugnadas de inconstitucionalidad en los órdenes nacional y legislativo.

Sin embargo, me acuerdo que el propio Linares Quintana decía que ello no regía en materia de régimen municipal. Y en la Convención Reformadora me tocó redactar justamente el capítulo de régimen municipal y ser miembro informante en esta materia. En consecuencia, introduje estos principios de democracia semidirecta que, hasta ahora, no llegaron a ser aplicados, pero que constituyen siempre expedientes prácticos que permitirían, en muchos casos, resolver conflictos de índole local, que a veces se prolongan en el tiempo sin que se les pueda encontrar soluciones valederas.

¿Qué es, en resumidas cuentas, la iniciativa popular? Aquí, como muchas veces en mi vida, me voy a amparar en Linares Quintana que, en su clásica obra *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, tomo 8, página 159 dice que "Por iniciativa se entiende la facultad que asiste a un determinado número de electores de proponer una reforma de la Constitución, una ley o una ordenanza municipal, y de exigir que la decisión se realice mediante el voto popular... La iniciativa

se parece al derecho de petición, pero mientras este no pasa de ser una expresión de opinión, la iniciativa supone que ha de tomarse en cuenta por el poder lo que se propone mediante la votación popular."

Y esto es interesante destacarlo, por la parte en que dentro de la Constitución se encuentra este instituto que estamos tratando. El artículo 39 está dentro del capítulo II, que es nuevo en la primera parte de la Ley Fundamental, denominado "Nuevos Derechos y Garantías", que aparte de la iniciativa popular establece en diversos artículos —concretamente, del 36 al 43— una serie de situaciones antes no legisladas y que responden sin duda alguna a la experiencia y a los problemas de nuestro tiempo.

No quiero hacer excesivamente larga mi exposición, razón por la cual no voy a recordar específicamente esos artículos porque todos ellos están explicitados en la Constitución, pero se trata de derechos fundamentales de la población.

Como bien lo aclara el artículo 39 de la Constitución, este derecho debe iniciarse en la Cámara de Diputados. Esta norma debe ser armonizada con lo que establece el artículo 52, en cuanto prescribe que a la Cámara de Diputados le corresponde de manera exclusiva la iniciativa parlamentaria en materia de leyes de impuestos y de reclutamiento de tropas. Habría que agregar el supuesto de proyectos de ley que hubieran visto la luz mediante la iniciativa popular, la que necesariamente tendrá como Cámara iniciadora a la de Diputados. Es lógico que sea así porque ella representa directamente al pueblo de la Nación, conforme lo estatuye el artículo 45 de la Constitución. Es decir, son los genuinos representantes de la población.

Pero como con mucha agudeza ha observado Bidart Campos en el libro citado anteriormente, existe un supuesto que puede ocasionar dudas en la materia. Bidart Campos se refiere a los casos de iniciativas legislativas que por imperio de otra norma constitucional deben tener su origen en el Senado y da el ejemplo de la legislación prevista en el párrafo segundo del inciso 19 del artículo 75, referido al crecimiento armónico de la Nación y poblamiento de su territorio y a la promoción de políticas diferenciadas, tendientes al equilibrio del desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Estas iniciativas, por imperio de lo que expresa esa norma, deben tener origen en el Senado. Bidart Campos sostiene que pareciera que el proyecto, si nace merced a una iniciativa popular, igualmente deberá pre-

sentarse ante la Cámara de Diputados la que, en este supuesto, deberá girarlo al Senado.

Sugiero, señor presidente, y adelanto esta opinión para que vaya siendo considerada por la respectiva comisión, que se agregue una disposición como párrafo final del artículo 11 del proyecto de ley del dictamen de mayoría, en la que se establezca que en los supuestos contemplados en el artículo 75, inciso 19, segundo párrafo, de la Constitución Nacional, presentada la iniciativa, ella será girada por la Cámara de Diputados al Senado de la Nación en su carácter de Cámara de origen.

Debo destacar que este asunto también ha sido previamente tratado por el señor senador Usandizaga, quien ya ha adelantado una opinión con la que yo coincido.

En resumidas cuentas, este instituto que estamos tratando representa un avance, ya que antes sólo existía el derecho de peticionar ante las autoridades, prescripto por el artículo 14 de la Constitución. Esa norma exceptuaba los casos previstos en el artículo 44, que eran aquellos en los que la iniciativa pertenecía exclusivamente a la Cámara de Diputados, o sea, contribuciones y reclutamiento de tropas. Pero ahora el artículo 77, que corresponde al anterior 68, hace la salvedad de las excepciones que establece la Constitución y entre ellas, obviamente, se encuentra el supuesto de la iniciativa popular.

Concretamente, considero que el dictamen que estamos tratando mejora el proyecto que ha venido en revisión. Coincido con lo que han dicho algunos de los oradores en cuanto a que el proyecto que se nos remitió era excesivamente casuista y reglamentarista.

Es posible que nuestro proyecto, de ser sancionado como está previsto, merezca ser objeto de algunas reformas que, quizá, podamos introducir las nosotros si coincidimos en los criterios que sustentamos o, tal vez, nos lo aconseje la propia experiencia futura.

A manera de adelantar el tema para cuando se trate la discusión en particular, voy a formular, en tal sentido, algunas observaciones específicas.

En el artículo 5º se expresa que cuando el proyecto promovido se circunscriba exclusivamente a la derogación de una ley, se deberá reproducir el texto de dicha norma. Creo que con idéntico criterio habría que hablar no solamente de los casos de derogación sino de los casos de modificación cuando ella se proyecta por una iniciativa popular. Es decir, habría que hacerlo conocer a los ciudadanos, tal como se lo hace en el

caso de derogación y en la misma forma prescripta, cuando se trate de una modificación.

Una duda que se me plantea está vinculada al artículo 6° en lo que hace a los llamados "certificantes ad hoc", en el último párrafo de la norma. Sugiero que los requisitos para actuar en tal calidad sean los mismos que los previstos en el artículo 2° del dictamen. Es decir que se trate de personas que estén inscriptas en el padrón electoral nacional.

En esta forma, cuando están incluídas en el padrón electoral nacional, también se sabe que no son ciudadanos que puedan haber tenido o tengan una condena penal por delito doloso.

Otra duda que tengo se vincula con el artículo 8°, cuyo párrafo final establece que en caso de verificarse que cierto porcentaje de las firmas sean falsas o no cumplan las exigencias legales, en tal caso, se va a desestimar el proyecto de iniciativa popular. Pero no queda claro cuál es el organismo que va a actuar con tal determinación. Es decir, no se define concretamente si van a ser los juzgados federales o la Cámara Electoral Nacional. Si se tratara de los primeros, no se prevé ningún tipo de recurso, ya sea de reconsideración o de apelación. Creo que sería conveniente que, en su oportunidad, se aclare esta duda.

Otra cuestión en la que quiero hacer hincapié es la referida al artículo 17, que regula el trámite parlamentario una vez que el proyecto de ley de iniciativa popular ingresa al Senado.

Sé que algunos senadores ya se han referido a esta cuestión, pero voy a insistir en la observación de que hay un desigual tratamiento que no creo que convenga que se mantenga.

El primer párrafo habla de cuatro meses contados a partir de que ingrese en la mesa general de entradas de la Cámara de Diputados el dictamen de comisión. Y el segundo párrafo habla de cuatro meses contados a partir de su ingreso en la Cámara de Senadores. Me parece, entonces, que sería conveniente mantener un tratamiento similar en ambos casos, salvo que exista alguna razón especial que se me escapa y que la comisión, posiblemente, nos la pueda aclarar.

Para finalizar, veo con satisfacción que la comisión aceptó una sugerencia que en su momento formulé, incorporada al inciso e) del artículo 11 del dictamen de mayoría, donde expresamente se exige que los promotores de la iniciativa constituyan un domicilio legal, circunstancia que, obviamente, habrá de facilitar

las notificaciones que deban efectuarse como, por ejemplo, la prevista en el artículo 14.

Señor Presidente: con las salvedades expuestas, expreso mi conformidad en general con el proyecto en consideración. Confío en que cuando lo tratemos en particular pueda obtener respuesta a alguna de las inquietudes que he planteado precedentemente.

Sr. Presidente (Cafiero). — Tiene la palabra el señor senador por Catamarca.

Sr. Villarreal. — Señor presidente: el cumplimiento del deber de escuchar a mis colegas cuando se expiden sobre el proyecto en consideración me ha resultado particularmente grato en esta ocasión, más allá de la escasa presencia de señores senadores en este recinto posiblemente debido a que la hora no es quizás la más adecuada para dicho tratamiento. De todos modos, insisto, en mi caso me ha resultado grato escuchar las distintas exposiciones, porque algunas han sido realmente muy valiosas.

Por ejemplo, aquella que se ha remontado a los orígenes de la democracia directa, que como bien señaló el señor senador por Buenos Aires era una democracia limitada, en virtud de que en ella tenían lugar solamente los integrantes de la *polis*, no en su carácter de individuos, por otra parte, sino en tanto y en cuanto eran miembros de la *polis*, de acuerdo con la concepción griega de aquel entonces.

También he recogido las referencias del señor senador con respecto a la Revolución Francesa, momento a partir del cual nace justamente la actual teoría de la representatividad. En efecto, es a partir de dicha revolución que los famosos *cahiers*, los famosos mandatos vinculantes, pierden vigencia y se impone el criterio de la libertad del mandato, precisamente para favorecer los intereses revolucionarios. Ya el miembro de la Orden del Estado no estaba obligado por los deseos de la corporación sino por sus propias convicciones.

Luego se ha desarrollado, como todos sabemos, toda una gnoseología —lo podemos decir con cierta dosis de optimismo—, una cierta racionalidad que suponía que ese mandato libre estaba fundado en que la verdad, sobre todo la verdad política, era asequible mediante la discusión, la razón y los argumentos.

Sin embargo, ello se mantuvo hasta que sobrevino el concepto de que en la política prevalece la voluntad y que ella incluye el compromiso, la conciliación o los juegos del resultado positivo, como diría Sartori.

Después, alguna concepción de la representación, como la de Hans Kelsen, por ejemplo, la funda en la división del trabajo, en la especialización de las funciones y en que se trata de mantener el principio —aunque no se corresponda con la realidad, naturalmente, por las dimensiones de la población— de que mediante la democracia el hombre se gobierna a sí mismo.

En primer lugar, y para marcar un cierto matiz diferencial con lo expuesto por el señor senador por La Pampa en cuanto a su referencia al principio de representación contenido en el artículo 22 de la Constitución Nacional, debo decir que hace más o menos cuarenta años en las aulas de mi querida Universidad de La Plata, en una clase del doctor Carlos Sánchez Viamonte aprendí de una vez y para siempre que el principio contenido en dicho artículo de ninguna manera opone un obstáculo a la viabilidad de esa forma de democracia semidirecta.

En efecto, ya por entonces Sánchez Viamonte se encargó muy bien de señalar que el primer párrafo del artículo 22 de la Constitución se explica por su segundo párrafo.

Y la interpretación contextual muestra claramente que el constituyente del 53, lo mismo que Alberdi, quien fue precursor en la norma —la escribió distinto— de ninguna manera pretendió coartar esas formas de democracia semidirecta.

Desde luego que ahora las cosas son distintas. Como bien ha señalado el señor senador por Corrientes, ya no se trata de un mero derecho de petición, sino que se trata de un cabal derecho a ser oído y a que esa voz que se oiga tenga expreso tratamiento por el Congreso. Esta frase también da fundamento a un matiz diferencial con algunas de las exposiciones que acabo de escuchar.

No voy a intentar hacer una suerte de análisis de todas las circunstancias de orden social, económico y cultural que han llevado al constituyente del 94 a recibir estas formas de democracia semidirecta de manera expresa en el texto constitucional. Y aunque no se lo diga, me parece que implica —y en buena hora— una autocrítica de la clase política. También implica un gesto de modestia y el brindarse a sí misma una oportunidad de mayor intermediación respecto de quienes —según nuestro orden jurídico— son sus representados.

Digo también que esta sociedad posmoderna parece haber producido con mucha mayor generalidad consumidores que ciudadanos y que de ese fenómeno no son exclusivamente responsables las llamadas clases políticas, sino también

ciertos fenómenos culturales que se han ido dando y que, de alguna manera, producen el fenómeno llamado *light*, según la moda que marca también cierto desapego de todo compromiso. En nuestro país lo hemos vivido los que tenemos nuestros años, así como la diferencia que es bastante notoria entre nuestras experiencias de jóvenes y las que vemos transitar a los jóvenes de ahora.

No traje discurso y hablo en forma bastante deshilvanada, pero este conjunto de cosas explican y fundan bastante el andamio del proyecto con cuyo contenido en general estoy de acuerdo, salvo las disidencias parciales que ya he dejado escritas en el dictamen respectivo.

Más allá de las observaciones en particular quisiera apuntar un par de comentarios. En primer término, comparto alguna crítica que se ha hecho por la actual doctrina constitucional. Por ejemplo, la del doctor Carlos E. Colautti en un libro reciente que se llama justamente *Derrecho constitucional*, donde señala que quizá ha habido algo de timidez en los empeños de los reformadores de 1994. Tal vez algún grado de renuencia a la adopción plena de esta forma de democracia semidirecta. Y él funda la crítica —igual que algún otro autor, cuya lectura voy a omitir en homenaje a la brevedad— en que la norma constitucional, tal como está escrita, parece demasiado restrictiva, sobre todo en ese párrafo del artículo 39 que dice: “No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal”.

No por lo que hace a esto de la reforma de la Constitución, que sabemos que tiene un régimen específico; tampoco por lo de tributos, presupuesto o materia penal —pues no es cuestión tampoco de que por la democracia ampliada se llegue a tolerar lo que Max Scheler ha llamado “democracia de humores”—, sino por esto de materias referidas a tratados internacionales.

Sabemos que nuestro país está vinculado con numerosos tratados internacionales que versan principalmente sobre derechos humanos y sobre derechos civiles, vale decir que inciden en materias que son de competencia del legislador común, o sea de este Congreso.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente provisional del Honorable Senado, senador Eduardo Menem.

Sr. Villarroel. — Si no se interpreta esta norma con ese sentido amplio, puede dar lugar a que se rechacen iniciativas populares que de alguna manera aborden aspectos que están con-

templados en tratados internacionales, de la misma manera que lo están las normas de nuestro Código Civil, por ejemplo.

Compartiendo ese espíritu crítico, señalo que sería bueno que se asumiera a través de las exposiciones de quienes nos venimos refiriendo a tema que ese sentido restrictivo, en el caso de las materias que tocan a tratados internacionales, solamente quiere decir que no habrá iniciativa popular para denunciar tratados o para postular la aprobación, pero de ninguna manera quedan impedidas iniciativas populares que toquen materias que, en cierta manera, están contempladas en tratados internacionales, siempre que se trate de legislación común.

Otro punto que también me gustaría abordar, porque ha sido materia de alguna consideración por parte del señor presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales y del señor senador por La Pampa, es el referido al supuesto de que el Congreso no cumpla con la norma. Vale decir, que no dé expreso tratamiento a la iniciativa popular dentro de los doce meses que establece el texto constitucional.

El señor senador por La Rioja dio como argumento la posibilidad de que la sanción que hemos proyectado por nuestra parte, o sea, el llamado a consulta popular vinculante, también sea desobedecido. Me parece que ese argumento no es de recibo, porque de la misma manera que el Código Civil dice que aquel deudor que no cumpla con su obligación debe ser forzado a cumplir a través de un procedimiento judicial —y no por el hecho de que eventualmente ese proceso judicial no llegue a feliz término vamos a decir que la sanción es innecesaria—, el hecho de que el llamado a consulta popular vinculante pueda no producirse no quita virtualidad a la necesidad de que un deber jurídico sea seguido de la correspondiente sanción, entendida ésta no como castigo, sino como consecuencia jurídica imputable al incumplimiento de un deber.

Por su parte, el señor senador por La Pampa ha argumentado diciendo que sería muy difícil que si una iniciativa popular presentada ante el Congreso no recibe expreso tratamiento dentro de los doce meses, ella no fuere recogida por algún legislador para impulsarla por su cuenta.

Yo diría que de todas maneras esa eventualidad no le quita sentido a la sanción porque lo que la Constitución establece es que debe dársele expreso tratamiento y no que sea un simple trámite ni tampoco que permanezca en un cajón de alguna comisión. Expreso tratamiento quiere

decir algo más que mero tratamiento o mero trámite. Quiere decir pronunciamiento del Congreso.

Además, apunto que este criterio, que también es compartido por los señores senadores Romero Feris y Usandizaga en los dictámenes que suscribieron y por el señor senador Cafiero en su iniciativa presentada, cuenta con un importante apoyo que ya viene desde la propia Convención reformadora de Santa Fe. Ahí hubo una iniciativa —si no recuerdo mal del convencional Cullen— en la que se fijaba este concepto en una frase muy breve, atribuyéndole una consecuencia al incumplimiento de este deber de dar expreso tratamiento a la iniciativa popular.

Por otra parte, ese mismo criterio, que es el que propugno en mi disidencia parcial al dictamen en mayoría, es el que sostuvo el dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia. A su vez, también lo propone Mercado Luna en un trabajo publicado en la revista "La Ley", al que hago referencia en el dictamen que suscribí.

Otros autores —cuya cita omito por razones de brevedad— también entienden que deben vincularse ambos institutos porque, en definitiva, se trata del derecho del pueblo a ser oído; y el ser oído no es simplemente prestar oído sino responder a eso que dice el pueblo: tratarlo para resolver por sí o por no.

Digo también que ha sucedido —y sucede— que el Congreso se abstiene de tratar temas que podrían denominarse sensibles porque quizás comprometen aspectos morales o religiosos.

Uno de los ejemplos más o menos recientes que tenemos fue la demora en el tratamiento de la ley sobre divorcio vincular. Debo recordar al respecto que recién después de una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso Sejean se trató ese asunto que era objeto de reclamo popular inequívoco desde hacía mucho tiempo atrás.

Me parece que con este instrumento de la iniciativa popular, acompañado de la sanción jurídica que por mi parte postulo, estaríamos abriendo un camino para que ese oír la voz del pueblo sea una realidad y no meramente un propósito o una norma de carácter declarativo, como algunos le han adjudicado a este articulado de la Constitución.

Con estas pocas palabras adelanto mi voto afirmativo en general al proyecto, sin perjuicio de las observaciones que he formulado por escrito, sobre las que me voy a referir de modo más concreto en el tratamiento en particular.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por el Neuquén.

Sr. Solana. — Señor presidente: por unos minutos voy a distraer la atención del reducido grupo de senadores que tiene la amabilidad de estar presente a esta altura del debate.

Simplemente quisiera expresar algunos de los fundamentos que determinan mi voto en apoyo del despacho de la mayoría.

La soberanía popular logra a través de la iniciativa un nuevo espacio para el desarrollo de su capacidad creadora de resoluciones de gobierno. Por su intermedio, la Constitución Nacional avanza hacia una democracia participativa y se pone al día con el derecho público provincial que la ha precedido en su incorporación.

La enumeración de los institutos de democracias semidirectas en nuestra Constitución Nacional habla, por un lado, de su trascendental importancia y, por otro, de su necesidad de resguardo.

Así lo entendía el doctor Joaquín V. González, quien al referirse a los derechos reservados señaló lo siguiente: "Las constituciones no se hacen para crear derechos sino para reconocerlos y defenderlos y si algunos son especialmente enumerados y protegidos, sólo es porque son singularmente importantes o expuestos a ser invadidos."

Es tiempo de fortalecer esos derechos que tienen su origen en la soberanía popular, que es el sustento de nuestra democracia representativa y participativa.

Atrás han quedado las dudas sobre la interpretación de los artículos 22 y 33 de nuestra Constitución con respecto a la exclusión o admisión de las medidas de democracia semidirecta.

Hoy, señor presidente, nos encontramos ante el desafío de hacer viable uno de los instrumentos de esta democracia que todos anhelamos y que nuestra Constitución nos demanda.

A partir de las constituciones europeas de la posguerra, la democracia indirecta sufre una renovación para plasmar en su seno instituciones que no le son ajenas sino que se gestan en ella, atendiendo a la necesidad de perfeccionar y complementar la representación. Dicho con otras palabras: la democracia indirecta ha prestado atención a las transformaciones de nuestra época, que reclaman el protagonismo, y les ha sabido dar su lugar en armonía. Se ha perfeccionado la democracia con más democracia.

Este protagonismo o participación democrática está enormemente ligado al grado de ma-

durez de los individuos que forman un pueblo; a su historia, sus errores, sus luchas y sus victorias.

El elector quiere formar parte de las decisiones de gobierno directamente, merced a la conciencia más plena de su dignidad como ser humano. La representación le alcanza pero no le sobra. El siente su necesidad de acompañarla.

La iniciativa popular ingresa en nuestra Constitución Nacional como un instrumento válido para hacer realidad esta demanda de mayor participación y compromiso que, frente a decisiones de gobierno, experimenta el individuo en todos los ámbitos de la vida. Nuestra Carta Magna la pone en manos de los ciudadanos y la describe como el derecho de presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados.

Dichos proyectos hallan un límite con respecto a su objeto por cuanto no tratarán sobre la reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal. Este límite se encuentra justificado en referencia a un marco dentro del cual debe desarrollarse en forma pacífica el poder del Estado.

Se trata, por consiguiente, de un instituto político y, como tal, tiene un objetivo para cumplir que le demanda establecer sus espacios de poder en nuestra comunidad.

Nuestro mayor reto al legislar la iniciativa es darle un marco regulador que permita el desarrollo pleno de este instituto sin que entre en colisión con el sistema representativo adoptado por nuestra ley fundamental.

El objetivo deseado es la eficacia de las iniciativas en su práctica realización, atendiendo a lo estimado como esencial en nuestro régimen constitucional.

Por un lado, entonces, debemos tener en la mira el rendimiento pleno de los fines del instituto en su ejercicio y considerar con detenimiento todas las pautas que hacen a la regulación de la iniciativa, entre otras, el porcentaje de firmas, que debe tener un carácter representativo adecuado; el número de distritos a tener en cuenta, para no descuidar nuestro sistema electoral; sus plazos de tratamiento por el Congreso, para que la ley no caiga en el olvido.

Por otro lado, debemos considerar nuestro sistema representativo y, con él, un Congreso que también debe funcionar en plenitud ya que sus miembros obedecen a su mandato soberano y como cuerpo han sido investidos del Poder Legislativo de la Nación.

Quiero recordar en este momento de mi exposición las palabras de un constitucionalista emi-

nente, un juez de la corte de los Estados Unidos, Charles Hughes: "La Constitución no se destruye a sí misma. En otros términos: el poder que confiere con la mano derecha, no lo retira en seguida con la mano izquierda."

El análisis de la iniciativa popular debe partir considerando a la Constitución como una totalidad cuyas partes deben armonizar entre sí.

Este instituto se orienta a desterrar la resignación y la incredulidad ante alguna situación que vive la sociedad producto de un alejamiento o descuido de la clase dirigente. El pueblo halla en él un canal de manifestación concreto, un modo de hacer conocer sus inquietudes, un medio legítimo de transformar su preocupación en acciones positivas, sin que ello implique un conflicto de poderes.

La democracia participativa será un medio de control de la gestión pública, logrará poner un freno a la indiferencia, será un remedio en unos casos y una esperanza en otros.

Pero también, señor presidente, me gustaría destacar su significado más valioso o pleno, ya que participar no significa otra cosa que contribuir, colaborar o cooperar. Entonces, bienvenido sea este sentimiento que nos dignifica como seres humanos, como pueblo y como Nación.

La mayor virtud de la iniciativa popular radica, a mi entender, en la presión que conlleva ante los legisladores el tratamiento de un tema que ha sido objeto de tal magnitud movilizadora; presión que no debe ser entendida como un factor condicionante de la decisión legislativa en favor de la iniciativa presentada, sino como un hecho que demanda de nuestra parte el mayor esfuerzo en su consideración, para evitar que las demandas insatisfechas generen un profundo vacío de participación popular.

La Constitución Nacional establece en su artículo 39 un plazo de doce meses para el tratamiento de los proyectos de ley presentados.

Específicamente el artículo mencionado dispone: "...El Congreso deberá darles expreso tratamiento...", y me interesa resaltar estas palabras porque dejan de manifiesto que hay un llamado constitucional a la resolución efectiva sobre tales iniciativas.

Algunos convencionales recalcaron la desprotección de la iniciativa frente a su falta de tratamiento por el Congreso, ya que la Constitución no impone ninguna consecuencia, más allá del desprestigio que ello implicaría, a su entender, para el órgano legislativo.

Un proyecto de ley reglamentario de la iniciativa, contemplando estos argumentos, propuso

que en el caso de no ser tratada por el Congreso "la misma quedará sancionada en forma obligatoria con promulgación automática".

Otro proyecto expresó: "...Si no se expidiese en ese término el proyecto se considerará sancionado, remitiéndose al Ejecutivo para su promulgación...". Pero dichos proyectos no han contemplado el artículo 82 de la Constitución Nacional, que expresamente prohíbe la sanción tácita o ficta de una ley y por lo tanto requiere la manifestación expresa de los legisladores.

Durante la discusión de la iniciativa en el ámbito de la Convención Nacional Constituyente también se escucharon propuestas tendientes a la activación del llamado a consulta popular en el caso de no ser tratada la iniciativa por el Congreso, y éstas fueron receptadas por gran parte de los proyectos de ley presentados en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, con diferentes alcances e inclusive en el dictamen de comisión en minoría.

No coincido, señor presidente, con esta línea de pensamientos. Entiendo que nuestra Constitución consagra la facultad indelegable y sustancial del Congreso en el proceso de formación y sanción de las leyes. Es este órgano, y no los firmantes de una iniciativa, quien debe evaluar la oportunidad de la sanción de una ley y no verse limitado o compelido en sus facultades por la activación de un llamado a consulta.

La consulta popular no se puede considerar en este sentido como un mecanismo automático o imperativo de sanción de las leyes, aun cuando el Congreso no trate la iniciativa, cualquiera ella fuere. La misma debe ser entendida como una medida oportuna de contacto con el cuerpo electoral, que deberá ser evaluada por el Poder Ejecutivo o Legislativo, y éste es el sentido que le otorga la Constitución al incorporarla en su artículo 40.

Los únicos legitimados por nuestra Carta Magna para llamar a consulta popular son el Poder Legislativo o el Ejecutivo. De tal modo, la ciudadanía no goza de tales prerrogativas. Por lo tanto, por vía reglamentaria no se puede avanzar más allá de lo que la propia ley establece.

El llamado constitucional de un efectivo tratamiento de la iniciativa popular por el Congreso no sólo es suficiente en sí mismo, sino que armoniza con el mandato soberano de legislar con el que está investido el Poder Legislativo. Sostener lo contrario sería desconocer el orden constitucional.

En otro orden de ideas, me quiero referir a la distribución territorial que establece el proyecto

de ley que reglamenta la iniciativa. Se plantean dos opciones para llevarla a cabo, teniendo en cuenta el carácter general o regional que la misma persigue.

El primer párrafo del artículo 4º del proyecto establece seis distritos para alcanzar la adecuada distribución territorial.

Dicho número sobrepasa en un distrito el establecido por la ley de partidos políticos para que éstos obtengan la representación nacional, teniendo en cuenta el derecho comparado, dicho requisito es también cercano a los cinco Estados requeridos por la Constitución de la hermana República Federativa del Brasil, en su artículo 61, inciso 2º.

La iniciativa requerirá de trescientas treinta y tres mil firmas, teniendo en cuenta el padrón electoral de diputados del año 1995. Dicha cantidad de firmas será sencilla de adquirir entre distritos que cuentan con una alta población o entre algunos de ellos y los de menor población que se les sumen.

Para el supuesto de una iniciativa con alcance regional, el segundo párrafo del citado artículo establece el porcentaje del 1,5 por ciento del padrón de los distritos que conforman la región.

Dicho párrafo ha tenido en cuenta la distribución territorial de la población del país y ha dejado de lado el Padrón Nacional Electoral para que las provincias que componen una región poco poblada se liberen del requisito de un número de firmas que se torna imposible, atento a su realidad poblacional.

Esto permite a algunas provincias —como la del Neuquén, que cuenta con un padrón electoral de doscientos cuarenta mil personas— aunar fuerzas para la solución de postergados reclamos regionales.

Estamos, pues, ante un proyecto de ley que aspira a convertirse en uno de los instrumentos que con mayor éxito contempla nuestro sistema federal.

Por consiguiente, en líneas generales, estoy de acuerdo con el dictamen de comisión, ya que el mismo mantiene el equilibrio necesario en los poderes constituidos, reafirma los principios federalistas y respeta el espíritu de participación democrática de nuestra Ley Fundamental.

Tengo otras aclaraciones que formular respecto de algunos puntos concretos del proyecto que nos ocupa, pero como no deseo abundar ahora en mayores detalles, considerando la hora en que estamos tratando este asunto, solicito su inserción en el Diario de Sesiones, como complemento de mi exposición.

—Asentimiento

—El texto de la inserción solicitada es el siguiente:

INICIATIVA POPULAR

Modificaciones propuestas al dictamen

Iniciativas regionales

Artículo 4º: Sugiero que se incorpore en el segundo párrafo de este artículo que contempla las iniciativas que versan sobre materias de alcance regional el requisito del máximo y mínimo de la representación por distritos contemplada en el primer párrafo para las iniciativas de alcance general.

En el caso de iniciativas regionales también se debería aspirar a la efectiva representación de cada provincia que asegure su real participación en el proyecto a través del mínimo del 0,3 % de su padrón electoral, así como la plenitud de la propuesta a nivel regional lograda por la participación global garantizada por el tope máximo del 60 %.

El artículo 4º, párrafo segundo quedaría redactado de la siguiente forma:

Cuando la materia de la iniciativa sea de alcance regional el requisito del porcentual se cumplirá considerando únicamente el padrón electoral del total de las provincias que componen dicha región, sin tener en cuenta la cantidad de distritos que prevé el primer párrafo. Cada uno de los distritos deberá estar representado por no menos de tres décimas por ciento (0,3 %) y no más del sesenta por ciento (60 %) de la representación requerida.

También debe agregarse en letras tres décimas por ciento en la primera parte de este artículo.

Plazo para la circulación de firmas y registro nacional de iniciativas populares

Artículo 5º: Estimo pertinente la fijación de un plazo para la recolección de firmas, con el efecto de caducidad de la petición de iniciativa si en el transcurso del mismo no se logra la cantidad de firmas requeridas en el artículo cuarto del dictamen de comisión.

El plazo propuesto es de dieciocho meses y comenzará a correr a partir de la presentación del proyecto ante la Justicia Nacional Electoral, dicha presentación será al solo efecto de la formación de un registro nacional de iniciativas populares que estará a cargo de la Justicia Nacional Electoral. Es importante remarcar que este requisito no implica ningún análisis del contenido de la propuesta de la iniciativa sino su lisa y llana presentación a los efectos de la formación del registro y del correr del plazo para la circulación y recolección de firmas.

El plazo de dieciocho meses es un tiempo por demás extenso para llevar adelante la recolección de firmas si tenemos en cuenta que la petición de iniciativa debe contar con un consenso de la población en su adhesión. No se trata de convencer al pueblo de sus bondades sino de recoger un sentir popular acorde con la petición.

Estamos ayudando a hacer peticiones cuya necesidad goza de un amplio consenso popular pero que no han encontrado respuesta en las formaciones políticas representadas en el Congreso.

No se intenta imponer la voluntad de un sector sino, reitero, de recoger el sentir popular, por eso es necesario un plazo que permita reflejar en un tiempo prudencial una opinión arraigada y actual en el electorado.

La no fijación de un plazo de circulación de la petición de iniciativa posibilita la búsqueda individual de los adherentes con la consiguiente pérdida del carácter amplio de la circulación que debe imperar en las iniciativas.

Con esta incorporación se logra una garantía más a las contempladas por los constituyentes, al exigir cierto número de firmas, que imponen un freno al avance de grupos minoritarios que intenten imponer ideas sin consenso en la población.

El establecimiento de un plazo halla su fundamento asimismo en la utilización responsable en la práctica realización de este instituto.

Lo extenso del plazo propuesto se encuentra justificado solamente en virtud de la representación territorial (seis distritos electorales o una región) que debe tener una petición de iniciativa y que en consecuencia demanda un gran esfuerzo de organización a sus promotores.

El derecho comparado recepta la fijación de un plazo para llevar adelante la recolección de firmas.

La ley española que regula la iniciativa legislativa popular (ley orgánica 26-3-1984, número 3/1984) en su preámbulo dispone: "Una vez admitida la proposición, se inicia el procedimiento de la recogida de las 500.000 firmas constitucionalmente exigidas, para lo que se establece un plazo máximo de seis meses, pues resulta evidente la inconveniencia de que el proceso quede abierto con carácter indefinido".

La mencionada ley dispone en su artículo 7º apartado 3º: "El procedimiento de recogida de firmas deberá finalizar con la entrega a las Juntas Electorales Provinciales de las firmas recogidas, en el plazo de seis meses a contar desde la notificación a que se refiere el apartado anterior. El plazo podrá ser prorrogado por tres meses cuando concurra causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso. Agotado el plazo sin que se haya hecho entrega de las firmas recogidas, caducará la iniciativa".

También en España la ley de iniciativa popular de la comunidad autónoma de Navarra establece un plazo de seis meses para la circulación de la petición de iniciativa y la ley de la comunidad autónoma de Cantabria sobre el mismo tema establece el plazo de tres meses.

La ley italiana que regula la iniciativa del pueblo en la formación de la ley, del 25 de mayo de 1970, establece un plazo de seis meses para la firma de la petición de iniciativa en su artículo 49.

En Suiza, se otorga un plazo de dieciocho (18) meses para la recolección de las firmas.

Asimismo a nivel nacional hay dos proyectos de ley de iniciativa popular que lo han contemplado en menor e igual plazo (proyecto de la diputada Patricia Bullrich y otros y del diputado Héctor T. Polino y otros).

Junto con la incorporación del plazo se propone en el mismo artículo, la creación de un registro nacional de iniciativas populares a cargo de la Justicia Nacional Electoral. La creación del registro posibilitará el conocimiento de las mismas a la opinión pública en general y en especial para el cuerpo legislativo que le permite concientizarse de dichos reclamos.

De esta forma se evitarán las reiteraciones de proyectos de iniciativas populares y se garantizará asimismo la no modificación del contenido de las mismas una vez iniciada la circulación de cada petición.

La presentación del texto de la petición de iniciativa popular no comprenderá ningún tipo de verificación de su contenido, no será una traba administrativa a su procedencia, la misma sólo habilitará el plazo de su circulación para la recolección de firmas y dará fe de su contenido.

Señor presidente, el vencimiento del plazo producirá la caducidad de la petición de iniciativa pero he previsto asimismo que en esta oportunidad los promotores procedan a dar cumplimiento con la rendición de cuentas de los gastos y orígenes de los fondos recibidos en ocasión de la petición de iniciativa no lograda.

El proyecto en análisis contempla la oportunidad de dicha rendición de cuentas cuando la iniciativa logra las firmas y representación territorial exigidas. Sin embargo no se contemplan las peticiones que no llegan a presentarse ante la Cámara de Diputados por no alcanzar el objetivo antes descrito.

Por una modificación que propondré al tratar el artículo 19 del presente proyecto se establece la oportunidad de la rendición de cuentas del inciso f) del artículo 11 al vencimiento del plazo de dieciocho meses para las peticiones de iniciativa que no han prosperado. Me he adelantado a realizar este comentario para describir otras de las razones que justifican la implementación del plazo.

Incorpórase como párrafo segundo del artículo 5º, el siguiente texto:

Previo a la recolección de firmas el o los promotores de una iniciativa deberán presentar ante la Justicia Nacional Electoral el texto del proyecto al solo efecto de la formación a cargo de dicho tribunal de un registro nacional de iniciativas populares. A partir de dicha presentación se computará el plazo de dieciocho (18) meses con el que contarán el o los promotores para complementar los requisitos previstos en el artículo 4º de la presente ley bajo el efecto de caducidad de la iniciativa.

Certificado de rendición de cuentas ante la Justicia Nacional Electoral

Artículo 11, inciso f): Los promotores de una iniciativa popular tienen acceso al financiamiento para la promoción de la misma con las prohibiciones que dispone el artículo 18 del dictamen de mayoría.

Considero que sería loable la instrumentación de un régimen para indemnizar por los gastos que demande una iniciativa que alcance los objetivos descritos por la reglamentación.

Deseo dejar expuesta mi opinión para que la misma sienta un precedente para un futuro en el cual sea económicamente posible su recepción, con el objeto de hacer cada vez más ancho el camino que transite la participación popular.

Esta es la posición adoptada por países como España y Austria.

El artículo 11 inciso f) dispone la presentación ante la Cámara de Diputados, por parte del o los promotores de

una iniciativa, de la rendición de cuentas de los ingresos y egresos ocasionados en la promoción de la iniciativa en su período de circulación.

Mi propuesta consiste en que dicha presentación debe realizarse ante la Justicia Nacional Electoral quien tendrá a su cargo dicho control. La Cámara de Diputados no es el órgano apropiado para supervisar los ingresos y gastos ya que le demandaría un tiempo y esfuerzo muy grande y a su vez no se compadece con las funciones propias que debe cumplir el Poder Legislativo.

Por ello considero que la rendición de cuentas debe realizarse ante la Justicia Nacional Electoral quien extenderá un certificado de dicha presentación a los promotores para que el mismo sea acompañado como comprobante de dicha presentación en la Cámara de Diputados. Dicho recaudo será incorporado como tercer párrafo del artículo 19, al que me referiré en su oportunidad.

En consecuencia, el inciso f) del artículo 11 quedará redactado de la siguiente forma:

Inciso f): Certificado expedido por la Cámara Nacional Electoral que acredita la presentación exigida por el artículo 19, párrafo tercero de la presente ley.

Rendición de cuentas

Artículo 19: La posibilidad de recibir recursos para la promoción de las iniciativas es altamente positiva ya que implica un compromiso con la idea propuesta por parte de la población en general.

El destino de dichos aportes debe estar por ello sujeto a estrictos controles a los efectos de no dejar posibilidad alguna a que los promotores de una iniciativa los utilicen para fines diferentes a los que se tuvieron en miras al ser depositados.

No se trata de prejuizar tan loable función suponiendo que ello inevitablemente ocurrirá, todo lo contrario, mi estima va desde ya a acompañar los esfuerzos de personas que recorran los caminos de la participación popular, pero justamente para crear en la población la confianza que se merecen tales proyectos movilizadores creo que es imprescindible erradicar desde la misma ley cualquier intención de fraude.

Por lo tanto, el artículo 19 debe orientarse a prever las medidas tendientes a hacer efectivo el control de los recursos y utilización de los mismos.

La Justicia Nacional Electoral, quien según el proyecto en tratamiento tendrá a su cargo el control de la aplicación de la presente ley, debe ser la encargada de recibir del o los promotores de una iniciativa la rendición de cuentas antes aludida.

También se contempla el caso de las iniciativas que no logren alcanzar los requisitos del artículo 4º del proyecto. En oportunidad del vencimiento del plazo de dieciocho meses los promotores de las iniciativas que no han prosperado rendirán cuenta de los fondos recibidos y del destino de los mismos.

Por otra parte, he tenido en consideración cuál será el destino de los montos correspondientes a las multas previstas por el artículo 19 párrafo primero, así como también de los recursos que no han sido invertidos una vez vencido el plazo de 18 meses o lograda su presentación en la Cámara de Diputados.

Las observaciones señaladas se resuelven mediante una nueva redacción del artículo 19, que sería la siguiente:

Artículo 19: La justicia nacional electoral tendrá a su cargo el control de la aplicación de la presente ley. En caso de incumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, procederán las sanciones previstas en el artículo 42 de la ley 23.298.

Las multas que se aplicaran en virtud de la disposición del párrafo anterior y los recursos no invertidos en la promoción serán destinados a entidades de bien público con domicilio real en los distritos que han participado de la iniciativa, atribuyéndole preferencia a aquellas que tengan un objeto social vinculado con la petición de la iniciativa.

El o los promotores de una iniciativa deberán entregar a la Cámara Nacional Electoral la descripción del origen y monto de los recursos recibidos y de los gastos ocasionados para la promoción de la iniciativa como requisito previo a la presentación de la iniciativa popular ante la Cámara de Diputados o al vencimiento del plazo de dieciocho meses previsto en el artículo 5º párrafo segundo. En el primer supuesto la Cámara Nacional Electoral extenderá un certificado que acreditará su cumplimiento.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por Formosa, del bloque de la Unión Cívica Radical.

Sr. Maglietti. — Señor presidente: no pensaba hacer uso de la palabra, dados los numerosos senadores que se han referido al tema y que lo han hecho con mucha autoridad. Pero me veo obligado a realizar algunas fundamentaciones, que considero necesarias —o muy necesarias— para que este instituto pueda realmente funcionar en la práctica.

— Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente del H. Senado, senador Antonio Cafiero.

Sr. Maglietti. — El señor senador Yoma dijo con preocupación que debe ser un instituto viable y factible, de aplicación posible, pues, de lo contrario, se disvirtuaría la Constitución Nacional —en su artículo 39, para ser más expreso—.

Dijo también que la participación popular era muy importante en esta institución; por lo tanto, se tornaba necesario evitar, al mismo tiempo, la formación de grupos y de gestores profesionales que pudieran desvirtuar el sentido de este proyecto y el espíritu del artículo 39 de nuestra Constitución.

Pienso humildemente, señor presidente, que el proyecto que estamos tratando, respecto del cual existe un dictamen en mayoría y otro en minoría —que no presentan muchas diferencias sustanciales entre sí—, no difiere sustancialmente, a su vez, del aprobado por la Cámara de

Diputados de la Nación, porque todos, en definitiva, tienen el mismo objetivo, es decir, establecer la forma en que los ciudadanos puedan cumplir con el mandato del artículo 39 de la Constitución.

Considero que todos los proyectos adolecen de un problema gravísimo en la práctica porque hacen imposible la aplicación de dicho artículo 39, transformándolo en letra muerta y prácticamente en la negación de un derecho reconocido por la Ley Fundamental.

Dicho artículo dice: "Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados..." Entiendo que todos estos dictámenes son una negación de esta norma, aunque no en cuanto a su parte doctrinaria. En lo que a ello se refiere estamos todos de acuerdo. Al respecto, aquí se han hecho discursos en los que se fundamentaron con toda claridad los distintos aspectos del tema, con los cuales coincido enteramente. Pero sí son una negación de la norma constitucional en lo que se refiere al aspecto práctico, por la imposibilidad de cumplimiento, ya que contiene exigencias que lo hacen de cumplimiento imposible. Por ejemplo, el requisito de exigir la firma de ciudadanos en un número no inferior al 1,5 por ciento del padrón supone una cantidad elevadísima, ya que son más de 300 mil personas que deberán firmar el proyecto. Esto es prácticamente imposible. En efecto, aunque se lo quiera llevar a la realidad, la Justicia Nacional Electoral no va a tener capacidad para controlar esa cantidad de firmas, sobre todo en el supuesto de que se presenten varios proyectos juntos, en cuyo caso, suponiendo que fueran tres, tendrían que controlarse más de 900 mil firmas. El propio despacho en mayoría que tenemos en estudio reconoce esa imposibilidad. Fíjese, señor presidente, que el artículo 8° dice expresamente, en lo que se refiere al control de las firmas, que "La extensión de la muestra no podrá ser inferior al medio por ciento (0,5%) de las firmas presentadas". Es decir que el propio dictamen admite que el control puede alcanzar al 0,5 y no al 1,5 por ciento del padrón.

Por otra parte, el proyecto reconoce la imposibilidad de su aplicación desde el momento en que dice lo siguiente: "Las adhesiones que no reúnan los requisitos exigidos en esta ley se declararán inválidas y se eliminarán del cómputo de suscripciones para el proyecto de iniciativa popular, sin perjuicio de las acciones penales..." La frase "sin perjuicio de las acciones penales" en la práctica es totalmente inaplicable ya que deberá haber un proceso penal por cada firma

que no sea legítima. Esto significaría que llenaríamos nuestros juzgados de procesos penales que en la práctica nunca se van a poder concretar.

En consecuencia, vamos a tener los juzgados federales con una importante cantidad de procesos por falsedad de firmas, con lo cual vamos a colmar su capacidad para efectuar el trabajo. Y con mayor razón en años electorales. Pregunto cómo se va a realizar el control de más de 300 mil firmas si los juzgados federales con competencia electoral en época de elecciones apenas tienen tiempo para controlar los padrones y para cumplir con lo que determina la ley electoral para que el ciudadano pueda votar, y nosotros vamos a sancionar un proyecto de ley por el cual vamos a aumentar en una forma espectacular su labor tornándola prácticamente imposible.

Creo, entonces, señor presidente, que esa exigencia está mucho más allá de la realidad. Fíjese usted que el número exigido supera el de los padrones de muchas provincias. En efecto, Catamarca tiene 264 mil habitantes; La Pampa, 259 mil; La Rioja, 220 mil; Santa Cruz, 159 mil y Tierra del Fuego —la provincia que menos habitantes tiene— alcanza casi los 70 mil.

Cualquiera de nosotros ha manejado el padrón de su respectiva provincia y puede apreciar lo que significa tener un padrón en las manos, el trabajo que significa hacerlo, lo abultado que es, y el enorme significado que va a tener manejar papeles relacionados con un proyecto de ley, para lo cual será necesario muchísimo más material, trabajo, tiempo y dedicación.

Creo que todos los señores senadores compartimos sin lugar a dudas el concepto general del despacho en mayoría, porque evidentemente debemos reglamentar el artículo 39 de la Constitución Nacional. Pero al mismo tiempo, señor presidente, debemos hacerlo de cumplimiento posible. Debemos sancionar un proyecto que permita realmente al ciudadano ejercer el derecho que establece el artículo 39 de la Constitución. Y con este proyecto estamos negando a los ciudadanos argentinos el ejercicio de ese derecho. Si bien no lo hacemos en forma expresa, porque reconocemos y reglamentamos ese derecho, establecemos requisitos que hacen imposible su ejercicio, ya que en efecto, no tenemos siquiera las estructuras de los juzgados electorales en condiciones de realizar los controles que permitan llevar a la práctica este proyecto.

¿Qué debemos hacer, señor presidente? ¿Qué medidas tendríamos que adoptar? Debemos ser generosos con este instituto; lo dijo el senador Cafiero y lo comparto plenamente. Y ser gene-

rosos con este instituto significa posibilitar que, en la práctica, el ciudadano pueda ejercer el derecho que le otorga el artículo 39 de la Constitución Nacional.

Coincidimos en afirmar que con este instituto reforzamos la democracia y le damos un instrumento para su perfeccionamiento. Pero yo pienso que debemos perfeccionar el proyecto; y perfeccionar el proyecto significa hacerlo factible, hacerlo posible, y permitir que el ciudadano realmente ejerza ese derecho. Y creo que, con la buena voluntad de los señores senadores podemos lograr que ese objetivo se cumpla.

Si hacemos un somero análisis de las exigencias del proyecto, podemos advertir que establece que la iniciativa debe ser acompañada por el 1,5 por ciento de los inscritos en el padrón para la elección de diputados, lo que implica más de trescientas mil firmas. Ya he dado los motivos por los cuales considero que no es factible cumplir con este requisito.

Quiero ser práctico y recoger las destacadas exposiciones de los distintos señores senadores. El miembro informante, senador Yoma, fue brillante en sus expresiones y explicó muy claramente lo que significa este instituto. A su vez, puedo decir que comparto plenamente las opiniones vertidas por los senadores Berhongaray, Usandizaga, Romero Feris, Cafiero, Villarroel, así como también las dichas por el señor senador por Corrientes, Aguirre Lanari. En definitiva, creo que todos los legisladores que se han manifestado en este recinto lo hicieron con suma claridad.

Por otro lado, pienso que en este tema debemos esforzarnos para que la iniciativa se pueda hacer realidad, fijando un procedimiento simple y de fácil implementación. Por eso, creo que no se puede abarcar una enorme cantidad de personas.

Voy a decir una cifra, que si bien creo es razonable, no significa que efectivamente sea acertada. De todos modos, lo hago con la intención de contribuir un poco a solucionar este problema y para que nos pongamos a pensar de qué manera podemos hacer factible y realista este instituto, ya que todos deseamos que funcione.

Pienso que establecer el 0,1 por ciento, en lugar del 1,5 por ciento, haría realizable el proyecto. En efecto, el porcentaje que propongo implica 20 mil o más firmas, distribuidas en seis distritos, como dice la iniciativa, cuyo control sería relativamente fácil.

Por otra parte, cualquier proyecto de ley no necesita de una enorme cantidad de firmas para

que sea útil al país. Es decir, ¿cuál es el sentido de juntar más de 300 mil firmas para un proyecto? Me gustaría que me dijeran para qué sirve esto. ¿Qué objetivo se persigue llenando enormes carpetas, es decir, un papelerío inmenso con certificaciones de firmas que nadie mirará ni tendrá en cuenta? En consecuencia, pensemos en algo más lógico, más orgánico, como sería, por ejemplo exigir la certificación de 20 mil firmas, aunque también es mucho.

Creo que si un proyecto es bueno, lo va a seguir siendo ya sea que cuente con 20 mil o 300 mil firmas, con la única diferencia de que, para juntar esta última cifra, se requerirá además una cantidad impresionante de recursos económicos. Entonces, quisiera saber de dónde se sacarán esos fondos, quiénes los pondrán. Porque esto nos lleva a pensar que solamente aquellos que reúnan esa enorme cantidad de dinero serán los que podrán preparar esta clase de proyectos, para ser considerados por el Congreso. Entonces, en este aspecto, también desnaturalizaríamos totalmente el artículo 39 de la Constitución Nacional.

Creo que si exigimos algo razonable, en el sentido de que la cantidad de firmantes pueda ser controlada por los juzgados federales con competencia electoral que ya tienen mucha tarea con las elecciones —y ahora les daremos otra importante—, vamos a transformar a este instituto en algo útil y vamos a poder cumplir con nuestra Carga Magna. De lo contrario, señor presidente, con este proyecto estamos matando al artículo 39 de nuestra Ley Fundamental.

Quiero terminar diciendo que voy a apoyar en general el despacho de mayoría, pero en la discusión en particular voy a proponer modificaciones, a fin de que este instituto sea factible en la práctica y pueda funcionar.

Sr. Presidente (Cafiero). — Tiene la palabra el señor senador por La Rioja.

Sr. Menem. — Las circunstancias me obligan a ser muy breve. En primer lugar, la escasez de senadores presentes en el recinto me hace dudar en cuanto a la obtención de quórum. En segundo término, porque considero que el tema ha sido abordado con mucha autoridad y solidez por parte del miembro informante y de los señores senadores que expusieron a continuación de él.

En realidad, si me atuviera a las pesimistas predicciones del señor senador por Formosa en cuanto a que esta institución no tendrá aplicación, menos ganas tendría de hablar. De todos modos, creo que cada vez que se tratan estos

proyectos de ley llamados "constitucionales" —porque lo hacemos por mandato constitucional—, se le está dando razón a todos los que apostamos a la reforma constitucional de 1994, una reforma tan vapuleada, y tan injusta y mezquinamente criticada al decir que se la hacía con un solo fin determinado: la reelección del presidente de la Nación. Pero cada vez que sancionamos alguna de esas leyes, como las que ya hemos sancionado y algunas otras que vamos a sancionar dentro de pocos días, estamos demostrando que fueron mentiras todas las cosas que dijeron aquellos que de manera tan irresponsable criticaron la reforma de 1994.

En un trabajo publicado sobre el tema de la reforma manifestamos que una de las diez notas típicas de la reforma de 1994 era su carácter participativo, además de consensuada, continuadora, provincialista, municipalista y universalista; en fin, todo lo que hace a su tipología. Pero entre todas esas características destacábamos el carácter de participativa. Quizás, esta nota participativa de la reforma es la que le da mejor caracterización en cuanto a demostrar que ella fue una respuesta adecuada al modelo de democracia con justicia social que todos queremos para nuestro país.

Insisto con el carácter participativo de la reforma de 1994, porque es lo que nos hará ubicar mejor con respecto a lo que queremos hacer con la iniciativa popular. El carácter participativo significa que le queremos dar mayor protagonismo al hombre, al ciudadano. Participar significa formar parte de una cosa. Queremos que el ciudadano forme parte de las decisiones y del manejo de la cosa pública. Por eso, también se habla del sentido de la democracia semidirecta, lo que fue bien explicado por el señor senador por la provincia de Buenos Aires. Esta mayor participación del ciudadano no es un capricho, sino que se debe a que las formas tradicionales de representatividad han sido desbordadas en el transcurso del tiempo. Se ha advertido que la representación ya no satisface todas las necesidades de la gente, que quiere un mayor protagonismo directo en la cosa pública.

Nosotros no decimos que con esta norma derogamos el principio representativo, que hemos reafirmado en la reforma de 1994. Pero lo complementamos con la participación.

Con esta iniciativa también queremos abrir una posibilidad para romper con una cierta indiferencia o apatía política y social que se advierte a veces en la sociedad, cuando la gente no participa porque no le interesa, debido a la forma en que se están manejando sus inquietudes. Por

ello, tratamos de romper esa apatía que muchas veces lleva al individuo a aislarse en el "yo" y a no pensar en el "nosotros" con sentido comunitario.

Por eso, quiero poner énfasis en el carácter participativo de esta institución que, en la reforma de la Constitución, tuvo tres vertientes o connotaciones: la participación política, la social y la institucional.

La participación política está dada por las instituciones de iniciativa popular y consulta popular, previstas en los artículos 39 y 40. Pero también hay una participación social que está dada, por ejemplo, con esta posibilidad de que las asociaciones de consumidores y usuarios participen en los organismos de contralor. Es decir, hay una participación social a través de las sociedades intermedias.

También está prevista en el artículo 75, inciso 17) cuando se alude a la obligación de preservar la identidad étnica de nuestros aborígenes y cuando se dice que el pueblo aborigen debe tener participación en todo lo atinente al manejo de los recursos naturales y a los temas que sean de su interés. Esta es otra vía de participación social.

También hay una participación institucional que se vehiculiza a través de la institución del defensor del pueblo, que no es sólo un mecanismo de contralor de la administración pública, que no es tradicional, sino que además le da al individuo la posibilidad de participar a través de un mecanismo de fácil acceso, que le permite llegar con su queja cuando el deficiente funcionamiento de la administración pública o de las empresas privatizadas prestadoras de servicios no cumplen con su finalidad o avasallan los derechos del individuo. Entonces, allí hay una participación institucional.

Hoy hablamos de una participación política a través de la iniciativa popular que —repito— no vulnera ni afecta el principio de la representación, sino que lo complementa. No se sustituye la labor del Congreso con la iniciativa popular; simplemente, se le da al pueblo la facultad de presentar un proyecto de ley. De ahí en adelante, se continúa con el trámite normal de cualquier proyecto de ley; es decir, el estudio en las comisiones, deliberación y sanción por parte de ambas Cámaras.

Por eso, cuando George Burdeau en un libro muy interesante llamado *La Democracia*, habla de este tipo de instituciones como la democracia gobernante, dice que en esa democracia gobiernan

nante la masa participa porque no le sirve o no le alcanza la representación asignada.

Me parece bien que opere esa sustitución, pero no en todo el *iter* de la tramitación de la ley sino en su parte inicial, que es la presentación de la iniciativa popular. Por eso, podemos decir que la iniciativa popular sólo excita —ése es el carácter— la función legislativa, así como una demanda en sede judicial excita la jurisdicción. Entonces, en este caso, la iniciativa popular excita la función legislativa, lo cual no quiere decir, por ejemplo, que la demanda sustituya la labor de un juez, pues cumple con su función de impartir justicia. En el mismo sentido, los legisladores cumplimos con nuestra función de deliberar y legislar.

Repito que aquí estamos ante un perfeccionamiento de la democracia a través de la complementación de la función o carácter representativo que tiene nuestra forma de gobierno.

En lo que hace al proyecto en sí, ya fue explicado claramente y no quiero citar todo lo que podemos decir respecto a que esta institución de la iniciativa popular tiene sus antecedentes en el derecho comparado, lo cual fue muy bien explicado por el miembro informante. Y también en nuestro derecho público provincial que, como siempre, ha ido delante del derecho público nacional; siempre en las constituciones provinciales existieron estas instituciones de avanzada. Inclusive en las cartas orgánicas de algunas municipalidades del interior ya están previstas la iniciativa, el referéndum, el *recall* y la revocatoria del mandato del funcionario como medio de expresión del pueblo, formas que —repito— no tienden a derogar la representación popular sino a complementarla.

Sólo quiero hacer algunas reflexiones más sobre este tema.

Con respecto a la crítica formulada por el señor senador por Formosa, debo decir que precisamente se exige una mayor cantidad de firmantes para que no cualquier iniciativa pueda ser presentada, sino solamente una que represente una voluntad mayoritaria de la gente. Esta es la voluntad, además, del constitucionalista, quien de lo contrario hubiera exigido un piso más bajo.

El artículo 39 habla de hasta un 3 por ciento. Nosotros hemos bajado dicho porcentaje a la mitad, al 1,5 por ciento.

Y en lo que hace al medio por ciento a que hace referencia el proyecto, no se establece porque no se pueda controlar, sino porque se trata de un sistema de muestreo. Es decir, se

pudo haber fijado un 0,5 ó un 0,1 por ciento. Es un sistema de muestreo para verificar la autenticidad, que se complementa con las otras formas de control como la de los certificantes *ad hoc* y las demás expresamente previstas en el proyecto de ley.

Por otra parte, con respecto a que está vedada la presentación de iniciativas respecto de ciertos temas —como los relativos a materia penal, reforma constitucional y tratados internacionales—, quiero plantear lo siguiente: ¿qué pasa si se presenta un proyecto de ley que se refiere, aún en forma incidental, a uno de estos temas? ¿Qué trámite habría que darle? Creo que en ese caso, por supuesto no será un asunto que tendrá el carácter constitucional de una iniciativa popular, pero habrá que considerarlo como un derecho de peticionar a las autoridades que tiene un grupo de ciudadanos. O sea, habrá que darle entrada y tratarlo como un pedido que hace un grupo de ciudadanos sobre un tema determinado, es decir, sobre alguno de los vedados recién mencionados. Pero no se le podría dar el carácter de iniciativa popular.

Finalmente, para terminar, quiero hacer la siguiente reflexión con respecto a la posible sanción —o no— en caso de que el Congreso no trate un tema de estos sometidos a su consideración. En tal caso, creo que no puede haber una sanción expresa.

Es cierto que algunas constituciones provinciales establecen que si el tema no es tratado se convierte en consulta popular. Inclusive, algunas hablan de que queda sancionado en forma ficta. Pero por supuesto, de acuerdo con la reforma de 1994 la Constitución Nacional prohíbe la sanción ficta.

Ello tiene que ver con la responsabilidad política del cuerpo. No podemos establecer otra sanción, porque, ¿cuál es la sanción que estamos teniendo hoy por sancionar este proyecto de ley mucho tiempo después del establecido por la Constitución Nacional? ¿Qué sanción tenemos? La Constitución estableció que teníamos dieciocho meses para sancionarlo y lo estamos haciendo, prácticamente, a los dos años. ¿Cuál es la sanción? ¿Qué sanción tenemos por no haber sancionado el proyecto de ley sobre el Consejo de la Magistratura en término? ¿Cuál es la sanción que se nos impone? Y eso que no hemos cumplido con un mandato constitucional. Es decir, mucho menos podríamos hablar de sanciones por no tratar un proyecto de ley de mucha menor jerarquía del que estamos hablando, que se trata de una ley constitucional.

Por eso, creo que esto hace a nuestra responsabilidad; la sanción la tendremos con la crítica de la opinión pública y también con el voto en ocasión de poner en consideración nuestra postulación para ocupar nuevamente una banca en el caso de que corresponda.

Por tal motivo, señor presidente, considero que está bien que el proyecto de ley no haya establecido una sanción en estos casos, ya que se trata de un cuestión de responsabilidad política de cada uno de nosotros.

Finalmente, debo decir que estoy muy satisfecho por el hecho de que demos hoy sanción a este proyecto de ley —que volverá a la Cámara de Diputados— de acuerdo con un mandato constitucional, ya que va a incorporar a nuestra Carta Magna una de las instituciones más progresistas en materia de democracia semidirecta, como es este derecho de iniciativa popular.

Sr. Presidente (Cafiero). — Se ha agotado la lista de oradores. Hay en la casa treinta y cinco señores senadores, con los cuales escasamente alcanzaríamos el quórum.

Si no hay alguna manifestación en contrario voy a dar por levantada la sesión.

Sr. Genoud. — Señor presidente: deseo formular una manifestación en minoría. Si mañana existiera la posibilidad de formar quórum, habría sesión ordinaria y podríamos avanzar en el tratamiento de este tema. De lo contrario, lo dejaríamos para la semana que viene, el día miércoles. Obviamente, vamos a dar por reproducido el debate en general que hoy se llevó a cabo. De tal modo que votaríamos el proyecto mañana o el miércoles.

Hay senadores radicales en la casa pero acaban de confirmar que el número total de senadores en la casa es de treinta y cinco.

Sr. Presidente (Cafiero). — Tiene la palabra el señor senador por La Rioja.

Sr. Menem. — Acabo de hablar de la responsabilidad y de las sanciones por no sancionar una ley o no permanecer en las bancas. De todos modos creo que lo que ha manifestado el señor senador por Mendoza es correcto. En la próxima sesión deberíamos retomar el debate como si hubiéramos pasado a cuarto intermedio. Si bien no se puede votar un cuarto intermedio porque no tenemos número, sugiero que consideremos —y esto lo analizarán los presidentes de bloque— que la sesión continúa de aquí en adelante y podemos pasar directamente a la votación. Al menos, en lo que hace a este tema para no reproducir el debate.

Sr. Presidente (Cafiero). — Entiendo que como está agotada la lista de oradores, corresponde simplemente votar el proyecto. En consecuencia dejo librado a los presidentes de bloque la posibilidad de celebrar una reunión mañana.

Tiene la palabra el señor senador por Entre Ríos.

Sr. Alasino. — Señor presidente: vamos a intentar —si formamos quórum— sesionar mañana, ya que es día de tablas. Si podemos sesionar retomaremos el debate en el estado en que lo dejamos, o sea, podremos iniciar la votación en general.

De todas maneras, si esto no ocurre, en la reunión de labor parlamentaria del martes, podemos ensayar este mismo acuerdo y empezar la sesión de tablas del próximo miércoles en las mismas circunstancias.

Sr. Presidente (Cafiero). — Insisto, por si no quedó claro, que se trataría solamente de empezar con la votación del proyecto.

Tiene la palabra el señor senador por Corrientes.

Sr. Aguirre Lanari. — Hay coincidencia en tratarlo mañana si es posible. Pero yo pido que establezcamos algún procedimiento como el habitual. Es decir, tener una reunión de presidentes de bloque a mediodía para confirmar el horario de iniciación de la sesión. Salvo que ya lo dispongamos ahora.

Sr. Presidente (Cafiero). — Tiene la palabra el señor senador por La Rioja.

Sr. Menem. — Señor presidente: creo que lo más práctico sería fijar una hora para la iniciación de la sesión. Es decir, que empiece a sonar el timbre a tal hora. Ocurre que en la reunión de presidentes de bloque ya fue concertado el plan de labor. Mañana es día de tablas y habría que fijar una hora determinada para empezar la sesión.

Sr. Alasino. — ¿Se fija para las 16? ¿Intentamos llamar a las 16 y 30?

Sr. Presidente (Cafiero). — Queda convocado el cuerpo para mañana a las 16 y 30. Previamente tendrán que reunirse los señores presidentes de bloque.

Sr. Menem. — No, no haría falta.

Sr. Presidente (Cafiero). — No haría falta. Directamente, se confirmaría con el tratamiento de este proyecto.

Queda levantada la sesión.

—Son las 23 y 44.