

La normativa electoral y la participación popular en la República Argentina

Rodolfo Emilio Munne*

SUMARIO: I. Antecedentes electorales; II. Debate en torno a la ley 8.871 de 1912; III. Síntesis y valoración de la ley 8.871 de 1912; IV. Organización de la justicia electoral; V. La justicia nacional electoral en la actualidad; VI. La reforma constitucional de 1994, sus modificaciones en materia electoral y en cuanto a la participación popular; VII. La iniciativa popular; VIII. Consulta popular; IX. Elección directa por doble vuelta del Presidente y Vicepresidente de la Nación; X. Autonomía de la ciudad de Buenos Aires con facultades de legislación y jurisdicción. La participación popular en las decisiones; XI. Reflexión final.

I. Antecedentes electorales

La Constitución Nacional, en su artículo 1º, establece lo siguiente: «La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, según lo establece la presente Constitución». Concordantemente el artículo 22 dispone: «El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución».

En consecuencia, al adoptarse el sistema político democrático representativo, fue necesario sancionar las leyes electorales pertinentes. La Constitución Nacional vigente rige desde 1853/60, con las reformas de 1866, 1898, 1957 y 1994, pero aun antes de su sanción, es decir, antes de que se constituyera el Estado, existían las provincias argentinas y encontramos entonces normas electorales. Así por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires, el 11 de agosto de 1821 la Junta de Representantes sanciona la ley electoral para esa provincia, estableciendo el sufragio universal por primera vez en América del Sur. El elector debía tener 20 años y el representante ser mayor de 25 y tener propiedad inmueble; la elección era directa y el sistema de mayoría relativa.

Luego de la sanción de la Constitución, en 1857 se dicta la ley electoral N° 140 que establece el sistema de mayoría relativa de lista completa y el voto público, no obligatorio. Cada ciudadano votaba por un número igual al de diputados a los que correspondía la convocatoria.

En 1873 se sanciona una nueva ley, la 623, en la cual se establece que «el representante del partido

electoral tiene atribuciones para fiscalizar el desarrollo del acto». También dispone que «la mesa receptora de votos debe estar colocada en lugar accesible, designándose un espacio conveniente, dentro del cual no podrá haber más personas que las que la componen y un representante que cada partido electoral puede nombrar de los que estén inscriptos en el Registro de la sección, para que, estando cerca de la mesa, haga en su nombre las observaciones que sean justas, especialmente sobre la identidad de las personas». La ley establecía sanciones para los que pretendían votar con nombre supuesto.

Con respecto a la integración de las juntas receptoras de votos, la ley 623 preceptuaba que surgiría de la insaculación de una lista propuesta por una Comisión formada por el presidente de la Legislatura provincial, el presidente del Tribunal Superior y el Juez Nacional. La lista estaba integrada por veinte ciudadanos por sección que supiesen leer y escribir. Al igual que en la ley 140 el voto era público y por lo tanto se identificaba a la persona del votante. En cuanto a la confección del registro electoral éste se haría en base a las inscripciones que se recibiesen. Tenían la calidad de electores todos los varones a partir de los 17 años.

En 1902 se sanciona la ley 4161 que deroga la legislación anterior y reemplaza el sistema electoral de la lista completa por el de circunscripciones uninominales. Se dividió a la república en tantas circunscripciones electorales como diputados debían elegirse. El voto seguía siendo público y cada ciudadano votaba por un solo candidato, el que correspondía a la circunscripción de su domicilio. En la elección de diputados de 1904 fue utilizado este sistema, siendo elegido por una de las circunscripcio-

* Presidente de la Cámara Nacional Electoral en Argentina.

nes de la Capital Federal, el doctor Alfredo L. Palacios, el que se convierte entonces en el primer diputado socialista de América. Cabe poner de relieve el artículo 11 de esta ley que establece: «El derecho de sufragio es individual y ninguna autoridad, ni persona, ni corporación, ni partido o agrupación política, puede obligar al elector a votar en grupos de cualquier denominación que fuesen». El votante no podía ser detenido durante las horas del acto electoral, salvo caso de flagrante delito, ni ser estorbado en su tránsito de su domicilio al lugar de la elección, ni obligado a dar su voto por otro candidato distinto al de su preferencia, pudiendo dirigirse al juez competente en relación a todo acto atentatorio de su libertad, seguridad e inmunidad individual.

La ley 4161 restableció la edad de 18 años para ser considerado elector. Además, excluía de esta condición a los dementes declarados tales en juicio, los sordomudos que no supieran darse a entender por escrito, los eclesiásticos regulares, los dementes y mendigos reclusos en asilos públicos, los soldados, cabos y sargentos de la tropa de línea y los agentes o gendarmes de policía. Poco tiempo duró la vigencia de la ley 4161 pues en 1905 fue modificada por las Nros. 4578 y 4719, las que dejaron sin efecto el sistema de las circunscripciones uninominales, restableciéndose el sistema de la lista plural o completa. El elector, volvió a votar, como antes de la 4161, en forma plurinominal, es decir, por una lista de diputados correspondiente a su distrito. Debía presentar, en el momento del voto, una boleta de papel en blanco, impresa o manuscrita doblada en cuatro, la que debía contener el nombre de las personas por las que votaba.

En diciembre de 1910 el Poder Ejecutivo Nacional, a cargo a la sazón del Presidente Roque Sáenz Peña, remite al Congreso el proyecto de ley de enrolamiento general. En el mensaje que lo acompañaba se decía que la papeleta de enrolamiento habrá de acreditar la identidad de la persona y habrá de presentarse en todos los actos de la vida civil, a la vez que servirá como libreta cívica, con lo que se conseguirá que ésta resulte intransferible. En consecuencia, se lograría que un mismo documento sirviera como identificación civil, militar y asimismo a los fines electorales. La ley se sancionó en 1911 y lleva el número 8130 y dispone que el padrón electoral se confeccionará sobre la base del enrolamiento militar. De esta forma los partidos políticos podrán verificar

con facilidad la exactitud de los datos contenidos en el registro electoral.

Pero la ley 8130 constituía sólo la primera etapa de una fundamental reforma electoral que se completa con la No: 8871 de 1912 que establece en la república el voto obligatorio y secreto y el sistema de distribución de cargos luego de la votación, los dos tercios de los mismos al partido clasificado en primer término y un tercio al partido que haya obtenido el segundo lugar. A su vez, el elector votaba por una lista que contenía sólo dos tercios de los candidatos y podía efectuar tachas y sustituciones en la misma.

II. Debate en torno a la ley 8.871 de 1912

En el mensaje con que el Poder Ejecutivo acompañó el proyecto de la ley 8871 enviado a la Cámara de Diputados en 1911 se expresaba que habiendo sido sancionadas por el Congreso las leyes de enrolamiento militar y padrón electoral, la Nación tendría dentro de poco tiempo un censo electoral completo y depurado. Continuaba el mensaje diciendo que «por el momento al menos el Poder Ejecutivo opina que el proyecto que se acompaña garantiza la libertad y la pureza del sufragio, sustrayéndolo al influjo de los intereses y pasiones locales. Las leyes electorales son solamente la combinación de aquellos medios que en determinando momento pueden ser aconsejados como convenientes y oportunos para asegurar la libertad personal del elector, la emisión consciente del voto y la perfecta verdad del escrutinio que condensa la voluntad popular».

Una larga y fundamentada discusión tuvo lugar en la Cámara de Diputados, en especial en lo relativo al sistema electoral de los tercios, denominado en el debate de lista incompleta. Con respecto a ello es necesario transcribir a continuación el actual artículo 45 de la Constitución Nacional, el que en la época de la discusión era el 37: «La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado, y a simple pluralidad de sufragios...». Acorde a este artículo, ¿qué sistema electoral establece el texto constitucional? Pareciera que ninguno. Si en cambio está claro que el voto debe ser directo y no indirecto y que la distribución de cargos se hará a simple pluralidad de sufragios, lo que significa que se

desecha el sistema de la mayoría absoluta. No queda por otra parte bien clarificado si todas las representaciones en juego deben ser adjudicadas únicamente al partido que obtuvo el primer lugar, o bien, puede asignarse una parte de esos cargos a la primera minoría.

Con el transcurso del tiempo, el debate de 1911 y 1912 se considera de relevancia trascendental en la historia electoral argentina. En efecto, un aspecto de vital importancia en el funcionamiento de la democracia se discutía en aquellos días. En toda elección hay siempre un ganador, ya sea por mayoría absoluta o relativa, generalmente en base a esta última. ¿Esto quiere decir, forzosamente, que todos los cargos en disputa le corresponden a ese ganador, o bien, la minoría o las minorías tienen derecho también a alguna adjudicación? En la actualidad, muchas legislaciones, inclusive la argentina, han adoptado la representación proporcional, pero en 1912 en nuestro país el gran dilema era si se continuaba como hasta ese entonces, sin representación de las minorías, o bien se les reconocía el derecho a tener sus representantes en la Cámara de Diputados.

El diputado Ramón I. Cárcano sostuvo que el viejo instrumento de la lista completa no podía seguir siendo eje del gobierno representativo. «La minoría de electores produce la minoría de elegidos y entonces la representación nacional es la expresión intacta de la soberanía popular. El gobierno es de la mayoría, pero la representación traduce la soberanía, que no es una fracción, sino una integridad.» El diputado Lucas Ayarragaray sostuvo que en la reforma propuesta encuentra el instrumento de una transformación pacífica, que conducirá a la democracia argentina hacia nuevos métodos de lucha y formas superiores de organización. A su vez, el diputado Tulio López Mañán sostuvo que «la lista incompleta, señalando un primer paso para salir de la lista completa, está dentro del orden natural, ya que ésa es la forma como todos los procesos evolutivos se producen». Por su parte, el Ministro del Interior, Dr. Indalecio Gómez, expresó en la Cámara de Diputados que el mundo marchaba hacia la representación de las minorías en una proporción aproximada a sus fuerzas reales.

El sistema electoral que se implantaba consistía en que el partido que obtuviera el primer lugar en el escrutinio iba a ser adjudicatario de los dos tercios de los cargos en disputa y el partido colocado en el segundo lugar conseguiría el tercio restante. Con ello

se terminaba con el sistema empleado hasta ese momento en el que sólo el partido mayoritario obtenía cargos. Durante el debate se llamó al nuevo sistema de lista incompleta pues el elector sólo votaba por los dos tercios de la lista, a diferencia del sistema anterior en el que sufragaba por el total de la misma. El sistema, llamado posteriormente minoritario empírico, era asimismo de lista abierta, ya que no se trataba de una lista cerrada en la que el ciudadano sólo puede votar por la totalidad de la misma; por el contrario, en el que estamos analizando se permitía a los electores eliminar candidatos de la lista elegida y sustituirlos por otros que figuren en otras listas; serán proclamados los que resulten con mayor número de votos, cualquiera que sea la lista o listas en que figuren.

Este sistema de los tercios con lista abierta fue aplicado en la República Argentina entre 1912 y 1962, en veinticinco elecciones nacionales para elegir diputados, electores de Presidente y Vicepresidente de la Nación y electores de Senadores Nacionales por la Capital Federal. En la elección de convencionales reformadores de la Constitución Nacional en 1957 y en las de diputados nacionales a partir de 1963 y hasta el presente se adoptó el sistema de representación proporcional y dentro del mismo el subsistema conocido con el nombre del matemático belga D' Hondt. La fundamentación de la adopción del nuevo procedimiento de distribución de los cargos se basó en que los partidos con representación parlamentaria que surgieran del mismo tendrían mayor coincidencia con los votos emitidos por los ciudadanos.

En cuanto al establecimiento del voto obligatorio, encontradas opiniones a favor y en contra se expusieron en el debate y cabe destacar que en la primera votación en la Cámara de Diputados triunfó la tesis del voto facultativo, aprobándose en cambio en el Senado el proyecto del Poder Ejecutivo, consiguiéndose en la revisión efectuada por la Cámara, mayoría a favor del voto obligatorio obteniéndose finalmente la sanción legislativa el 10 de febrero de 1912.

Es ilustrativo destacar algunos de los conceptos que se expresaron en la discusión en el Congreso. El entonces Ministro del Interior, Dr. Indalecio Gómez sostuvo «que el voto es una prestación que debe el ciudadano al Estado para los fines de constituir el gobierno. Prestación que puede ser coactivamente exigida, pues es una obligación que interesa al bien público». Se hizo referencia a la escasa concurrencia hasta entonces de los ciudadanos al comicio. Los que

se abstendrían eran muchos más que los que concurrían. Se dijo que también España se encontraba antes del establecimiento del voto obligatorio con una abstención similar. Con posterioridad, la concurrencia ascendió a un 75% de los ciudadanos. Varios legisladores fundamentaron su posición en que el sufragio no sólo es un derecho, sino que también es una función pública, partiendo de la base que la integración del gobierno depende precisamente del sufragio y por lo tanto, cuanto mayor sea la cantidad de ciudadanos votantes, mayor representatividad tendrá el gobierno. El senador Pedro Olachea y Alcorta se preguntó: «¿Hay en una democracia una cuestión más grave y fundamental que la designación de sus mandatarios? ¿Hay nada más esencial para los destinos de un pueblo y el acierto o desacierto de sus gobernantes que la designación del presidente, diputados y senadores? Así como se ha establecido por ley la educación gratuita y obligatoria, también el voto debe ser obligatorio».

III. Síntesis y valoración de la ley 8.871 de 1912

Esta ley, cuyos contenidos fueron ideados e impulsados por el entonces Presidente de la Nación, Dr. Roque Sáenz Peña y por el Dr. Hipólito Yrigoyen, líder de la Unión Cívica Radical, principal oposición de la época, es considerada por todos los estudiosos del Derecho Electoral, como la piedra angular que permitió dotar al ordenamiento jurídico argentino de las reglas necesarias para que la soberanía popular pudiera ser ejercida sin temores ni condicionamientos.

Cabe sintetizar sus disposiciones en:

- a) Reconocimiento del sufragio universal e igualitario para todos los ciudadanos, lo que fue completado en 1947 con el otorgamiento de los derechos políticos también a las mujeres;
- b) Sufragio obligatorio, exceptuándose de la obligación pero no del derecho a votar, a los mayores de setenta años;
- c) Sufragio secreto, a fin de que nadie pueda conocer por qué partido o persona votó el elector;
- d) Padrón electoral sobre la base del enrolamiento militar;
- e) Escrutinio definitivo a cargo de las Juntas Escrutadoras, realizado en presencia de los candidatos o apoderados de los mismos;

- f) Representación de las minorías mediante el sistema electoral de los tercios con lista abierta.

Debe destacarse que las precedentes disposiciones han sido mantenidas por leyes posteriores y por la actual legislación, salvo en cuanto a la formación del padrón electoral en base al Registro Nacional de las Personas y al sistema electoral que fue reemplazado por el de representación proporcional desde 1957.

IV. Organización de la justicia electoral

La ley 8871 estableció que la formación de los padrones electorales en base a los datos del enrolamiento militar estuviese a cargo de los jueces federales. Dependientes de estos juzgados se crearon las secretarías electorales. Es decir que, la organización de lo electoral así como la aplicación de la normativa específica y el juzgamiento de los casos litigiosos que se presentasen, se encomendó a Jueces que se encontraban dentro de la estructura del Poder Judicial de la Nación. Como tribunales de segunda instancia intervenían las Cámaras Federales de Apelaciones de la respectiva jurisdicción territorial.

En 1962 se produce un importante avance en lo relativo al reconocimiento legal de la autonomía de la materia electoral, se crea la Cámara Nacional Electoral, integrada por cinco jueces y un procurador general electoral. Las funciones que se le fijaban eran las siguientes: dirigir y fiscalizar el funcionamiento del fichero nacional de electores y fiscalizar los de los distritos; dirigir y fiscalizar el fichero nacional de afiliados de los partidos políticos y fiscalizar los de los distritos; dictar las normas a que deberán sujetarse la formación y el funcionamiento de los ficheros generales y de distritos, de cartas de ciudadanía, de inhabilitados, de faltas electorales y de juicios paralizados en razón de inmunidades; examinar y aprobar o desaprobado el ejercicio económico financiero de los partidos políticos nacionales o regionales, y las cuentas relacionadas con los ingresos y egresos de todos los partidos de distrito que intervengan en las elecciones nacionales, en este último caso previo informe de los jueces nacionales electorales.

La Cámara era la autoridad superior en materia de justicia electoral y conocía: a) originariamente, de oficio o a petición de parte, acerca de la formación, constitución, organización, funcionamiento y extinción de los partidos políticos nacionales o regionales; b) en

grado de apelación, de las resoluciones definitivas recaídas en las cuestiones iniciadas ante los jueces nacionales electorales.

V. La justicia nacional electoral en la actualidad

Organización: Está constituida por una primera instancia a cargo de los veinticuatro jueces federales electorales, uno por cada una de las veintitrés provincias y uno por la Capital Federal. Cada juzgado tiene una secretaría y una prosecretaría electoral. Cada una de estas veinticuatro divisiones territoriales constituye un distrito electoral, el que a su vez está subdividido en secciones, las que corresponden a los partidos o departamentos que integran cada provincia o el territorio nacional, o bien a las distintas zonas de la Capital Federal. A su vez, las secciones se subdividen en circuitos que son las agrupaciones de electores en razón de la proximidad de sus domicilios. Finalmente, un circuito tendrá por lo menos una y generalmente varias mesas receptoras de votos.

Como tribunal de segunda instancia existe la Cámara Nacional Electoral integrada por tres magistrados, asistidos por dos secretarios con jerarquía de jueces de primera instancia, un secretario de Cámara y un prosecretario de Cámara. Tiene jurisdicción en todo el ámbito territorial de la república, siendo tribunal de alzada de las decisiones de los veinticuatro jueces federales electorales de primera instancia, así como de aquéllas emanadas de las juntas electorales nacionales que por prescripción legal se constituyen sesenta días antes de las elecciones generales. La jurisprudencia de la Cámara prevalece sobre la proveniente de los jueces o de las juntas electorales.

VI. La reforma constitucional de 1994, sus modificaciones en materia electoral y en cuanto a la participación popular

El 10 de abril de 1994 tuvieron lugar las elecciones de convencionales constituyentes encargados de reformar la Constitución. Los ciudadanos habilitados para votar ascendieron a 21,640,458. Los partidos políticos o alianzas electorales que participaron en dichos comicios y obtuvieron convencionales fueron

21. La cantidad total de convencionales ascendió a 305, suma que surge de adicionar el número total de diputados nacionales: 257 al número total de senadores nacionales en ese momento: 48.

La distribución de los convencionales entre los partidos políticos intervinientes fue la siguiente: Partido Justicialista, incluidos los distritos en que participó en alianzas: 134; Unión Cívica Radical: 72; Alianza Frente Grande: 31; Movimiento por la Dignidad y la Independencia: 21; Fuerza Republicana: 7; Unión del Centro Democrático: 3; Demócrata Progresista: 3; Diversos partidos que actúan en un solo distrito: 34.

Los convencionales constituyentes realizaron la reforma de más envergadura desde la sanción de la Constitución en 1853. Entre los institutos incorporados cabe destacar la elección directa de los senadores nacionales, dos por la mayoría y uno por la primera minoría por cada provincia y por la ciudad de Buenos Aires y la reducción de los mandatos de los que resulten electos. Anteriormente, la elección de dichos legisladores era efectuada en forma indirecta mediante la intervención de los cuerpos legislativos de cada provincia, o bien del colegio electoral de la ciudad de Buenos Aires.

En cuanto a las formas semidirectas de democracia la reforma de 1994 ha incorporado en sus artículos 39 y 40 respectivamente la iniciativa y la consulta popular. Sabemos que dichas formas consisten en procedimientos mediante los cuales el pueblo interviene directamente en el ejercicio de la función constituyente o legislativa, o toma decisiones referentes a los que ejercen los poderes públicos, o bien, toma decisiones sobre cuestiones políticas de fundamental importancia. Estos procedimientos se encuentran establecidos en varias constituciones europeas, en algunas estatales de los Estados Unidos de América y en varias repúblicas latinoamericanas.

La justificación de la inclusión de dichos procedimientos en las constituciones de Estados democráticos representativos se encuentra en la necesidad de que el cuerpo electoral pueda tener una participación directa en la adopción de determinadas decisiones que por su importancia no pueden quedar libradas sólo a lo que opinen los representantes o los partidos políticos de los cuales provienen.

Acorde a esto, se infiere que el régimen representativo, sin el agregado de los referidos procedimientos, con respecto a determinadas decisiones, no sería

idóneo para expresar la real voluntad de los representados.

Las principales formas semidirectas son las siguientes:

El plebiscito: consistente en la consulta al pueblo sobre una decisión política fundamental, como por ejemplo la manifestación de confianza hacia un hombre o un régimen político, como lo fueron los plebiscitos napoleónicos de comienzos del siglo pasado.

El referéndum que, partiendo de la base que es diferente al plebiscito, se lo define como el procedimiento mediante el cual el pueblo ratifica o rechaza proyectos o actos de contenido normativo, a ser considerados o ya aprobados por los órganos representativos.

La iniciativa popular que, a diferencia del derecho a peticionar a las autoridades, es la facultad acordada a determinado número o porcentaje del cuerpo electoral a fin de exigir a las autoridades la convocatoria a un referéndum o el tratamiento de un proyecto de ley.

La revocatoria popular es una facultad de una fracción del cuerpo electoral para que se convoque al pueblo a fin de que decida si el mandato que ejerce un funcionario electivo debe ser revocado o no.

VII. La iniciativa popular

El mencionado artículo 39 incorporado a la Constitución en 1994 establece: «Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses.»...«No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal».

Acorde a lo precedente la ley 24.747 de 1996 reglamentó dicho artículo 39 estableciendo que la iniciativa popular requerirá la firma de un número de ciudadanos no inferior al uno y medio por ciento del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales y deberá representar por lo menos a seis distritos electorales. Recordemos que cada distrito electoral corresponde al territorio de cada una de las veintitrés provincias, o bien a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo la ley establece que 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.

De la redacción de la ley surge que el alcance regional debe entenderse con respecto a iniciativas referentes a facultades dentro de la competencia federal y que involucren a una zona o región, acorde a lo previsto en el artículo 124 de la Constitución Nacional y no a cuestiones referidas a facultades provinciales o locales, pues en estos casos el proyecto de ley no puede invadir esa esfera de competencias.

El comienzo del tratamiento parlamentario del proyecto tiene lugar en la Cámara de Diputados, siendo ésta entonces Cámara originaria. Pero previo a ello la Justicia Nacional Electoral verificará por muestreo la autenticidad de las firmas en un plazo no mayor de veinte días. El tamaño de la muestra no podrá ser inferior al medio por ciento de las firmas presentadas. Es decir que, sobre un padrón nacional de 23,174,271 de electores la ley exige por lo menos el 1.5% del mismo, o sea 347,614 ciudadanos y de éstos el medio por ciento de muestra o sea 1,738 firmas. A su vez, la norma legal establece que en caso de verificarse que el cinco por ciento o más de las firmas fuesen falsas, se desestimará el proyecto de iniciativa popular.

Esta previsión de la ley tiende sin duda en buena medida a desalentar la presentación de firmas no auténticas y por el contrario hace un llamado a la responsabilidad de los promotores de la iniciativa, pues es de destacar que con sólo 86 firmas falsas (5% de 1,738) la presentación queda invalidada.

Se desprende asimismo de la ley reglamentaria que el objetivo perseguido ha sido el de imprimirle rapidez al proceso de tratamiento del proyecto, pues en su artículo 10 establece que dentro de las cuarenta y ocho horas de recibido en la Cámara de Diputados se lo girará a la Comisión de Labor Parlamentaria, incluyéndoselo en el orden del día con tratamiento preferente. También se establece el plazo de quince días corridos para que cada una de las Comisiones en que se divide la Cámara y a las cuales se haya girado el proyecto, dictaminen sobre el mismo. También la ley, al igual que la Constitución Nacional, dispone que el Congreso deberá dar expreso tratamiento al proyecto dentro del término de doce meses.

La normativa no ha establecido qué consecuencias ha de traer el incumplimiento de dicho plazo. No podrá sin embargo interpretarse en que se operaría una sanción tácita, ya que el artículo 82 de la

Constitución exige que la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente.

VIII. Consulta popular

Establecida en el artículo 40 de la Constitución Nacional cabe señalar que se han previsto dos especies de esta clase de forma semidirecta de democracia: la vinculante y la no vinculante. La primera, contenida en el primer párrafo del aludido artículo, deberá ser puesta en movimiento a iniciativa de la Cámara de Diputados, con lo que se desecha la iniciativa por parte del Poder Ejecutivo o la Cámara de Senadores. Dicha Cámara someterá a la decisión del electorado el proyecto de ley correspondiente, no pudiendo ser vetada por el Poder Ejecutivo la ley que resuelva la convocatoria al pueblo. El voto afirmativo por el pueblo de la Nación del proyecto sometido a su decisión lo convertirá en ley y su promulgación será automática. Es decir, que se trata de un procedimiento especial distinto al establecido por la misma Constitución para las leyes comunes. A su vez, debe destacarse que la emisión del voto por el pueblo en la consulta vinculante es obligatoria, de acuerdo con la regla general del artículo 37.

La segunda consulta prevista por el artículo 40 es la no vinculante. En este caso se trata solamente de un pedido de opinión al pueblo sobre algún tema dentro de las respectivas competencias del Congreso o del Presidente de la Nación, lo que debe entenderse que podrá ser sobre una ley o sobre cualquier acto que pueda encuadrarse dentro del ámbito de actuación del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo.

La convocatoria la puede efectuar el Congreso o la Presidencia de la Nación y asimismo, la emisión del voto por el ciudadano en dicha consulta no es obligatoria, estableciéndose entonces una excepción a lo normado de manera general por el referido artículo 37. Al no ser vinculante los órganos legislativos y el ejecutivo no quedarán ligados y podrán entonces resolver la cuestión sometida a opinión en forma distinta a la decisión de los votantes.

Cabe señalar que el tercer párrafo del artículo 40 establece: «El Congreso Nacional, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular». Acorde a esta redacción, los constituyentes han delegado al legislador ordinario, aunque con una

mayoría especial, amplias atribuciones respecto a la reglamentación de las dos consultas previstas. A diferencia de la iniciativa popular no se han previsto constitucionalmente materias que no puedan ser objeto de consulta. Esas restricciones podrán, sin embargo, ser establecidas legislativamente en la reglamentación que se dicte en el futuro.

IX. Elección directa por doble vuelta del Presidente y Vicepresidente de la Nación

Esta es otra de las novedades que en materia electoral trajo la reforma constitucional de 1994. Es necesario recordar que antes de dicha reforma la Constitución había establecido la elección indirecta por medio de electores. A su vez, éstos provenían del voto de los ciudadanos. El número total de electores era igual al duplo de la cantidad total de diputados nacionales más la cantidad total de senadores. En 1994 se establece la elección directa, determinándose que cuando la fórmula que resulte más votada en la primera vuelta hubiera obtenido más del cuarenta y cinco por ciento de los votos afirmativos válidamente emitidos, sus integrantes serán proclamados Presidente y Vicepresidente de la Nación.

También pasará esto cuando la fórmula que resultare más votada en la primera vuelta hubiera obtenido el cuarenta por ciento por lo menos de los votos afirmativos válidos y además existiera una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto del total de los votos afirmativos válidos, sobre la fórmula que le sigue en número de votos. Si no se dieran cualesquiera de estas dos situaciones tendrá lugar una segunda vuelta entre las dos fórmulas más votadas, dentro de los treinta días de celebrada la primera vuelta.

Asimismo, la reforma de 1994 determinó el plazo del mandato del Presidente y Vicepresidente en cuatro años, pudiendo ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Antes de dicha reforma, la Constitución prohibía la reelección inmediata.

X. Autonomía de la ciudad de Buenos Aires con facultades de legislación y jurisdicción. La participación popular en las decisiones

La reforma de 1994 confirió en su artículo 129 un régimen de gobierno autónomo para la ciudad de Buenos Aires, estableciendo que su Jefe de Gobierno será elegido directamente por el pueblo. Cabe recordar que con anterioridad la Constitución establecía que el Presidente de la Nación era el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación. Acorde a ello el primer mandatario designaba al titular del Ejecutivo de la Ciudad, denominado Intendente Municipal y el Congreso Nacional dictaba la ley orgánica municipal. La reforma previó la existencia de un Estatuto Organizativo de las instituciones de la Ciudad, el que sería sancionado por los representantes de los habitantes de la misma. La elección del Jefe de Gobierno de la ciudad autónoma, así como de los estatuyentes, tuvo lugar el 30 de junio de 1996. La sanción del Estatuto, verdadera Constitución, se produjo el primer día de octubre de 1996.

Debe destacarse que la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha avanzado bastante en el campo de la participación popular en las decisiones de gobierno. Con tal orientación ha establecido el derecho de iniciativa del electorado de la Ciudad para poder presentar proyectos de ley ante la Legislatura, los que deberán contar con la firma del uno y medio por ciento del padrón de la Ciudad. Téngase en cuenta que dicho padrón es de 2,526,423 electores. La Legislatura deberá sancionar o rechazar tales proyectos en el término de doce meses.

También se establece la posibilidad de convocatoria a referéndum obligatorio y vinculante destinado a la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general. El titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad debe convocar a dicho referéndum cuando la Legislatura no hubiera tratado en el plazo de doce meses un proyecto de ley proveniente de iniciativa popular, siempre que el mismo cuente por lo menos con el quince por ciento de firmas del total de inscriptos en el padrón electoral.

En cuanto a la posibilidad de la revocación de mandatos de funcionarios electivos se establece como derecho del electorado la solicitud en ese sentido, siempre que se reúna el veinte por ciento de los inscriptos en el padrón electoral de la Ciudad o de la Comuna correspondiente. No será admisible el pedido si el funcionario no ha cumplido un año de mandato, o bien, le restare menos de seis meses para la expiración del mismo.

La Constitución de la Ciudad también establece un procedimiento especial obligatorio para la sanción de

leyes por la Legislatura referidas a proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos.

Dicho procedimiento consiste en la aprobación inicial por la Legislatura, seguida de publicación y convocatoria a audiencia pública, dentro del plazo de treinta días, para que los interesados presenten reclamos y observaciones que deberán ser

considerados por la Legislatura como paso previo a la aprobación definitiva del proyecto.

XI. Reflexión final

Como corolario del presente trabajo de síntesis del desarrollo de la materia electoral en la Argentina durante este siglo, podemos advertir que ya en el umbral del siglo XXI y acorde a las modificaciones normativas producidas en el derecho comparado, nos encontramos con nuevas disposiciones cuya evidente finalidad es la de promover una cada vez más creciente participación popular en las decisiones de los órganos de gobierno, en un todo de acuerdo a lo que insistentemente el electorado ha venido reclamando.

Que esas nuevas normas y las que se sancionen en el futuro en el mismo sentido, sean el canal adecuado tendiente a la tan necesaria conexión entre las decisiones de los ocupantes de los cargos de gobierno y la exteriorizada voluntad del pueblo, no sólo mediante los actos eleccionarios, sino a través de procedimientos como la iniciativa y la consulta.

