

NEUQUÉN, 18 de enero de 2016

SEÑOR PRESIDENTE:

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted —y por su intermedio a los miembros de la Honorable Cámara— con el objeto de solicitarle tenga a bien considerar el tratamiento del siguiente Proyecto de Ley, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 318 de la Constitución Provincial, enmiéndose el artículo 202 del citado Cuerpo constitucional.

Sin otro particular, hacemos propia la oportunidad para saludar a usted muy atentamente.

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN
SANCIONA CON FUERZA DE
LEY:

Artículo 1° En ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 318 de la Constitución Provincial, enmiéndose el artículo 202 del citado Cuerpo constitucional, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 202 El gobernador y el vicegobernador de la Provincia serán elegidos directamente por el pueblo de la Provincia, a simple pluralidad de sufragios.

Resultará electa la fórmula que obtenga más del cuarenta y cinco por ciento (45%) de los votos afirmativos válidamente emitidos, en su defecto, aquella que hubiere obtenido un cuarenta por ciento (40%) por lo menos, de los votos afirmativos válidamente emitidos y, además existiere una diferencia mayor a diez (10) puntos porcentuales respecto del total de los votos afirmativos válidamente emitidos, sobre la fórmula que le sigue en número de votos.

Si ninguna fórmula alcanzare estas mayorías y diferencias de acuerdo al escrutinio realizado por la Junta Electoral, se procederá a realizar una segunda vuelta dentro del plazo de treinta (30) días.

En la segunda vuelta participarán solamente las dos fórmulas más votadas en la primera vuelta, resultando electa la que obtenga mayor número de votos afirmativos válidamente emitidos.

En caso de empate, la Legislatura en votación nominal y por mayoría de dos tercios (2/3) de los miembros presentes, decidirá cuáles de ellos ocuparán los cargos. En segunda votación, bastará simple mayoría”.

Artículo 2° Convócase a la ciudadanía neuquina a referéndum popular obligatorio de la enmienda expresada en el artículo anterior, el que se realizará en la fecha que fije el Poder Ejecutivo para las elecciones a realizarse durante el transcurso del año 2017.

Artículo 3° El ciudadano neuquino deberá aceptar o rechazar la enmienda.

La enmienda se considerará aprobada, si el total de votos afirmativos alcanza un mínimo de la mitad más uno de los votos válidos.

Los facsímiles de las boletas oficiales a utilizarse, deberán contener las fórmulas, por el “SÍ” o por el “NO”. Las boletas tendrán el escudo de la Provincia, la leyenda “Consulta en Referéndum al Pueblo de la Provincia del Neuquén” y, el siguiente texto: “SÍ a la enmienda Ley...” o “NO a la enmienda Ley...”, transcribiendo a continuación el artículo que se pretende enmendar.

Artículo 4° Los partidos políticos y alianzas electorales reconocidos gozarán de las facilidades y garantías necesarias para hacer conocer su opinión y fiscalizar los procedimientos de votación y escrutinio. Los cargos de autoridad de mesa serán carga pública.

Artículo 5° La resolución de la Junta Electoral provincial, de acuerdo a los resultados del referéndum y a la presente Ley, proclamará enmendado o no, el artículo 202 sometido a referéndum. A partir de que dicha resolución quede firme y con autoridad de cosa juzgada, la enmienda convalidada quedará vigente, con su publicación en el Boletín Oficial.

Artículo 6° Aprobada la enmienda se incorporará a la Constitución de la Provincia, con un asterisco de cita a pie de página en donde se transcribirá, en letra reducida, la redacción originaria.

Artículo 7° Esta Honorable Legislatura dispondrá la edición de tres mil (3.000) ejemplares con el texto modificado. Siete (7) ejemplares, serán firmados por el gobernador de la Provincia, el presidente de la Honorable Legislatura Provincial, la totalidad de los miembros de la Cámara, refrendados por el secretario de la Cámara. Estos ejemplares serán enviados al Honorable Congreso de la Nación, al Poder Ejecutivo nacional, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunal Superior de Justicia de la Provincia, reservándose un ejemplar en esta Honorable Legislatura. Los otros dos ejemplares, se remitirán al Archivo General de la Nación y al Sistema Provincial de Archivos, con destino al Archivo Histórico.

Artículo 8° Los gastos que demande el cumplimiento de la presente Ley, serán imputados al Presupuesto General de la Provincia.

Artículo 9° Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

El *ballotage* o segunda vuelta es una técnica utilizada en lo electoral y consiste en la necesidad impuesta a todo candidato a un cargo electivo de obtener en el escrutinio la mayoría absoluta de los sufragios válidos para hacerse acreedor al cargo⁽¹⁾.

Para el caso en que ninguno de los contendientes hubiese alcanzado dicho porcentaje en la primera “vuelta” electoral, deberá celebrarse una segunda votación entre los dos candidatos que han obtenido la mayor cantidad de sufragios.

El instituto aparece en Francia y luego es utilizado por otros países de Europa y resto del mundo tales como Afganistán, Austria, Bulgaria, Croacia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Ghana, Indonesia, Polonia, Portugal, Serbia, Ucrania, Zimbabwe, Egipto, Argelia, Armenia, Bahrein, Bielorrusia, Benin, Costa de Marfil, Senegal, Sierra Leona, Siria, Togo, Tonga, Túnez, Turquía, Lituania, Macedonia, entre otros países que optaron por este instituto.

Además fue incorporado a la normativa electoral de varias naciones latinoamericanas y ello ocurre a partir del advenimiento de la ola democratizadora posterior a los gobiernos autoritarios. Es decir, se pretendió en América Latina instrumentar nuevos mecanismos susceptibles de asegurar el imperio del derecho y la gobernabilidad en las nuevas y frágiles democracias⁽²⁾.

De la mano de las reformas constitucionales de América Latina, se discute la ampliación de las libertades públicas y de sus garantías, nuevas formas de participación, la relación entre los poderes estatales, entre otros temas de importancia, a los que se suman todas las cuestiones que giran alrededor de la designación de los gobernantes en una democracia representativa⁽³⁾.

⁽¹⁾ El *ballotage*, es una institución del constitucionalismo francés, su creación data del siglo XIX (1852), a raíz de la instauración del Segundo Imperio de Napoleón III en Francia, para recién en la III República volver a ser aplicado y reaparecer nuevamente en la V República Francesa.

⁽²⁾ Entre los países latinoamericanos que adoptaron el *ballotage*, se encuentran Ecuador, Perú, El Salvador, Guatemala, Haití, Brasil, Chile, Paraguay y Colombia.

⁽³⁾ Daniel A. Sabsay *El ballotage, su aplicación en América Latina y la gobernabilidad* señala: “El ‘ballotage’ es uno de los procedimientos que dentro del marco de lo electoral ha originado un sostenido interés en la mayoría de los países latinoamericanos. Prueba de ello lo constituye el número importante de países que hemos mencionado que han decidido incorporarlo a su derecho público, como asimismo el interés que ha despertado la posibilidad de su aplicación en muchos otros, cuando observamos la gran cantidad de propuestas por vía de proyectos de ley o de dictámenes en los cuales se estudia o se propone su adopción”.

Bien ha señalado el constitucionalista Daniel Sabsay: “*El regreso al Estado de Derecho importa para los países que acceden a él el deseo de buscar formas institucionales que aseguren su permanencia. No debemos olvidar que todas estas naciones tienen como nota en común el carácter recurrente de los golpes de Estado, es decir que en ellos la discontinuidad constitucional y los gobiernos de facto, constituyen una característica que hace a su ‘normalidad’ institucional*”⁽⁴⁾.

Con el *ballotage* o segunda vuelta, se apunta a conseguir el mayor consenso a favor de los ocupantes de los cargos estatales que se eligen y por ende, conseguir que ellos gocen de legitimidad, producto del voto favorable de la mayoría absoluta de los votantes⁽⁵⁾.

Por otra parte, el instituto tiende a reducir el número de partidos actuantes, ya que suele darse el fenómeno de la proliferación de agrupaciones políticas sin que su existencia provenga de una identificación real con los intereses de un sector de la sociedad, sino como el resultado de un mero cálculo o especulación, encaminado a la obtención de alguna ventaja política.

En la República Argentina el *ballotage* fue el resultado de la enmienda constitucional del 24 de agosto de 1972, aprobada por la dictadura militar, que para ese entonces gobernaba el país. Se trató de una reforma a la Ley fundamental previa a la restauración democrática que tendría lugar a principios de 1973.

En la referida enmienda se estableció la elección directa del presidente y del vicepresidente de la República, modificando el procedimiento indirecto establecido en la Constitución de 1853. Idéntica medida se adoptó para la designación de los senadores nacionales.

En base a dicha enmienda se dictó la Ley 19.982 que establece el Sistema Electoral Nacional, la que dispuso que el presidente y el vicepresidente serían elegidos por el pueblo de la Nación simultánea y directamente, resultando electa la fórmula que obtuviera más de la mitad de los votos válidos emitidos, y, en el caso de que ninguna alcanzare la mayoría, se realizaría una segunda vuelta dentro de los treinta días siguientes. En la segunda elección podían participar todos los candidatos que en la primera hubiesen logrado más del 15% de los sufragios válidos emitidos. Otra norma determinó el mismo procedimiento para la elección de senadores nacionales⁽⁶⁾. La experiencia de 1972 quedó trunca y se volvió a las reglas establecidas en la Constitución de 1853.

Con el advenimiento de la democracia, la reforma constitucional de 1994, introduce la elección directa de presidente y vicepresidente a doble vuelta y establece en su artículo 94 que: “*El presidente y el vicepresidente de la Nación serán elegidos directamente por el pueblo, en doble vuelta, según lo establece esta Constitución. A este fin, el territorio nacional conformará un distrito único*”.

A ello agrega que si la fórmula más votada hubiera obtenido más del 45% de los votos en la primera vuelta, sus integrantes serán proclamados presidente y vicepresidente en primera vuelta (artículo 97).

La segunda situación que permite prescindir de la segunda vuelta electoral, es la prevista en el artículo 98, cuando los candidatos a presidente y vicepresidente hayan obtenido el 40% de los votos en la primera vuelta y tienen una diferencia porcentual de diez puntos con los candidatos que le siguen en números de votos.

⁽⁴⁾ Daniel Alberto Sabsay, *El ballotage, su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*.

⁽⁵⁾ Daniel Alberto Sabsay, obr. cit. señala: “*En efecto, de resultas de este procedimiento, el elector en la primera vuelta elige a su candidato predilecto, mientras que de producirse una nueva ronda electoral, optará entre los dos candidatos que han sido más votados, por aquel que le parezca mejor dotado para el cargo en cuestión. Es decir, que en primera instancia el ciudadano vota con el ‘corazón’, en tanto en la segunda oportunidad es la razón la que juega el papel principal, dejándose de lado los motivos derivados de las afinidades e identificaciones más íntimas y firmes*”.

⁽⁶⁾ En marzo de 1973 se realizaron las elecciones nacionales y provinciales, en las cuales se aplicó la doble vuelta para la elección de presidente, vicepresidente, gobernadores y vicegobernadores. Luego de celebrada la primera vuelta electoral, a nivel de candidatos a presidente y vicepresidente, ninguna fórmula logró la mayoría absoluta y sólo dos pudieron superar el umbral establecido en la Ley Electoral para participar en la segunda. El desistimiento de los segundos candidatos, dada la cercanía de la fórmula más votada a la mayoría absoluta de votos y la distancia entre ambas fórmulas, impidió que se realizara la segunda vuelta. Los resultados de las dos fórmulas más votadas fueron Cámpora-Solano Lima (FREJULI), 5.908.000 sufragios (49,5%), Balbín-Gamond (UCR), 2.537.000 votos (21,3%).

Se ha señalado al respecto que: “La segunda situación que permite prescindir de la segunda vuelta electoral constituye, como se ha señalado por acierto, la fórmula argentina, pues no tiene similar en los países que han adoptado el *ballotage*⁽⁷⁾”.

La reforma constitucional de 1994, se aparta así, tanto del sistema francés de *ballotage* como del antecedente argentino de 1972.

La Constitución Nacional reformada, establece en primer lugar la elección directa por doble vuelta del Ejecutivo nacional, es decir, que es el sufragante, mediante su voto directo el que determinará la fórmula electoral ganadora, sea en primera o segunda vuelta, sin depender de las posibles negociaciones que pudieran llevarse a cabo en el Colegio Electoral⁽⁸⁾.

El Sistema Federal Argentino reserva a los distritos la facultad de organizar sus propios sistemas de elección de autoridades. Esto da por resultado 24 conjuntos de reglas para elegir al Poder Ejecutivo y legisladores provinciales del distrito.

Un sistema electoral no se limita a la fórmula matemática para transformar los votos en bancas, aspecto en el que, por cierto, existe una gran cantidad de variantes posibles entre la proporcionalidad y los sistemas mayoritarios. Un sistema electoral incluye, entre otras, reglas relacionadas con la selección de las candidaturas, la formación de alianzas, la cantidad de listas que puede presentar una misma agrupación, la posibilidad o prohibición de reelección, el mínimo de votos que debe obtener una lista para poder aspirar a una banca o para ganar la elección, la amplitud del margen de acción del ciudadano, pasando de la lista cerrada y bloqueada —como la que usamos para la elección de legisladores nacionales— a las modalidades de lista desbloqueada —preferencia, tachas— o listas abiertas. Es difícil encontrar en la Argentina dos sistemas que sean exactamente iguales en todas sus facetas.

Para hacer aún más variado el panorama, en algunas provincias —como correlato del reconocimiento de la autonomía municipal— coexisten diversos sistemas electorales para elegir autoridades municipales ya que se otorga a algunos municipios la posibilidad de fijar sus propias reglas de juego electoral para las autoridades municipales, que pueden o no ser similares a las que aplica la respectiva provincia.

Así vemos que desde décadas atrás, en los distritos de Chaco, Corrientes, Tierra del Fuego y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tienen en su legislación local, incorporada la figura del *ballotage*, otorgándole al Poder Ejecutivo una legitimidad electoral reforzada⁽⁹⁾.

La Constitución Provincial establece que los candidatos a gobernador y vicegobernador, son elegidos directamente por el pueblo de la Provincia, a simple pluralidad de sufragios. Establece además, un mecanismo de elección por parte de la Legislatura, con mayoría agravada (2/3) de los votos de sus miembros, en caso de empate (artículo 202).

Es decir, que nuestra Constitución Provincial, no prevé el instituto del *ballotage* o segunda vuelta, para la elección de gobernador y vicegobernador, instituto que tiene sus virtudes y que a continuación destacamos: 1) garantiza una alta legitimidad de origen al gobernador electo; y 2) fortalece la gobernabilidad democrática al promover la formación de coaliciones electorales entre la primera y segunda vuelta, las cuales podrán transformarse más adelante en coaliciones de gobierno.

Es por ello, que se propone el siguiente Proyecto de Ley de Enmienda Constitucional, de modificación del artículo 202 y de inclusión de la segunda vuelta electoral, siguiendo para ello, los lineamientos establecidos en la Constitución Nacional.

Fdo.) ROMERO, Gabriel Luis —Bloque Frente Renovador— QUIROGA, María Ayelén MONTEIRO, Juan Francisco —Bloque NCN— RIOSECO, Teresa - MUCCI, Pamela Laura MANSILLA GARODNIK, Mariano Victorio —Bloque FPN-UNE— SMOLJAN, Oscar Alfredo - VIDAL, Alejandro Carlos —Bloque UCR— RAMBEAUD, María Carolina CANUTO, Damián Roberto —Bloque PRO—.

⁽⁷⁾ Quiroga Lavie, Humberto. *Constitución de la Nación Argentina Comentada*. Zabalía Editor, Buenos Aires, 1996, p. 564.

⁽⁸⁾ Según lo establecía el texto constitucional de 1853-60.

⁽⁹⁾ La Provincia del Chubut tuvo el instituto del *ballotage* hasta 1991.