

GANDÍA ARROYO, EMILIANO



Iniciativa Popular en la Nación Argentina

¿Cuáles son las falencias y deficiencias que presenta La ley reglamentaria 24.747, que tornan inoperante el instituto de iniciativa popular consagrado en nuestra Constitución Nacional a partir de 1994?

Proyecto final de graduación

Universidad Empresarial Siglo 21

Carrera de Abogacía

Año 2014

Resumen:

El presente trabajo trata la iniciativa popular como un mecanismo de democracia semidirecta en la Órbita Nacional, tomando como punto de partida su reconocimiento en la Constitución Nacional de 1994, y su posterior reglamentación. El tema principal de análisis del TFG consiste en, detectar y analizar las diferentes posiciones doctrinales en cuanto a las falencias, y deficiencias que presenta la ley 24.747, reglamentaria de dicha institución. A través de esta investigación, trataremos de demostrar que la efectiva utilización de la iniciativa popular en la Órbita Nacional, se encuentra frustrada por los requisitos de forma exigidos por la ley reglamentaria, nos valdremos para ello de ejemplos de leyes que, llegaron a tener una promulgación efectiva, tomando como unidad de tiempo, la reforma de 1994 de la C.N. hasta nuestros días.

El fin principal perseguido por este trabajo es, una vez reveladas las falencias y deficiencias de la ley, proponer modificaciones de forma a la misma, con el fin de simplificar la utilización del instituto para beneficio de la sociedad. Somos conscientes que esta institución, es la forma de democracia que incentiva al ciudadano a inmiscuirse en los problemas que emergen de la sociedad a la que pertenece, ya sea de forma activa proponiendo un proyecto de ley o adhiriéndose con su firma al mismo, y de este modo de forma indirecta, se fortalece la participación, el control hacia quienes nos gobiernan y la responsabilidad social.

Abstract:

The following paper deals with the popular initiative as a semi direct democratic mechanism in a national context. We take as point of departure the recognition of the popular initiative in the National Constitution of 1994 and its subsequent regulation. The main focus of the final dissertation work is to analyze and detect different doctrinal positions regarding to weaknesses and deficit that the law 24.747 presents. Through this piece of work we will try to demonstrate that the effective usage of the popular initiative in the national context is frustrated due to the formal requirements entailed in the regulating law. We will rely on law examples that had effective enactment; we will take as time unit the 1994 National Constitution reform until nowadays.

Once the law weaknesses and deficit have been disclosed, the main aim of this piece of work is to suggest form modifications of the law in order to simplify its usage for the social benefit. We are well aware that this institution is a way of democracy that encourages the citizen to get involved in problems that rise from the society in which he lives. The citizen can be involved in an active way by presenting a bill or supporting it by signing. In this sense in an indirect way, the participation, social responsibility and the control to those who run the government is strengthen.

❖ **Introduccion:** 8

CAPÍTULO I

Institutos de democracia semidirecta.....11

❖ **Introduccion**.....11

1. **Concepto**.....12

2. **Tipos de Institutos de democracia semidirecta**.....12

2.1. **Referéndum o “consulta popular”**.....13

2.1.1. **Concepto**.....13

2.1.2. **Origen**.....14

2.1.3. **Características**.....15

2.1.4. **Naturaleza**.....15

2.2. **Plebiscito**.....16

2.2.1. **Concepto**.....16

2.2.2. **Origen**.....16

2.2.3. **Características**.....17

2.2.4. **Naturaleza**.....17

2.3. **Destitución popular o “recall”**.....18

2.3.1. **Concepto**.....18

2.3.2. **Origen**.....18

2.3.3. **Características**.....19

2.3.4. **Naturaleza**.....19

❖ **Conclusión**.....20

CAPÍTULO II

La iniciativa popular como instituto de democracia semidirecta.....	21
❖ Introducción.....	21
1. Concepto.....	21
2. Origen.....	22
3. Tipos de iniciativa.....	24
3.1. Directa.....	25
3.2. Indirecta.....	25
3.3. Constitucional.....	25
4. Principios fundamentales en los que se asienta.....	26
❖ Conclusión.....	28

CAPÍTULO III

La iniciativa popular en la Constitución Nacional.....	29
❖ Introducción.....	29
1. Análisis del debate constituyente de 1994.....	30
1.1. Diferentes posturas respecto a la recepción del instituto en el seno de la convención.....	30
1.1.2. Posturas a favor del reconocimiento constitucional.....	31
1.1.3. Posturas en contra del reconocimiento constitucional.....	35
2. Análisis del art. 39 de la Constitución Nacional.....	36
2.1. Ante quién se presenta un proyecto de ley.....	37
2.2. Límite máximo exigido de electores para suscribir la iniciativa.....	38
2.3. Termino fijado al órgano, para dar expreso tratamiento al proyecto, y el problema que se presenta ante la inacción del mismo.....	39
2.4. Temas que no pueden ser objeto de iniciativa popular por prohibición expresa.....	40

❖ Conclusión.....43

CAPÍTULO IV

La reglamentación del instituto Ley 24.747.

Y La implementación del mismo en el ámbito Nacional.....44

❖ Introducción..... 44

1. Requisitos de forma exigidos por la ley.....45

1.1. Número mínimo exigido de firmantes.....45

1.2. Forma exigida para redactar la petición.....47

1.3. Descripción detallada del proceso por el que se somete
un proyecto de ley.....47

2. Análisis doctrinal de las falencias que presenta la ley.....49

2.1. Análisis en cuanto el plazo en que debe tramitarse el proyecto.....50

2.2. Análisis en cuanto al silencio de la Cámara de Diputados
ante la presentación del proyecto.....51

3. Descripción y análisis de los proyectos que terminaron
en promulgación de una ley.....51

3.1. Estrategias para lograr la efectiva presentación de
proyectos de iniciativa popular.....53

3.2. Descripción de las dificultades que se encuentran en
el proceso de recolección de firmas.....54

❖ **Conclusión final.....56**

❖ **Anexo 1.....59**

- ❖ **Listado de bibliografía**63
 - ❖ **Doctrina**.....63
 - ❖ **Legislacion**65

INTRODUCCIÓN

La iniciativa popular es uno de los institutos de democracia semidirecta, que reconoce nuestro ordenamiento jurídico y que faculta al electorado a participar de una manera activa en la dirección, control y rumbo de un país, atendiendo a los problemas sociales y políticos que subyacen, consolidando así una democracia participativa de gobierno.

Más precisamente, la iniciativa popular como instituto de democracia semidirecta, consiste en el derecho que tiene el electorado de proponer un proyecto de ley para su sanción, la modificación de una ley existente, o su respectiva derogación.

Si bien el origen de la iniciativa popular fue suizo, en el derecho cantonal de Vaud del año 1845, no demora en incorporarse en nuestro país. Primero en el orden municipal y provincial, dando paso a su posterior reconocimiento en el orden Nacional en el año 1994, cuando se consagra constitucionalmente.

En cuanto a la regulación normativa, el instituto se encuentra reconocido en la Constitución Nacional en su art. 39, y con posterioridad a su reconocimiento, se reglamenta en el año 1996, en la ley 24.747.

Puntualmente, el art. 39 de la C.N., establece las pautas básicas de procedencia del instituto de iniciativa popular. Se reconoce en el mismo artículo, que es un derecho de los ciudadanos presentar proyectos de ley ante el Congreso, que la Cámara de origen es la de Diputados, que el Congreso deberá darle expreso tratamiento al proyecto, dentro del término de 12 meses. El mismo artículo expresa, que no serán objeto de iniciativa popular, proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuestos y materia penal.

La ley 24.747 viene a reglamentar dicho instituto, con el fin de simplificar el uso del mismo, para beneficio del ciudadano. La misma se compone de 13 artículos, que describen de forma sintetizada y deficiente, el proceso que debe llevarse a cabo para presentar un proyecto de ley ante la Cámara de Diputados.

El fin principal del TFG consiste en: una vez descripta la iniciativa popular, detallar las falencias y deficiencias que presenta la ley reglamentaria de dicha institución en la

órbita Nacional, tomando como unidad de tiempo para el análisis, la promulgación de la ley 24.747, a la actualidad. Nos valdremos principalmente para argumentar cuales son las falencias, deficiencias y el porqué de las mismas, de un análisis riguroso de autores como Bidart Campos, Germán; pertenecientes a la rama del Derecho Constitucional, que tratan en forma específica el tema. Así también, tendremos en cuenta para el desarrollo del problema, los antecedentes de leyes que llegaron a promulgarse en la órbita nacional, por este mecanismo de democracia semidirecta, y cuáles fueron las estrategias utilizadas para llegar a tener una promulgación efectiva. Todo ello con el fin, de poder expresar una opinión fundada sobre la efectividad de la ley reglamentaria, y de este modo, realizar una propuesta de cuáles pueden ser las reformas que consideramos, puedan hacer efectiva la utilización del instituto para el futuro.

Consideramos que en el desarrollo del trabajo pueden surgir preguntas como: ¿Qué es la iniciativa popular?, ¿Cuál es su naturaleza intrínseca?, ¿Cuál es el fundamento de los constituyentes de 1994, para darle consagración constitucional a la iniciativa popular?, ¿Cuáles son los requisitos exigidos por la ley reglamentaria para su efectiva procedencia?, ¿Cuál es el número mínimo de firmantes exigidos por la ley 24.747?, ¿Cuál es la forma que exige la ley para redactar la petición?, ¿Puede tornarse ineficiente este instituto por los requisitos exigidos en su ley reglamentaria?, ¿Cuáles fueron las iniciativas populares que se convirtieron en ley, a partir de la reforma de 1994 hasta la actualidad?; para tratar de dar solución a estas preguntas, nos pareció conveniente desarrollar el TFG en 2 partes fundamentales.

La primera de ellas, abarca los capítulos I y II, la misma tendrá una finalidad introductoria y conceptual, en la que se hará referencia a lo que es un instituto de democracia semidirecta, los tipos de institutos que se conocen, la definición de cada uno, el origen, su naturaleza y características, para poder así adentrarnos en el capítulo dos, donde se tratará específicamente la iniciativa popular como uno de los institutos de democracia semidirecta, su definición, su naturaleza, el origen y los principios en los que se asienta este instituto.

La segunda parte, comprenderá los capítulos III y IV, esta es una etapa más crítica, que se adentrará en el análisis específico de la iniciativa popular en la órbita nacional,

dentro de su marco normativo. En el mismo, se analizará el debate constituyente que dio origen al reconocimiento constitucional del art. 39 de la ley Suprema, y se describirá y analizará dicho artículo en sus partes pertinentes. En el capítulo IV que pertenece al tema central del TFG, trataremos la reglamentación de la iniciativa popular por la ley 24.747, los requisitos de forma exigidos por la misma, describiremos de forma detallada el proceso al que se somete un proyecto de ley, el propósito de la ley reglamentaria, y el análisis doctrinal de las falencias que presenta dicha ley, para llegar finalmente al punto 3 del trabajo, donde describiremos y analizaremos los proyectos de ley que llegaron a tener una promulgación efectiva, y las dificultades que se presentan a la hora de recolectar firmas. Todo ello, con el fin de extraer conclusiones fundadas sobre la eficiencia o no del instituto en cuestión, y así poder expresar nuestra opinión, y sugerir cuales pueden ser las modificaciones que consideramos a futuro se deban realizar a la ley reglamentaria, para hacer efectiva la utilización de un instituto que es fundamental para el crecimiento del país, ya que sienta las bases de la participación ciudadana y el compromiso democrático.

CAPÍTULO I

Institutos de democracia semidirecta

❖ Introducción

De la fusión de una democracia representativa y una democracia directa nace lo que llamamos democracia semidirecta. La misma está provista de mecanismos especiales, que dan participación al pueblo de manera activa, en la toma de decisiones sobre cuestiones de gobierno en general. Estos mecanismos conforman las bases y fundamentos de los institutos de democracia semidirecta. Los más comunes son: el referéndum o consulta popular, el plebiscito, la destitución popular o recall, y la iniciativa popular. La Constitución Nacional contempla en los arts.39¹ y 40² la iniciativa popular y la consulta popular.

El objetivo del presente capítulo consiste en clasificar los mecanismos básicos de democracia semidirecta, describir la naturaleza, origen, y características propias de cada

¹ Art. 39 C.N.- 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.

² Art. 40 C.N. El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática.

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

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

uno de ellos. Una vez comprendidos los conceptos básicos de los institutos, podremos ya adentrarnos en el segundo capítulo, que hablará específicamente de la iniciativa popular, el instituto central de nuestro TFG.

1. Concepto

De la forma democrática de gobierno se admite la posibilidad que se fusionen una forma “directa” e “indirecta”, lo que permite que al combinarse ambas, surja lo que llamamos “institutos de democracia semidirecta”. (Rossetti, 1998)

Podemos apreciar que, los mismos son mecanismos al servicio de los ciudadanos, donde el electorado participa directamente en la adopción de decisiones gubernativas, constituyendo así un eficaz procedimiento para profundizar la democracia, y así poder superar una forma meramente representativa, donde el pueblo solamente elige a sus representantes.

Es importante destacar que, la institucionalización de los mecanismos de democracia semidirecta en la historia de la humanidad, se dan primero en la Constitución de Suiza de 1874 y textos napoleónicos, consolidándose de este modo en el constitucionalismo europeo de la primera posguerra. (González Schmal, s.d.)

Con lo cual, entendemos que en la historia de la democracia mundial, estos mecanismos fueron naciendo como fruto de la necesidad de participación de los ciudadanos, como prácticas políticas, hasta llegar a la institucionalización de los mismos en los diferentes ordenamientos jurídicos de los estados.

2. Tipos de Institutos de democracia semidirecta:

Nociones

Cuando hablamos de formas semidirectas hacemos referencia a los mecanismos mediante los cuales el pueblo participa sobre determinadas cuestiones o asuntos políticos,

ya sea consultándolo, o dándole la iniciativa al cuerpo electoral, para proponer proyectos de ley.

Estos mecanismos presentan formas muy variadas de manifestación, y podemos nombrar sea al referéndum, plebiscito, iniciativa popular, destitución popular, revocatoria o “recall”. Hay algunos doctrinarios que, sostienen que tales institutos son favorables, y lo fundamentan considerando, que en los sistemas representativos, el pueblo se siente enajenado a las decisiones de sus gobernantes, y que ellos servirían para democratizar los actos de gobierno. Otros escépticos, en cambio, argumentan en contra, expresando que tornan poco económico para el estado la utilización de los mismos, esgrimiendo que quitan cohesión, energía y responsabilidad a la acción del gobierno. (Rossetti, 1998).

Consideramos que son sumamente útiles, ya que enriquecen la democratización del poder, dando participación al pueblo y logrando que el mismo interfiera responsablemente en los problemas que urgen en una sociedad, así también sirven de algún modo como herramienta eficaz para controlar los actos de gobierno.

2.1. Referéndum o “consulta popular”

2.1.1. Concepto

Según Linares Quintana:

“El referéndum es el derecho del pueblo a participar en la actividad constitucional, legislativa o administrativa, aceptando o rechazando, por medio del sufragio, la resolución de uno o varios órganos constituyentes, legislativos o administrativos”. (Citado por Hernández, 1997, p.488)

Entendemos que el mismo sirve como medio idóneo para dar transparencia a un acto de gobierno, una actividad legislativa o constitucional, dejando en manos del pueblo la decisión o simplemente consultando al cuerpo electoral para saber su opinión con respecto a un acto en particular. En este instituto, se utiliza el sufragio como herramienta, para dar legitimidad.

2.1.2. Origen

Su origen se remonta al siglo XV en Suiza, con motivo de las guerras religiosas, donde se consultaba a los hombres mayores sobre diferentes cuestiones relevantes de la época, como por ejemplo sobre enrolamiento de mercenarios, alianzas con Estados extranjeros, celibato de los sacerdotes entre otras cuestiones. Posteriormente, en el siglo XIX, en los Estados Unidos, se estatuyo su vigencia en varias constituciones como California, Iowa, Nebraska y South Dakota, y en 1899 la ciudad de San Francisco es la primera que lo adopta como instituto.

El desarrollo de esta institución en Europa, contempla una categoría de países que no tiene regulación del referéndum como es el caso de Bélgica, Irlanda, Los países Bajos, Suecia, Alemania, y Reino Unido, y otra categoría de países que si lo contemplan como es el caso de Francia, Dinamarca, Italia, Luxemburgo. A diferencia con los demás países Europeos, Suiza es la cuna del referéndum, y tiene un largo y continuo uso del mismo ya que podemos observar que se hace lugar a un promedio doce referéndum por año y medio en el cantón de Vaud. (Hernández, 1997)

En Argentina, el referéndum o “consulta popular” fue reconocido primero en las constituciones provinciales, posteriormente en el orden Nacional. Como primer antecedente de este instituto en la órbita Nacional, podemos nombrar el decr. 2272/84³ que se dictó para que el pueblo se pronunciaré por la aprobación o no de un tratado de paz con Chile, por el problema del canal de Beagle. Se discutió mucho la constitucionalidad del mismo, ya que una parte de la doctrina consideraba que este mecanismo de referéndum o “consulta popular” contradecía el art. 1⁴ y 22⁵ de la Constitución Nacional. Otra postura, consideraba

³ Decreto 2272/84 Proyecto de ley consulta popular

⁴ Art. 1 C.N. La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución.

constitucionalmente válido al instituto, fundándolo en el art.33⁶ de la Constitución Nacional. La discusión concluyó en 1994, con la consagración del instituto en el art. 40 de dicho cuerpo legal. (Rossetti, 1998)

2.1.3 Características

Al hablar del referéndum, podríamos destacar que hay distintos tipos según diferentes parámetros de distinción, con características propias.

Según el acto normativo que se somete a consideración, existe el constitucional, legislativo, administrativo. El mismo puede poseer las más variadas características. Pudiendo ser obligatorio (cuando en determinados casos se impone la consulta por el órgano competente), facultativo (queda a discrecionalidad del ciudadano votar), consultivo (su resultado no obliga al órgano legislativo), o vinculante (el resultado obtenido en la votación se aplica forzosamente). (Rossetti, 1998)

2.1.4. Naturaleza

Diversos autores le atribuyeron al referéndum el carácter de decisión, ratificación o aprobación, el cual permite darle validez y eficacia a la materia que se somete a consideración del electorado, argumentando que es un instituto de democracia participativa. Otros autores afirman que el referéndum tiene origen en la teoría de la representación.

"El Referéndum tiene su origen en la teoría de la representación, particularmente cuando aquella se entendía como un mandato que ligaba al elector y al elegido, incluso fue preconizada por Rousseau en su concepción de la Soberanía Popular, recordándose aquel juicio que entendía que la Ley no era tal hasta tanto no fuera ratificada por el pueblo". (Sánchez, s.d., s.d.)

⁵ Art. 22 C.N. 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.

⁶ Art. 33 C.N. Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

2.2. Plebiscito

2.2.1. Concepto

El plebiscito es la consulta que se le realiza al pueblo sobre cuestiones de suma importancia para el Estado, por ejemplo la anexión o independencia de un territorio del Estado. Existe una línea divisoria muy fina entre lo que es un referéndum y un plebiscito, y esa diferencia se encontraría en la importancia del tema expuesto a consideración del elector. (Rossetti, 1998)

Entendemos que el plebiscito, es una herramienta de participación de gran relevancia, en cuanto a que su utilización puede cambiar la forma de gobierno de un Estado, así como también, la posibilidad de declarar la guerra, o ceder parte de su territorio. Como son decisiones muy importantes, consideramos que para la utilización de este instituto, se debería enumerar taxativamente los casos en el cuerpo normativo de un Estado.

2.2.2. Origen

La primera práctica de plebiscito se remonta a la Roma del siglo IV A.C., cuando para legitimar decisiones las autoridades romanas, recurren al plebiscito ante la asamblea de plebeyos. Con el tiempo, se fue utilizando especialmente para definir problemas de soberanía y territorio.

En la historia de la humanidad, grandes estadistas utilizaron este método de participación ciudadana, como lo fue Napoleón Bonaparte, logrando así el estatus de emperador, y legitimando su régimen con un plebiscito que ganó con amplio margen de votos. Otro ejemplo lo encontramos en la Unión Soviética, cuando Stalin tras ocupar militarmente las repúblicas del báltico, pretende demostrar al mundo que dichos pueblos acordaron someterse a la hegemonía de la Unión Soviética, efectuando un plebiscito.

En el siglo XX el plebiscito se presenta de diversas formas, denominaciones y funcionalidades, incrementando su operatividad, y uso frecuente en los diferentes sistemas políticos. (Hernández, 1997)

En la historia Argentina, existen varios antecedentes de la expresión popular, refiriéndonos al caso puntual del plebiscito, podemos nombrar el plebiscito que en la Provincia de Bs. As. Rechazó la reforma de su Constitución, en el año 1990.

Es importante destacar que el instituto no está expresamente contemplado en la Constitución Nacional, pero se puede considerar como uno de los derechos implícitos reconocidos por el art.33 de la C.N. que nace del principio de soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

2.2.3. Características

Al hablar de plebiscito, podemos afirmar que posee las mismas características que el referéndum en cuanto a su técnica de aplicación, haciendo la salvedad que el hecho que se somete a consideración, para algunos autores, se refieren a un acto político o medida de gobierno sobre cuestiones territoriales, o formas de gobierno.

De acuerdo al acto en consideración para el electorado, sus características son muy variadas, pudiendo ser: obligatorio (cuando en determinados casos se impone el plebiscito por el órgano competente), facultativo (es una facultad y discrecionalidad del ciudadano votar), consultivo (el resultado de la votación no obliga al órgano que emite el acto), o vinculante (cuando el resultado de la votación es de aplicación forzosa para el órgano que emite el acto).

2.2.4. Naturaleza

El plebiscito al ser un instituto de democracia semidirecta, posee naturaleza participativa y eminentemente política, ya que se utiliza especialmente para actos de gobierno y medidas de gobierno de gran relevancia, con lo cual el sentido del acto, es dejar en manos del pueblo la decisiones políticas que afectan de forma inminente las políticas de gobierno de un Estado, y entendemos que ello es así, ya que el ciudadano, atreves del voto participa activamente en la dirección de gobierno de su país.

2.3. Destitución Popular o " recall"

2.3.1. Concepto

Es el procedimiento por el cual, una fracción del cuerpo electoral convoca a todo el electorado, para decidir la permanencia o no de un funcionario público en sus funciones. El mismo deberá cesar en su cargo si el resultado del sufragio le es adverso, y antes que expire el periodo por el cual fue elegido. (Rossetti, 1998)

Entendemos que este instituto, tiene como finalidad principal, el apartamiento definitivo en el cargo de un funcionario por diferentes razones, las mismas deben estar contempladas necesariamente en el ordenamiento jurídico de un Estado. De este modo, se puede mencionar como razones suficientes, a la negligencia grave, mal desempeño, delitos comunes, delitos en ejercicio de sus funciones entre otros.

2.3.2. Origen

Este instituto tiene su origen en el derecho anglosajón, más precisamente en Estados Unidos, y sus diferentes Estados y Condados, llegando a alcanzar una gran relevancia en 1890. En Latinoamérica, el instituto se encuentra consagrado a nivel constitucional, en Perú, Brasil, Colombia, Ecuador, contemplando la figura de revocatoria o "destitución popular" en el capítulo de los derechos políticos de dichos cuerpos normativos. (Rivera Sánchez, 2006)⁷

La destitución popular, no se encuentra reconocida en la Constitución Nacional Argentina. La misma, contempla otros mecanismos para revocar el mandato de nuestros funcionarios, como por ejemplo el juicio político; consagrado en nuestra Constitución

⁷ Rivera Sánchez. "Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales" 2006. Recuperado el 5/02/2014 de <https://www.tse.go.cr/revista/art/2/rivera.pdf>

Nacional en los arts.53⁸, 59⁹ y 60¹⁰. El mismo es un mecanismo de preservación de la constitución. Los motivos que reconoce son: mal desempeño de sus funciones, delito en el ejercicio de las mismas y la comisión de delitos comunes por dichos funcionarios estando o no en ejercicio de sus respectivas funciones. El órgano encargado de acusar es la Cámara de Diputados, y quien debe juzgar, es el Senado de la Nación.

2.3.3. Características

Es un mecanismo con características comunes a la consulta popular, ya que sus decisiones son tomadas por el voto de los electores. A diferencia de la consulta popular no es propuesto por un órgano, aquí es el cuerpo electoral quien toma la decisión inicial de realizar una votación para destituir a un funcionario público. El resultado de la votación tiene fuerza vinculante, esto quiere decir, que su decisión debe ser atacada por el funcionario. Otra característica que posee en determinados ordenamientos jurídicos es, que en la misma votación se puede incluir candidatos para ser electos en el mismo cargo.

2.3.4. Naturaleza

De la destitución popular se infiere su naturaleza netamente participativa, ya que es en sí misma, una herramienta que posee el ciudadano para vigilar el desempeño y cumplimiento de la autoridad electa. El ciudadano no solo elige a sus representantes a través

⁸ Art. 53 C.N. Sólo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.

⁹ Art. 59 C.N. Al Senado corresponde juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el presidente de la Nación, el Senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes.

¹⁰ Art. 60 C.N. Su fallo no tendrá más efecto que destituir al acusado, y aun declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.

del voto, sino también tiene la posibilidad de controlar la dirección de la política de estado propuesta por su representante. Esa posibilidad de control se traduce en la destitución popular, la misma es una fuerza de control fundamental que posee el ciudadano en una democracia participativa.

❖ **Conclusión**

El presente capítulo es de gran relevancia para poder comprender los conceptos básicos de los institutos de democracia semidirecta. Así podremos adentrarnos a la iniciativa popular como uno de estos institutos y poder analizarla específicamente.

Es muy importante comprender los mecanismos de participación democrática que poseen las sociedades contemporáneas, para poder utilizarlos y no dejar que sean un mero enunciado plasmado en una constitución, sino más bien una herramienta de consolidación democrática.

CAPÍTULO II

La iniciativa popular como instituto de democracia semidirecta

❖ Introducción.

La iniciativa popular, es el mecanismo de participación ciudadana por medio del cual el electorado, tiene la posibilidad de presentar un proyecto de ley articulado al Congreso de la Nación. De este modo el órgano que recibe el proyecto, debe darle tratamiento conforme a los requisitos prescriptos por la ley, con la libertad de poder rechazar, aprobar, modificar, o proponer un contra proyecto.

Este mecanismo fue reincorporado en las sociedades de la actualidad, a través del resurgimiento de políticas participativas de diferentes estados, tendientes a promover la actividad política del ciudadano y darle la posibilidad de participar activamente en las necesidades que urgen en la actualidad. Así de este modo, no solo se participa a través del sufragio para elegir a nuestros representantes, sino también de forma dinámica, a través de la presentación de proyectos a las autoridades de un estado, con el fin inmediato de promulgar una ley, y el fin mediano de ser escuchado su pedido, para así, tener en cuenta el pensamiento de la sociedad respecto a un tema en particular.

El objetivo del presente capítulo consiste en extraer de la doctrina, una definición acabada del respectivo instituto. Así también, vamos a hacer referencia al origen y evolución del mismo en la humanidad y en nuestro país, en particular las provincias argentinas, para así adentrarnos al instituto en la Nación Argentina. También trataremos los tipos de iniciativas que se conocen a nivel mundial, y los principios fundamentales en los que se asienta. Una vez comprendido dicho instituto, podremos adentrarnos al capítulo III de nuestro TFG que habla específicamente del reconocimiento de la iniciativa popular en la Constitución Nacional.

1. Concepto

En el campo doctrinario, podemos encontrar diferentes conceptos en cuanto a la iniciativa popular como instituto de democracia semidirecta. Así, algunos autores la

consideran un derecho grupal perteneciente al cuerpo electoral. (Sagües, 2007) Otros autores, la conciben como el derecho que tiene un ciudadano particular o un grupo de ciudadanos, a peticionar a las autoridades la sanción de un proyecto de ley presentado por ellos. (Ekmekdjian, 1995)

Hay quienes la definen como, el ejercicio de una función pública no estatal, por la cual, el ciudadano peticona a las autoridades de forma reglada el tratamiento de un proyecto de ley. (Gelli, 2008)

También se ha señalado, que es la facultad que tiene una fracción del electorado de proponer la sanción, la modificación o la derogación de una ley, a través de un proyecto articulado. El proyecto se presenta ante el órgano legislativo, obligándolo a expedirse en un plazo estipulado, bajo amenaza de sanción en caso de silencio. (Rossetti, 1998)

De acuerdo a las definiciones transcriptas, y las características en común que tienen cada una de ellas, creemos que se puede conceptualizar la iniciativa popular, como el ejercicio de una función pública no estatal prelegislativa; siendo su objeto principal, peticionar por parte del electorado, a la legislatura, para que la misma trate un proyecto de ley articulado y creado por el peticionante, asimismo, el órgano peticionado podrá expedirse: rechazando, aprobando, modificando o elaborando un contra proyecto.

2. Origen

Es importante tener en cuenta, que la iniciativa popular como instituto de democracia semidirecta, surge de las primeras prácticas de la democracia, allá en la antigua Grecia, donde los ciudadanos reunidos en la Ágora, tomaban decisiones políticas de gran relevancia. Se puede sostener, que surgió como una forma de democracia directa y tuvo su expresión más pura y elevada en el siglo V antes de Cristo, en la Edad Media se instaló en los concejos abiertos de España. Con el pasar de los siglos, esta forma de democracia directa y pura se debilita, ya que el crecimiento de las ciudades, el aumento de la natalidad en las poblaciones, y las desigualdades económicas entre los ciudadanos, generan el cambio que abre el camino propicio a la democracia representativa. La

democracia representativa, es aquella que reconoce la soberanía en el pueblo, y el pueblo no gobierna por sí solo, sino a través de sus representantes elegidos por el electorado. (Bobbio, 1993)

La iniciativa popular resurge en Suiza, precisamente en el derecho cantonal de Vaud, en 1845, lugar donde actualmente subsiste y se utiliza con gran frecuencia. De modo similar en EEUU la iniciativa popular y referéndum han jugado un papel muy importante en la legislación por más de un siglo, incorporándose por primera vez en Dakota del Sur en el año 1898, y puede sostenerse que aproximadamente el 70% de la población vive en un estado o ciudad que dispone de esta herramienta de participación popular, lo que la ubica como regla en la vida política de dicho país. (Batch, 2005)

También fue incorporada en la Constitución de Cuba del año 1940 art.219, inc. c, y en la Constitución de Panamá de 1946 en su art.195, siguiendo por las demás constituciones de América. En nuestro país a nivel nacional tiene reconocimiento a partir de la reforma de 1994 con la incorporación del art. 39 de la C.N. (Hernández, 1997)

En la órbita provincial, existió un reconocimiento más prematuro que el nacional, en efecto así lo establecen las constituciones de 19 provincias argentinas, con la excepción de las provincias de la Pampa, Mendoza, Santa Fe y Tucumán.

Cada reconocimiento provincial tuvo diferentes matices. Así podemos encontrar, que en muchas provincias no se ha sancionado una ley reglamentaria como hizo Buenos Aires, Corrientes, Salta, San Luis y Tierra del Fuego, lo que torna dificultoso el ejercicio de este derecho. Algunas provincias como, Entre Ríos y Santiago del Estero solamente poseen este instituto en la órbita municipal, otras provincias como Córdoba, Catamarca y Jujuy, no establecen plazo para que el poder legislativo de las mismas, dé tratamiento a un proyecto presentado por iniciativa popular.

En las constituciones de la Rioja y Neuquén, existe la consulta popular obligatoria en el caso en que el órgano legislativo rechace, no se expida en el plazo previsto, o modifique sustancialmente el proyecto. En la provincia de Córdoba se encuentra

consagrado el instituto en el art. 31¹¹ de la Constitución Provincial, y en el art. 183¹² se consagra el deber de incluir la iniciativa popular en las cartas orgánicas municipales. La ley Provincial N° 7811¹³ establece que la iniciativa popular debe ser suscripta por el 0,8% del padrón electoral provincial, lo que demuestra que en Córdoba se requiere el menor número de firmantes como requisito para poder presentar el proyecto¹⁴.

3. Tipos de Iniciativa

Existe un tipo de distinción de la iniciativa popular, que lo podríamos llamar genérico, el mismo, toma en cuenta la intervención o no del órgano legislativo en el proceso de creación de una ley por iniciativa popular. De este modo se puede clasificar en:

¹¹ Art. 31 C. Constitución de Cba. Los ciudadanos pueden proponer a la Legislatura proyectos de leyes y de derogación de las vigentes para su consideración; la solicitud debe estar suscripta por el porcentaje de electores que la ley determine.

No pueden ser sometidos a este procedimiento los proyectos de leyes concernientes a reformas de la Constitución, aprobación de tratados, tributos, presupuestos, creación y competencia de tribunales.

¹² Art. 183 Constitución de Cba. Las Cartas Orgánicas deben asegurar:

1. El sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades, y el voto universal, igual, secreto, obligatorio y de extranjeros.
2. La elección a simple pluralidad de sufragios para el órgano ejecutivo si lo hubiera, y un sistema de representación proporcional para el Cuerpo Deliberante, que asegure al partido que obtenga el mayor número de votos la mitad más uno de sus representantes.
3. Un Tribunal de Cuentas con elección directa y representación de la minoría.
4. Los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria.
5. El reconocimiento de Comisiones de Vecinos, con participación en la gestión municipal y respetando el régimen representativo y republicano.
6. Los demás requisitos que establece esta Constitución.

¹³ Ley provincial 7811 de Córdoba

¹⁴ La iniciativa popular en la Argentina y el mundo- 2004. Recuperado el 15/03/2014 de http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad

3.1. Iniciativa directa

Es aquella en la que, una vez aprobada la iniciativa por los electores (cumpliendo con el número de votos exigido por la ley), de forma automática se convierte en ley, sin necesidad de intervención legislativa.

3.2. Iniciativa indirecta

Es la que contempla la intervención de la legislatura, en el proceso de creación de leyes. Exige por ley al electorado, que el proyecto sea presentado en la legislatura para su tratamiento, la legislatura puede aprobar o no la propuesta promovida por el electorado. Así también la legislatura, puede modificarla y dejarla a disposición del electorado, para que se pronuncie a través del voto, aceptando o no este nuevo proyecto. Este proceso es lo que autores llaman, una iniciativa popular seguida de una consulta popular.

3.3. Constitucional:

Es aquella que propone como objeto a modificar, el texto de la constitución de un país. La misma requiere un gran número de firmantes, a diferencia de las exigencias para iniciativas referidas a otras materias. Dentro de este tipo de iniciativas, existe aquella que requiere de la aprobación del congreso como lo es el caso de Colombia, donde es necesario que la iniciativa tenga el acuerdo de la mitad del parlamento, para que luego el proyecto de reforma se presente ad referendum. A diferencia de la anterior la legislación Uruguaya, permite que la propuesta que presenta el electorado sea directamente aprobada o rechazada por la ciudadanía sin la obligatoriedad de que sea revisada por el poder Legislativo¹⁵.

¹⁵ Hevia de la Jara, Felipe- La iniciativa legislativa popular en América Latina Convergencia, Vol. 17.2010. Núm. 52, enero-abril, 2010, pp. 155-185 Universidad Autónoma del Estado de México). Recuperado el 19/03/2013 de <http://www.academia.edu/Download>

Otros países contemplan la reforma constitucional por iniciativa popular, mientras que en nuestra Constitución Nacional queda expresamente prohibida la reforma de la misma por este procedimiento, así lo expresa el art. 39 ter. Párrafo.

Otra distinción de iniciativa, se hace en referencia a si se debe presentar un proyecto articulado, o si por el contrario no es necesario. Esta exigencia corresponde a cada ordenamiento jurídico en particular, ya que hay países que explícitamente en sus constituciones exigen la articulación de un proyecto para poder presentarlo al poder legislativo (entre otros requisitos), y existen países que no tienen una reglamentación que lo exija. A nivel nacional el ordenamiento jurídico de la Argentina, exige como uno de sus requisitos, que el proyecto este articulado para ser presentado ante la Cámara de Diputados.

4. Principios fundamentales en los que se asienta

La iniciativa popular, se funda en los principios de soberanía popular, libertad e igualdad. Estos principios se encuentran ligados entre sí.

La soberanía popular es el pilar fundamental de la democracia, ya que reconoce el poder en el pueblo, el ciudadano tiene el derecho de guiar el rumbo de su país como actor social. Tiene el derecho en la mayoría de los países, de elegir a sus representantes a través del voto, como así también, disponer de los mecanismos de democracia semidirecta, como lo son: la iniciativa popular, el referéndum, la consulta popular etc., dichos institutos son una herramienta de participación ciudadana fundamental en una democracia.

En cuanto a la libertad, se puede hacer referencia a ella como principio fundamental del régimen democrático. Según este principio cada individuo por su esencia posee derecho a obrar de una manera u otra, así también de no obrar, por lo que el mismo es responsable de sus propios actos, con la limitación del derecho de los demás. Una definición de libertad la podemos extraer del autor Rogelio Moreno Rodríguez como:

"Es el atributo propio del hombre que se funda en la expresión voluntaria y consciente de sus actos, en el ejercicio de la autodeterminación."(Moreno Rodríguez, 1974, p.321)

Es importante destacar, que en nuestro país existe una libertad pública, que sienta las bases de la iniciativa popular, reconocida a las agrupaciones sociales e individuos en general. La misma se presenta, como una limitación a la actividad del Estado y de los gobernantes, y se traduce en aquellas libertades que permiten al individuo accionar en la vida pública, así el individuo tiene libertad de opinión, de reunión, de asociación, puede crear y presentar proyectos de ley, a través de un mecanismo reconocido por la mayor parte de los ordenamientos jurídicos, como lo es la iniciativa popular. (Moreno Rodríguez, 1974)

La igualdad es un principio general de nuestro ordenamiento jurídico consagrado en el art. 16¹⁶ de la C.N. que en su 2ª parte expresa: "todos sus habitantes son iguales ante la ley". La Corte Suprema indicó que el mismo artículo, se inspiró en la conciencia democrática de los constituyentes, ya que lo que se consagra no es la nivelación absoluta de los hombres, sino más bien la igualdad relativa, lo que podríamos llamar una igualdad formal "Aquella que exige que la ley trate de igual forma a los que se encontraren en igualdad de circunstancias".

Existe una visión de Estado social de derecho, que procura la igualdad real de oportunidades, aquella que demanda un actuar del Estado para lograr el acceso efectivo de los derechos personales.

Así la Constitución Argentina de 1994 hace explícita la incorporación del principio de igualdad real de oportunidades en numerosos artículos de la misma como son: el acceso a cargos electivos y partidarios (art.37¹⁷); el ejercicio de las acciones

¹⁶ Art 16 C.N. La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.

¹⁷ Art. 37 C.N. Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio.

positivas (art.37); igualdad de oportunidades, posibilidades sin discriminación, en el ámbito educativo (art.75, inc. 19); igualdad de oportunidades en el territorio nacional (art.75, inc. 2); la igualdad real de oportunidades, de trato para niños, mujeres, ancianos y personas con discapacidad (art.75, inc. 23). (Sagüés, 2007).

De nuestra Constitución Nacional, se desprende de manera implícita, el principio de igualdad en el art. 39 1er párrafo, expresando el derecho de todo ciudadano a presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados, “iniciativa popular”. Así se recepta: que todo ciudadano que cumple con la calidad de elector exigidas por la ley, posee el mismo derecho que aquel que se encuentre en las mismas circunstancias, para presentar proyectos de ley. De este modo se interpreta, que la igualdad es un principio fundamental, que transmite al ciudadano la tranquilidad de saber que tiene un instituto de democracia semidirecta “iniciativa popular”, para participar de forma activa en la creación de leyes, y satisfacer en lo posible sus ideales políticos, religiosos, morales etc.

❖ Conclusión

El análisis de la iniciativa popular que realizamos en el respectivo capítulo, nos sirvió para comprender los requisitos que contempla en las diferentes legislaciones, así como también comprender la evolución del instituto a lo largo del tiempo, y destacar los principios en los cuales se asienta el mismo. Todo ello es necesario para poder continuar con el desarrollo del TFG, y así desentrañar el significado político que tiene la democracia participativa.

La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.

CAPÍTULO III

La iniciativa popular en la Constitución Nacional

❖ Introducción

Para adentrarnos a este capítulo, debemos primero hacer referencia a los diferentes hechos que fueron ocurriendo en la historia Argentina, y que dieron impulso a la reforma de 1994, en la que se trata e incluye la iniciativa popular. Así tenemos como hechos relevantes, la reinstalación de la democracia en 1983, donde cobra vigor el debate de la necesidad de reformar la Constitución Argentina, con lo cual entendemos que se fueron dando diferentes antecedentes de índole político que crean el ámbito proclive para la reforma de 1994.

Frente a los cambios políticos producidos con el advenimiento de la democracia, las provincias comienzan a realizar reformas importantes en sus constituciones, dichas reformas sirven de antecedente para muchas disposiciones que se harán presentes en la Constitución Nacional de 1994, tales como la autonomía municipal, los nuevos derechos y garantías (como lo es la iniciativa popular), los poderes de las provincias, el ministerio público, los recursos naturales, entre otros. (Montbrun, 1994)

Durante la presidencia del Dr. Raúl Alfonsín mas precisamente en el año 1985, dicho presidente crea por decreto, el Consejo Para la Consolidación de la Democracia, cuya función principal era diseñar proyectos para consolidar el régimen republicano y democrático, y pide en 1986 a dicho Consejo, reunir antecedentes y opiniones para modificar la Constitución Nacional particularmente en lo relativo a su parte orgánica, con el fin de profundizar la participación democrática¹⁸.

En el año 1993 se reactiva el impulso reformista de la mano del entonces presidente Dr. Carlos Menem, con un tenor principal (la llamada reelección

¹⁸ La reforma del Estado en América latina- Serna de la Garza. José María. Recuperado el 4/02/2014 de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/134/8.df>

presidencial). Para alcanzar coincidencias básicas con respecto a la reforma de la Constitución Nacional, se juntaron los dos partidos que integraban la mayoría en el congreso. El partido justicialista encabezado por el presidente Dr. Carlos Menem, y por el radicalismo al ex presidente Dr. Raúl Alfonsín, acuerdan y firman en noviembre de 1993 el Pacto de Olivos, el mismo es de carácter pragmático porque explica el porqué y el para qué de la reforma, se coincide en no modificar las declaraciones, derechos y garantías de la primera parte de la Constitución, atenuar el poder del presidente mediante instituciones, así también Menem logra reformar el artículo que le permitiría ser reelecto. También se firma el Pacto de la Rosada, el mismo tiene la función de detallar las materias a reformar y los procedimientos a seguir.

A partir de estos antecedentes de índole político, se crea la ley N° 24.309¹⁹, declarativa de necesidad de reforma, que habilita a la convención constituyente de 1994.

Es importante tener en cuenta, que esta reforma, dió jerarquía constitucional a tratados de derechos humanos y de integración regional en su relación con el derecho interno, así también a través de ella se incorporaron los nuevos derechos y garantías, dentro de los cuales hallamos la iniciativa y consulta popular, cuestiones que están presentes en la vida de los argentinos y que al sumarse al texto de la Constitución, reciben la validación y la operatividad que merecen, enriqueciendo así la Carta Magna. (Montbrun, 1994)

1. Análisis del debate constituyente de 1994

1.1. Diferentes posturas respecto a la recepción del instituto en el seno de la convención

En el debate constituyente de 1994²⁰, muchas fueron las posturas que plantearon los Convencionales con respecto al reconocimiento constitucional de la iniciativa popular. Las mismas se dieron en un marco de consenso general en favor de la

¹⁹ Ley N°24.309. Declaración de la necesidad de su reforma

²⁰ Convención Nacional Constituyente de 1994. 17ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria
26 de julio de 1994

adopción del instituto como parte integrante de la Constitución Nacional. Así mismo, dentro de las posturas a favor, se destaca el proyecto por mayoría sobre el cual se plantearon distintas posiciones con puntos disidentes, por lo que resulta oportuno remarcar aquellas que fueron las más distinguidas del debate convencional, a favor y en contra del instituto.

1.1.2. Posturas a favor del reconocimiento constitucional de la iniciativa popular como instituto de democracia semidirecta:

Una postura muy importante fue la del convencional Sr. Cardeza, el mismo proponía: Una consulta popular de carácter vinculante cuando la iniciativa popular fuera rechazada por el Congreso, la ignorare o modificare de una manera inaceptable al proyecto presentado. El mismo autor consideró, que así, no se limitaría la iniciativa a una simple petición frente a las autoridades, ya que el electorado es quien tendría la decisión definitiva. De este modo, cuando los legisladores no hubieran prestado acuerdo al proyecto, el electorado podría darle tratamiento al mismo a través de una consulta popular vinculante. Finaliza argumentando, que una iniciativa popular seguida de una consulta popular, proporcionaría una mayor deliberación y participación acerca de las políticas públicas de gran relevancia, lo cual esclarecería más la democracia participativa, y daría a una ley un tratamiento más riguroso para su promulgación, ya que continuar con una consulta popular, obligaría al Congreso a no ignorar y dejar encasillado un proyecto de ley, y a la vez existiría la posibilidad de presentar un contraproyecto por parte del Congreso.

Otra posición a favor del reconocimiento constitucional de la iniciativa popular, es la del convencional Sr. Brusca, el mismo aclara que dicho instituto viene a complementar, perfeccionar y enriquecer el art. 22 de la C.N. Aclara también, que la defensa del principio representativo que plasma el citado artículo, deja de ser absoluto pero se mantiene en su vigencia, ya que es la expresión escrita de la soberanía del pueblo y del sistema republicano.

Sostuvo dicho autor, que la iniciativa popular, no debe ser un vehículo que dé legitimación a grupos de expresión minoritaria, con recursos económicos, y, que a través de este mecanismo, pongan al país en permanente estado de asamblea y desvirtúen así las

facultades que poseen los gobernantes elegidos por el pueblo. Afirma que existen dos elementos esenciales para la vigencia de dicho instituto, y los mismos son: la práctica continúa del sistema democrático, y el acuerdo de las mayorías, su vocación y consenso, sin los cuales no tendríamos ningún avance en la democracia.

Por todas estas razones el Sr. Brusca reconoce, que tanto la iniciativa y la consulta popular, son instrumentos a favor de la participación ciudadana, del control de los órganos de gobierno, y a favor del consenso.

El Sr. Battagion en representación del partido Demócrata, también reconoce que el instituto de iniciativa popular debe tener rango constitucional, ya que sería saludable para la vida democrática que se reconozca a los ciudadanos, el derecho de ser autores de proyectos de ley.

Así mismo, dicho representante del partido Demócrata, difiere en un punto que estima relevante, y que hace a la reglamentación de la iniciativa popular, el mismo es aquel por el cual el proyecto de mayoría establece un plazo de 12 meses, impuesto al Congreso de la Nación, para el tratamiento de las iniciativas. Según dicho autor, el término contraría la defensa del orden institucional, ya que obliga al Congreso a tratar un proyecto en un plazo muy acotado, sin la necesaria profundidad de debate al estar apremiado por el vencimiento de dicho término. Así, según él, desprestigiaríamos las instituciones de la República.

El convencional Sr. Winter, apoya la consagración expresa de la iniciativa popular, y la consulta popular en la Carta Magna, ya que se trata de derechos que emanan de la soberanía del pueblo en el sistema republicano. Los mismos, son instrumentos de legitimación y eficiencia política, que dan fortaleza a la República.

El referido convencional, no está de acuerdo con las posturas de otros convencionales que afirman que los institutos de democracia semidirecta violentan el art. 22 de la C.N., argumentando que si fuera así, renegarían del propio sistema público provincial, donde ya se utiliza la iniciativa popular como instituto de democracia semidirecta, y no existe problema alguno en cuanto a la utilización del mismo.

Otra postura a favor del reconocimiento constitucional del instituto de iniciativa popular, corresponde al convencional por la Capital Sr. La Porta. El mismo adhiere a la inclusión de la iniciativa en el texto constitucional, pero afirma que no basta con ello, es

necesario incorporar la voluntad expresa y manifiesta, para que el instituto sea viable, factible, y no se convierta en una especie de enunciación de aplicabilidad. Por lo cual propone un porcentaje menor al tope de firmantes que establece el proyecto de la mayoría, considerando un 2% del padrón electoral, en lugar de un 3% como máximo, que recoge el proyecto de la mayoría. Otro punto a tener en cuenta, es una solicitud que realiza el convencional a la Comisión de Redacción, para que se incluya al final de la redacción del artículo de iniciativa, la expresión "procurando facilitar y hacer accesible el trámite", dicha expresión posibilitaría una posterior reglamentación del instituto, más beneficiosa para el elector.

El convencional por Córdoba Sr. Pellegrini, forma parte del proyecto de reconocimiento de la iniciativa popular en la Constitución Nacional, presentado por mayoría.

Ante las dudas y replanteos realizados en el seno de la convención por la minoría, con referencia a los 12 meses que tiene el Congreso para dar expreso tratamiento a un proyecto, el Sr. Pellegrini en referencia al sentido de la expresión "expreso tratamiento", fundamenta que existe jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, afirmando que la voluntad del Congreso se presume en algunos casos, con lo cual se entiende de sobremanera, que la voluntad del Congreso es centro de expresión indiscutido de la voluntad del pueblo.

De esta forma se puede interpretar, que lo que quiso expresar el convencional por Córdoba, es que no existe la voluntad ficta del pueblo, que la voluntad expresa del Congreso dice lo que legalmente debe interpretarse como voluntad del pueblo, por lo que, se debería entender, que no hay ley sin sanción del Congreso.

Otro convencional, el Sr. Conesa Montes Ruiz, representante del bloque de Fuerza Republicana por la provincia de Jujuy, sostiene, que la Constitución de 1853 admite las formas de democracia semidirectas, surgiendo dichas instituciones, del juego de disposiciones que contienen los artículos 22²¹ y 33²² de la Carta Magna. Tales derechos son implícitos, ya

²¹ Art 22. C.N. de 1853 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.

²² Art 33 C.N. de 1853 Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

que no se encuentran expresamente mencionadas en la Constitución Nacional, pero surgen de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

Con referencia al instituto de iniciativa popular, el mencionado autor afirma, que en el proyecto de mayoría, existe una limitación destinada a cercenar el instituto, cuando en el tercer párrafo se determina que no serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuestos y materia penal. El Sr. Conesa Montes Ruiz expresa, que las limitaciones referidas anteriormente, no figuran en la Constitución de 1853, por lo que no se explica, el porqué de incluirlas en la reforma, ya que la iniciativa debería darse en todos los campos del derecho, como de la vida social.

El convencional por Buenos Aires Sr. Cafiero, integrante del partido Justicialista, adhiere al proyecto de mayoría, que comprende la inclusión de la iniciativa en el texto constitucional. En su exposición, explica los motivos que demuestran, que no existe una colisión entre el art. 22 de la Constitución Nacional y los institutos de democracia semidirecta. Como punto relevante de su exposición se puede extraer que el referido convencional, explica que la Constitución de 1853 no fue una obra cerrada e inmodificable, sino más bien extensible, de acuerdo a la dinámica de los hechos históricos. Por ello se extrae que fue una buena técnica constitucional, consagrar los derechos implícitos del art.33 de la Constitución de 1860, ya que los derechos explícitos, no tendrían porque ahogar la virtualidad operativa de los derechos implícitos que se quieren consagrar en la Carta Magna, como lo son la iniciativa popular y la consulta popular. Así de este modo el Sr. Cafiero, armoniza los artículos 22 y 33 haciendo referencia a los hechos históricos, y a la intención de los convencionales de la Constitución de 1853, que dejaron abierta la posibilidad de modificar la propia Constitución Nacional.

Otra postura a favor de la incorporación de la iniciativa popular en la Constitución Nacional, que representa el proyecto de mayoría en el congreso, es la del convencional por Buenos Aires del bloque de la Unión Cívica Radical, el Dr. Raúl Alfonsín. El mismo afirma que la democracia participativa, de ninguna forma pretende suceder a la democracia representativa, sino más bien complementarla y poder perfeccionarla. También es importante destacar el pensamiento del Dr. Alfonsín, en cuanto afirma que no existe democracia sin sujetos democráticos, y hace referencia a que ese mismo sujeto, es aquel que participa y se incumbe en los problemas sociales, para que las generaciones futuras puedan comprender que

la democracia, debe poner el compromiso de la ética de la solidaridad al servicio de la sociedad.

1.1.3. Posturas en contra del reconocimiento constitucional de la iniciativa popular como instituto de democracia semidirecta:

Una de las posturas en contra del reconocimiento de la iniciativa popular en la Constitución Nacional, es la del convencional por Santa Fe, el Sr. Frontera. El mencionado, argumenta su postura, explicando que, la constitución es un ethos, un conjunto de normas fundamentales y básicas, que nos identifican como Nación. Nuestra Carta Magna, en virtud del art.1²³, consagra la adopción del sistema de gobierno representativo, republicano y federal, y el art.22 expresa, que el pueblo no gobierna ni delibera, sino por medio de sus representantes, con lo cual estamos ante un sistema representativo a ultranza. El art. 22 de nuestra Carta Magna, prohíbe la reunión de personas para peticionar en nombre del pueblo, con lo cual el Sr. Frontera afirma, que sería totalmente contradictorio incluir los institutos de democracia semidirecta, ya que la reforma alteraría el sentido de la Constitución Nacional, más aún, teniendo en cuenta que la misma es pétrea.

El convencional por Buenos Aires, Sr. Núñez, argumenta en contra de la iniciativa popular. Explicando como lo hizo el Sr. Frontera, que el art.1 de nuestra Carta Magna, consagra un sistema representativo a ultranza, y que la incorporación de la iniciativa popular, daría la posibilidad a la población, para opinar sobre cuestiones complejas, y respecto de las cuales puede existir un grado mayor o menor de información por parte del ciudadano. Ese grado de información que tiene el ciudadano, puede ser manipulado por los sectores que cuentan con medios de comunicación, para influir sobre la opinión pública. Con lo cual el Sr. Núñez, opina que si se aprobara la incorporación de la iniciativa popular, existiría un sistema de participación que en definitiva favorecería a aquellos que detentan el poder.

Otro convencional que argumentó en contra de la incorporación de los sistemas de democracia semidirecta, fue el Sr. Navarro, senador por Misiones. El referido autor, es

²³ Art 1 C.N. La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución

escéptico a la incorporación de la iniciativa popular en la Constitución Nacional, argumentando que la iniciativa, se debería dar individualmente para que la gente sepa elegir a sus gobernantes. En conclusión, para el referido autor, el método más eficiente y poderoso de democracia es el voto, porque a través de él, se premia y castiga a los representantes.

A modo de conclusión, se puede destacar que el debate constituyente finalizó con un registro de 214 votos afirmativos y 38 votos negativos. Con lo cual, quedo aprobada la iniciativa popular, como texto constitucional, tomando como base el proyecto por mayoría. Un punto muy importante a tener en cuenta, es, que la adopción del instituto se realizó en un marco de consenso general y respeto, con gran interés por parte de los convencionales, de dar un paso adelante en la renovación del sistema democrático.

2. Análisis del art. 39 de la Constitución Nacional.

La iniciativa popular, quedo incorporada en la Constitución Nacional, en el art. 39 de dicho cuerpo normativo, y se encuentra ubicada en el Capítulo II (Nuevos derechos y garantías).

Dentro del seno de la convención constituyente, se votó el proyecto por mayoría del congreso, y de forma definitiva, el texto constitucional quedó expresado de la siguiente manera: art.39.

“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.”

En los ítems que continúan al punto 2 del capítulo 3 de nuestro trabajo, se tratará aquellos temas en disidencia, que presenta la interpretación del art.39 realizado por convencionales y doctrinarios.

2.1. Ante quién se presenta un proyecto de ley

Se extrae del texto normativo, que el Órgano de origen, al cual se debe presentar un proyecto de ley, es la Cámara de Diputados. Ello surge del primer párrafo del art.39 de la Constitución Nacional que expresa: " Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados...". Este punto ha traído aparejada diversas posiciones de convencionales, que expresan su disconformidad. Un ejemplo de ello, es la opinión del Sr. Saravia Toledo, de la cual se puede extraer que, del texto constitucional no se advierte el fundamento de preferencia otorgada a la Cámara de Diputados, ya que el sistema de división de poderes adoptado por la Constitución Nacional, concede las mismas atribuciones a ambas Cámaras. Esa igualdad se justifica, ya que con ella se logra un equilibrio necesario entre los mismos órganos.

Otro argumento expresado por el mismo autor, se refiere a que dentro de las reformas proyectadas a la constitución, se prevé la inclusión de elección directa a los senadores, con lo cual, tendrían una representatividad popular similar a la que revisten los diputados, eso explica la igualdad entre los mismos.

Otro fundamento del convencional Saravia, se refiere a la desventaja que trae aparejado al elector, que la presentación de la iniciativa se deba hacer ante una cámara en especial. Con ello se estaría impidiendo la posibilidad de un legítimo cálculo, por parte del elector que presenta el proyecto, de hacer uso de la cámara que le parezca más conveniente, a fin de facilitar la sanción del proyecto.

El señor convencional Iriarte, planteó disidencia en relación al texto del art. 39 C.N., en cuanto a que la Cámara de origen sea la de Diputados. A modo de síntesis se puede extraer que dicho autor argumentó, que existen temas de índole federal que preocupan especialmente a las provincias, y que es indiscutible que deben ser ingresados esos proyectos al Senado de la Nación, ya que dicho órgano representa a las autonomías provinciales.

Como corolario de los párrafos precedentes, se puede concluir en que la intención de los convencionales al incorporar el art. 39 de la C.N., en referencia a que el órgano competente para que se presente un proyecto sea la Cámara de Diputados, fue darle al ciudadano la seguridad de sentirse representado por aquel órgano que legítimamente atiende sus intereses.

2.2. Límite máximo exigido de electores para suscribir la iniciativa

El texto normativo de la C.N., establece un límite máximo de electores para poder suscribir la iniciativa popular. Cuando en su art.39 párrafo 2do. expresa: “ El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionara 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.”

Lo que se estableció en dicho texto normativo, es un mandato expreso al Congreso, donde se obliga a dicho órgano, a crear una ley reglamentaria, que no podrá exceder el tres por ciento del padrón electoral nacional, para poder suscribir una iniciativa. De este modo, se aseguró de forma expresa, un techo máximo de firmas requeridas para hacer efectivo el tratamiento de un proyecto, y la tranquilidad al electorado de poder exigir dicho cumplimiento.

En relación al número de electores que establece como máximo nuestra constitución, diferentes opiniones se dieron en el seno del debate constituyente de 1994. Así hallamos una posición crítica en referencia al "tres por ciento de electores como tope", esgrimida por la convencional Sra. Guzmán. La misma en su reflexión nos transmite que una iniciativa popular promovida en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, fácilmente obtendría el tres por ciento de firmas exigido para su presentación, promoviendo una adecuada publicidad del proyecto. Lo que preocupa es que este tipo de iniciativas puede no ser representativa, teniendo en cuenta el plano geográfico nacional. Lo óptimo para la Sra. convencional, hubiera sido que se incluyera de forma expresa, que ese tres por ciento, sea de cada distrito electoral, u otra opción sería, que en dicho tope, debiera necesariamente estar

representada la mitad de los distritos del país. Con lo cual se estaría reconociendo el verdadero sentido democrático y federal del instituto.

El segundo párrafo del art.39 en su última parte, exige, que la ley reglamentaria deberá garantizar una adecuada distribución territorial, de quienes suscriben la iniciativa. Lo que, según algunos autores, se trataría de un recaudo que pretende evitar un posible fraude a la voluntad del resto de los ciudadanos. Entendemos que dicho recaudo constitucional, no parece imprescindible, ya que si se presentare un proyecto de ley por los ciudadanos, que hace a una cuestión de interés local de una provincia, la distribución territorial en cuanto a las firmas sería incongruente. (Ekmekdjian, 1995)

2.3. Terminado fijado al órgano, para dar expreso tratamiento al proyecto, y el problema que se presenta ante la inacción del mismo.

En este punto se tratará lo que llamamos técnicamente una exigencia constitucional.

Uno de los requisitos exigidos por el texto constitucional, es aquel que obliga a la Cámara de Origen para que en el plazo de 12 meses como máximo, deba dar expreso tratamiento a un proyecto presentado. Tal exigencia se encuentra en el primer párrafo del art.39.

Sobre el tema a desarrollar, se pueden efectuar diferentes consideraciones. En primer lugar: ¿Que quiere significar la letra de la ley al referirse a “expreso tratamiento”?

Parte de la doctrina entiende, que ello no quiere decir que se deba aprobar el proyecto presentado, sino que sería suficiente con que el órgano lo considere, y de este modo quedar satisfecha la exigencia constitucional.

En segundo lugar: ¿Existe sanción alguna ante la inacción de la Cámara, vencido el plazo de 12 meses?

Con respecto a ello, la letra de la ley no previó sanción a la Cámara ante su posible inacción, lo cual generó diferentes interpretaciones. Así encontramos posturas que aseguran que el plazo exigido para el tratamiento, es ordenatorio, no se trataría de una obligación jurídicamente exigible, ya que no existe una norma operativa, por lo que no hay sanción tácita o ficta, fundamentándolo en el art. 82 de la Constitución Nacional que expresa: “La

voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta.”.(Rossetti, 1998)

El art. 39 deja abierta la posibilidad que en una posterior reglamentación del instituto, se prevea alguna sanción a la Cámara ante su inacción.

Como una posible solución a la falta de sanción, fue la propuesta que se presentó en el seno de la convención de 1994, la misma consistía en la posibilidad de implementar en el proyecto de mayoría, una consulta popular vinculante, en los casos en que el proyecto no sea tratado o se rechazare por el Congreso. Así mismo, el Órgano podría proponer un proyecto de ley alternativo, sometiéndolo a votación de forma conjunta con el proyecto de los ciudadanos, y así la ciudadanía elegiría democráticamente el que resultare más conveniente.

Otros convencionales, refutaron dichas propuestas, afirmando, como lo hizo el Sr. Ortiz Pellegrini, que al hablar de "expreso tratamiento" hacemos referencia a que el legislador constituyente estableció ex profeso, una obligación de tratamiento por parte del Congreso de la iniciativa propuesta por los ciudadanos, y se entiende por jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que la voluntad del Congreso se debe presumir en algunos casos, ya que la voluntad de dicho Órgano es centro de expresión de la voluntad popular, descartando de este modo la voluntad ficta.

2.4. Temas que no pueden ser objeto de iniciativa popular por prohibición expresa

En referencia a este punto, el art. 39 en su ultimo párrafo expresa: "No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuestos y materia penal."

La intención del convencional al prohibir los temas referidos, fue preservar alguna eventual manipulación de la opinión pública, por grupos corporativos en temas fundamentales, ya que los mismos están relacionados con garantías constitucionales, que

requieren conocimientos específicos y pueden comprometer las relaciones exteriores del país. (Gelli, 2008)

Haciendo un análisis en particular de cada uno de los temas excluidos por la norma, se puede advertir, que, en relación a la prohibición de la reforma constitucional: que la misma se justifica, ya que la Constitución Nacional exige en su art. 30²⁴, que la necesidad de reformarla debe ser declarada por el Congreso, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, y creando una convención a tal efecto. Si bien nuestra Constitución Nacional, puede ser reformada en todo o en cualquiera de sus partes, lo que trata de dejar a salvo el referido artículo, es la necesidad de demandar un proceso preconstituyente en el Congreso y otro constituyente en una Convención Especial, ya que una característica que posee nuestra Carta Magna, es su relativa rigidez. Dicho de otro modo, no es apta su reforma por otro mecanismo que no sea el previsto en su art. 30.

En referencia a la prohibición de tratados internacionales por vía de iniciativa popular: Entendemos que es un tema exclusivo del Congreso, ya que un tratado es una norma de naturaleza compleja, producto de la voluntad común de dos Estados. Y su incorporación a la constitución se realiza a través de un procedimiento complejo (art. 75 ins.22²⁵), que compromete la responsabilidad del estado Nacional. Por otra parte, los

²⁴ Art 30 C.N. La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto.

²⁵ Art 75 inc. 22 C.N. corresponde al congreso:

Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo

tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes, con lo cual de acuerdo a tal supremacía, su promulgación requiere de un estudio técnico más riguroso del que podría hacer un ciudadano común. (Sagües, 2007)

Con respecto a la prohibición expresa hecha por el art. 39, sobre temas como tributos, presupuestos y materia penal. La opción restrictiva elegida por el convencional en estos casos, fue por motivos de alta sensibilidad social y de fácil manipulación por medios masivos de comunicación, que pueden condicionar la opinión pública en cuestiones sociales que el convencional estimó críticos. Así el convencional, tomo como base algunos modelos del derecho comparado, como la Constitución de España y su art. 87²⁶. (Gelli, 2008)

A modo de conclusión, se puede señalar, que en el debate constituyente, no fue unánime la decisión de prohibir temas al mecanismo de iniciativa popular, y resulta de gran relevancia destacar algunas posturas en contra de dichas prohibiciones. Un ejemplo de ello, fue la postura del convencional Sr. Conesa Montes Ruiz. El mismo afirmó, que al determinarse en el párrafo tercero del art. 39, que no serán objeto de iniciativa popular lo

podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

²⁶ Art. 87 Constitución de España-

1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.
2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.
3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso, se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuestos y materia penal, se trataría de cercenar dicho instituto, y no se justificaría la razón de tal limitación, ya que la iniciativa debería darse en todos los campos del derecho y de la vida social.

❖ Conclusión

La consolidación de la iniciativa popular en la Constitución Nacional, se dio en un momento social y cultural de gran importancia, en un marco democrático de consolidación y unificación de posiciones, de los diferentes referentes políticos del momento. Así, el debate constituyente de 1994 sobre la incorporación de dicho instituto, se realizó en el marco de un consenso general positivo. Sin embargo, no todos los convencionales prestaron consentimiento al proyecto de mayoría, y se hicieron escuchar en el debate, planteando disidencias y contra proyectos que a nuestro modo de entender, fueron muy significativos aunque no se incorporaron en la constitución.

Uno de los proyectos que nos parece de gran relevancia destacar, fue el del convencional Sr. Cardeza, que a modo de síntesis de su discurso, planteo la posibilidad de proponer una consulta popular de carácter vinculante, cuando la iniciativa popular fuera rechazada, ignorada o modificada de una manera inaceptable por el Congreso. Con el fin de no limitar la iniciativa a una simple petición a las autoridades, y transformarse en ilusorio aquellos proyectos presentados, por haber quedado encasillados en un despacho del Congreso.

Entendemos que estas propuestas, si se hubieran tomado en cuenta al momento de reconocer el instituto en nuestra Carta Magna, nos facilitarían en la actualidad, la efectiva utilización del mismo. Y afirmamos ello, porque el art. 39, posee falencias a nuestro modo de ver, que tornan inoperante la aplicación del instituto. Como lo es, la falta de una sanción al Congreso, ante el silencio del respectivo Órgano. Así mismo la norma constitucional, se ampara en la creación de una ley reglamentaria que pueda subsanar aquellas carencias del referido artículo.

En cuanto a la ley reglamentaria del instituto de iniciativa popular, será tratada en el capítulo IV de este TFG.

CAPÍTULO IV

La reglamentación del instituto

Ley 24.747. Y La implementación del mismo en el ámbito Nacional

❖ Introducción

La ley 24.747²⁷, fue dictada el 27 de noviembre de 1996 por el Congreso de la Nación. La misma se creó, con el fin de reglamentar el instituto de iniciativa popular dentro del marco legal dado por el art.39 de la Constitución Nacional. El fin de la ley, fue brindar a los ciudadanos reglas prácticas para la utilización efectiva y ágil, de dicho instituto.

El objetivo del presente capítulo consiste en hacer un análisis riguroso de la ley, teniendo en cuenta cada artículo de dicho cuerpo normativo. Tratar las falencias que presenta la misma, las críticas hechas por los doctrinarios, describir el proceso por el cual debe transitar un proyecto para su efectiva promulgación.

La descripción de los proyectos que llegaron a tener una promulgación efectiva, desde la vigencia de la ley reglamentaria, nos ayudara a entender cuál fue el método utilizado por sus promotores, la estructura y organización de la cual se valieron, para obtener una campaña exitosa en la recolección de firmas.

Una vez comprendidos los objetivos básicos del presente capítulo, expondremos una conclusión general. La misma, tendrá en cuenta la experiencia vivida desde el reconocimiento constitucional, y su posterior reglamentación. En ella trataremos de analizar, si el fin querido por el legislador al momento de reglamentar la institución, se obtuvo satisfactoriamente, o por el contrario no se llegó a obtener, determinando cuáles son los problemas que atentaron con el fin perseguido, y que creemos que se puede cambiar a futuro para hacer efectiva su plena aplicación.

²⁷ La ley 24.747 Iniciativa popular.

1. Requisitos de forma exigidos

La Ley 24.747, se crea con el fin de reglamentar el instituto de iniciativa popular, y propiciar al ciudadano, una herramienta técnica que sirva para hacer efectivo el proceso a seguir, para la presentación de un proyecto de ley.

La Constitución Nacional, establece ciertos requisitos que debe cumplir la ley reglamentaria, ellos son: 1) Fija un techo máximo de firmas exigibles para patrocinar el proyecto, que no puede exceder el 3% del padrón electoral, y 2) Establece los temas excluidos de la iniciativa popular que debe respetar la ley reglamentaria, como lo son la reforma constitucional, los tratados internacionales, tributos, presupuestos y derecho penal. De los respectivos requisitos no puede apartarse la ley reglamentaria, ya que la misma se volvería inconstitucional. Así mismo, la ley 24.747 posee ciertos requisitos de forma que hacen a la utilización del instituto, los que se exponen a continuación:

1.1. Número mínimo exigido de firmantes

Particularmente el número mínimo exigido de firmantes es un requisito que se encuentra en el art.4 (ver Anexo1) de la ley reglamentaria.

En ella se ha fijado una base de firmantes, que no puede ser inferior al 1,5% de ciudadanos empadronados, es decir, la mitad del 3% establecido en la Constitución Nacional. Se especifica, que el porcentaje de firmas requerido, no debe obtenerse en todo el país, siendo suficiente que represente como mínimo, seis distritos electorales. De este modo, la intención del legislador fue federalizar la utilización del instituto. Primero, para que no se torne imposible al ciudadano conseguir esa totalidad de firmas, ya que si no fueran 6 distritos, podría entenderse que la exigencia de tal porcentaje, se debería obtener en todos los distritos del país. Segundo, con la intención, de que no se centralice la utilización del instituto en un solo distrito, ya que como dijo el convencional Sr. Battagion, ello favorecería a intereses centralistas, por el simple hecho de ser más fácil de conseguir las firmas necesarias, en una ciudad de gran densidad poblacional.

En el segundo párrafo del art. 4 (ver Anexo1) de la ley se expresa, que cuando la iniciativa fuera de alcance regional se cumplirá el porcentual considerando únicamente el padrón electoral de las provincias que componen dicha región. Nos parece importante, esta previsión hecha en la ley, adhiriendo a la opinión del autor Loñ, Félix R., ya que la misma se conjuga, con el papel relevante que la reforma de 1994 asigno a la región en el art.124²⁸ de nuestra Carta Magna, promoviendo así una nueva modalidad del federalismo²⁹.

Parte de la doctrina considera que hubiera sido más conveniente, exigir en la ley un porcentual menor de ciudadanos que firmen la iniciativa, correspondiente al padrón electoral utilizado para la última elección de diputados.

En cuanto al requisito de 6 distritos electorales como mínimo exigido, nos parece que es una cantidad excesiva, y lo fundamentamos en que existe una diversidad de problemas de distinta índole, que es una característica propia de la gran extensión territorial e idiosincrasia de cada lugar, lo que trae aparejado distintas necesidades. Así es que un proyecto de ley, debe responder a las necesidades propias del lugar, ciudad o provincia, por lo que no resulta razonable, que el mismo tenga que cumplir con la exigencia de firmas de distritos, no hacen al problema en cuestión.

²⁸ Art 124 C.N. Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

²⁹ La iniciativa popular- Loñ, Félix R 1997. Publicado JA 1997-II-1010 en <http://www.laleyonline.com.ar/>

1.2. Forma exigida para redactar la petición

La ley reglamentaria en su art. 5 (ver Anexo1), exige para que sea procedente la petición de iniciativa popular, que la misma deba ser hecha por escrito, en forma de ley, en términos claros, y con exposición de motivos fundamentados por los promotores de la misma.

En definitiva, nuestro ordenamiento jurídico, exige que las iniciativas nacionales sean presentadas de forma articulada, esto quiere decir que no se acepta ningún tipo de petición de iniciativa, que no tenga un formato de ley. La simple petición a las autoridades, no da el derecho a exigir el tratamiento de la misma.

Se entiende que, si bien esta exigencia establecida en nuestro ordenamiento jurídico, simplifica de alguna manera el trabajo al Congreso, no justifica por ello una limitación a peticionar, ya que estaríamos dando mas importancia a una formalidad, que a un derecho. Pensamos que seria mas razonable, que exista un organismo público encargado de facilitar a los promotores de una iniciativa, aquellos medios necesarios para encuadrar su petición en un formato articulado.

1.3. Descripción detallada del proceso por el que se somete un proyecto de ley

Para que la iniciativa popular tenga validez y sea aceptada por los legisladores argentinos, debe cumplir ciertos requisitos, y adaptarse a un proceso ya estipulado por la norma. El mismo comienza con los siguientes pasos:

I) El primer paso, es presentar por escrito, en forma de ley, y con exposición de motivos fundada por los promotores, ante el Defensor del Pueblo de la Nación, quien es el encargado de verificar el contenido del resumen del proyecto, en un plazo no superior a diez (10) días previo a la circulación y recolección de las

firmas art.6 (ver Anexo 1). La petición, debe contener el nombre y domicilio de los promotores de la iniciativa, descripción de los gastos, y origen de los recursos que se ocasionaren en el periodo previo a presentar el proyecto art.5 (ver Anexo1).

La intervención del Defensor del Pueblo de la Nación es obligatoria. Ya que es indispensable que la petición cuente con la vista y aprobación de dicho Órgano, todo ello para comenzar la junta de firmas.

II) El paso siguiente es la recolección de firmas de los peticionantes realizada en planillas. Para poder suscribir la iniciativa, se debe contar con el número de adherentes empadronados, mayores de 18 años, contando con el 1,5% de al menos 6 distritos electorales.

1. La Planillas para junta de firmas, deben contener:

- La información fundamental del proyecto.
- Nombre de los promotores y domicilio de los promotores de la iniciativa.

Nombre, apellido, número de documento, domicilio que figura en el padrón nacional, y firma de las personas que adhieren a la iniciativa. (Batch, 2005)

III) Una vez reunida la cantidad de firmas requerida por la ley, las mismas se deben presentar ante la Secretaria Judicial de la Cámara Nacional Electoral.

La función que cumple la secretaría, es remitir las firmas por correo a los juzgados electorales de cada una de las provincias, para que las mismas sean verificadas por muestreo en un plazo no mayor de (20) días. Acreditada la falsedad de alguna firma, se desestima la misma del cómputo, y en caso de verificarse que el cinco por ciento (5%) o más de las firmas presentadas sean falsas, se desestima el proyecto de iniciativa popular por el Tribunal Electoral art.7 (ver Anexo 1).

IV) Si se obtiene el número de firmas requerido por la ley, el proyecto, se tendrá que presentar ante la Mesa de Entradas de la Cámara de Diputados. La presidencia del referido Órgano, remite el proyecto a la Comisión de Asuntos Constitucionales, quien debe dictaminar sobre la admisibilidad formal de la iniciativa, en el plazo de veinte (20) días hábiles. La referida Comisión, es quien intima a los promotores a corregir, o subsanar defectos formales art.8 (ver Anexo1).

V) Una vez admitido el proyecto de ley, la Presidencia de la Cámara de Diputados, ordena la inclusión en el orden del día como asunto entrado, el cual tendrá tratamiento preferente, y seguirá en adelante el trámite previsto para la formación y sanción de las leyes art.10 (ver Anexo1). El congreso deberá darle expreso tratamiento dentro del término de doce (12) meses art.11 (ver Anexo 1).

2. Análisis doctrinal de las falencias que presenta la ley

- En el art.5 (ver Anexo1) de la ley, se prevé la posibilidad de que los promotores de una iniciativa, participen en las Comisiones del Congreso con voz. Y del sentido de la norma se entiende, que esa participación no será con voto. Algunos autores como Loñ Felix R. entienden que, la concurrencia de varios promotores en las Comisiones, puede entorpecer y complicar el trabajo legislativo. Por ello, hubiera sido más eficiente, que la ley limitara en uno o dos promotores, su representación en las Comisiones.
- En el art.6 (ver Anexo1) de la ley, se le atribuye al Defensor del Pueblo, la tarea de verificar el contenido del resumen del proyecto, que forma parte de la planilla de recolección de firmas. No se encuentra razón alguna del porque se ha elegido al Defensor del Pueblo, para realizar la correspondiente tarea, ya que parecería mas conveniente, atribuir la misma

a la Justicia Electoral. Ello se sustenta, en la economía y practicidad que tendría movilizar un solo Organismo.

- El art.8 y art.9 (ver Anexo1), omiten indicar que Órgano dispone el rechazo de la iniciativa, se puede entender que le corresponde al presidente de la Cámara, ya que la Comisión de Asuntos Constitucionales, por ley se limita solo, a dictaminar sobre la procedencia formal de la iniciativa. Y si resuelve la Presidencia, rechazando la iniciativa por defectos formales, se le estaría otorgando una facultad de decisión contra la que no cabría recurso alguno.

Por lo tanto, pareciera conveniente haber previsto la posibilidad de apelar la decisión de la Presidencia ante la Justicia Electoral, ya que a la misma se la faculta a realizar el contralor de la presente ley. (Loñ, 1997)³⁰

2.1. Análisis en cuanto el plazo en que debe tramitarse el proyecto

La Constitución Nacional en su art.39, establece un plazo de 12 meses al Congreso de la Nación, para tratar un proyecto de iniciativa. Se puede interpretar del sentido de la norma, que el mismo comienza a correr a partir de su “presentación” ante la Cámara de Diputados. El problema que existe en referencia a este punto, es que la Ley 24.747, reglamentaria del instituto, establece en su art.11 (ver Anexo 1), que los 12 meses comienzan a correr desde que la Cámara de Diputados lo “admite” al proyecto. Con lo cual, se encuentra una evidente contradicción normativa entre una ley y la Constitución Nacional.

Autores como Bidart Campos G., entienden que dicho plazo es objeto de dilación en la ley, ya que su art.8 (ver Anexo1), exige una tramitación previa ante la Comisión de Asuntos Constitucionales de (20) días hábiles. Así también el art.10 (ver Anexo 1), dilata el plazo de 12 meses exigiendo una tramitación ante comisiones parlamentarias. (Bidart Campos, 1997)

³⁰ La iniciativa popular- Loñ, Félix R 1997. Publicado JA 1997-II-1010 en <http://www.laleyonline.com.ar/>

2.2. Análisis en cuanto al silencio de la Cámara de Diputados ante la presentación del proyecto

En referencia al respectivo punto, se puede advertir que ni la Constitución Nacional ni la Ley 24.747 prevén que puede ocurrir, si el Congreso no se expide en el plazo de doce meses. El doctrinario Bidart Campos G. sostiene que de ocurrir tal situación, se estaría ante una inconstitucionalidad por omisión, ya que no se articuló expresamente remedio legal alguno, como podría ser instar al Órgano. (Bidart Campos, 1997)

Otra solución ante el silencio del Congreso, fue propuesta en el debate constituyente por el convencional Sr. Auyero. La misma consistía en: someter a una consulta popular de carácter vinculante, cuando transcurrido el plazo de 12 meses el Congreso no se hubiera expedido, dando la posibilidad a dicho Órgano de contraponer un proyecto alternativo, y dejarlo a consideración del pueblo para su votación, juntamente con el primero. De este modo, el ciudadano decide a través del voto popular, cual de los dos proyectos es el más conveniente, garantizando de este modo una democracia participativa y responsable.

Si bien existen diferentes soluciones en referencia al punto tratado, la realidad refleja que la ley reglamentaria, no posee ningún remedio eficiente para poder instar al Órgano, y llegar a tener del mismo una respuesta.

3. Descripción y análisis de los proyectos que terminaron en promulgación de una ley

Muchos fueron los proyectos presentados a partir de la promulgación de la ley reglamentaria 24.747. No todos obtuvieron la promulgación deseada, por no cumplir los requisitos de forma exigidos por la ley, por rechazo del Congreso, o no haber sido tratados por dicho Órgano en el plazo establecido por la misma.

De la cantidad de proyectos presentados por el poder ciudadano, solo dos de ellos obtuvieron una promulgación deseada en el año 2002. Dichos proyectos se llamaron: “JUBILEMOS LOS PRIVILEGIOS” Y “EL HAMBRE MAS URGENTE”, los mismos, fueron fruto de la experiencia acumulada de dos campañas llevadas a cabo en los años 1997 y 1999. Así en el año 1997, se impulsó una campaña de recolección de firmas, para que el senado promulgue una ley que estaba pendiente de tratamiento, con el objetivo de constituir el Consejo de la Magistratura.

La otra experiencia se recepta en el año 1999, cuando se promueve una campaña de apoyo a un proyecto creado por diputados de diferentes partidos políticos, con el fin de declarar el 4 de junio “Día Nacional de la Lucha contra la Corrupción”, en memoria del Dr. Alfredo Pochat, quien fue asesinado minutos antes de dar a conocer hechos de corrupción.

Fruto de estas experiencias de participación ciudadana, en el año 2002 por impulso del periodista Luis Majul, se promueve una campaña llamada “Jubilemos Los Privilegios”, con el fin de eliminar aquellas jubilaciones del poder político, judicial, diplomático, académico, y de la iglesia, que superaban en gran cantidad los promedios de jubilaciones ordinarias para cualquier ciudadano. En esta campaña se llegó a obtener 500 mil firmas, cumpliendo así con el requisito legal de alcanzar el 1,5% del padrón electoral de diez provincias, superando los seis distritos exigidos por la ley reglamentaria. Ello fue posible gracias a la publicidad hecha por los medios de comunicación, y al seguimiento del proyecto en el Congreso. Así a los 83 días de ingresado el proyecto al Congreso de la Nación, se logra obtener la promulgación de una ley que termina derogando las jubilaciones de privilegio del Poder Legislativo, gobernadores de provincias, diputados, senadores y concejales. En cuanto al resto de las jubilaciones, quedaron en el marco calificado como especiales.

En septiembre del año 2002, se promueve por la ciudadanía la iniciativa “El hambre más urgente”. El fin del proyecto consistía, en obligar al Estado a garantizar alimentación a menores de 5 años, a mujeres en periodo de lactancia y embarazadas. La campaña tuvo el apoyo del diario La Nación, el canal de televisión América TV, organizaciones como: Vox Populi, Grupo Sophìa, Red Solidaria, empresa Metrogas y Fundación Andreani entre otros.

Es de gran importancia destacar, que se consiguió el 1,5% del padrón electoral de 17 distritos en solo dos meses de campaña, alcanzando un total de 1.200.000 firmas. Así los ciudadanos argentinos, consiguen la segunda ley gracias a la utilización del instituto de iniciativa popular.

A pesar de los dos ejemplos expresados anteriormente, cuya promulgación fue exitosa, numerosas campañas se emprendieron para presentar diferentes proyectos a partir de la promulgación de la ley 24.747. No obstante la realidad demuestra, que hay muchos de ellos que no llegaron a obtener el 1.5% de firmas en 6 distritos, y si las obtuvieron, quedaron paralizados en el Congreso.

Queda en evidencia que la difusión que se le da a un proyecto, es un elemento crítico. Los casos en los que se logró promulgar una ley, son aquellos en los que medios de comunicación importantes, se transformaron en impulsores del proyecto. Con lo cual, el proyecto que no consigue un apoyo mediático para lograr la difusión necesaria y el conocimiento por parte del pueblo, nunca llega a una promulgación efectiva. (Batch, 2005)

3.1. Estrategias para lograr la efectiva presentación de proyectos iniciativas populares

A modo introductorio, un proyecto de iniciativa, debe atenerse al reglamento legislativo vigente como medida principal. Como medidas secundarias, podemos encontrar las alianzas que se puedan promover, para facilitar la promoción de una campaña entre otras. Así mismo, estas medidas estratégicas pueden acompañarse de los siguientes pasos:

1. Los impulsores de la iniciativa, deben reunirse para programar si el contenido de la iniciativa será consensuado en audiencia pública, o definido por ellos mismos.
2. Se debe definir la metodología de trabajo, ello comprende que rol cumple cada una de las partes en la promoción del proyecto. Definir quien se ocupa del conteo de firmas, y trámites judiciales.
3. La iniciativa, se debe diseñar cuidadosamente, para que la articulación de la misma, cumpla los requisitos exigidos por la ley reglamentaria. En este paso se pueden organizar audiencias públicas, con el fin de lograr una mayor participación ciudadana.

4. Se debe disponer de voluntarios capacitados, que puedan manifestar a la ciudadanía el contenido del proyecto, y evacuar dudas presentadas por los firmantes, con el propósito de optimizar la recolección de firmas. Es imprescindible ubicar las mesas de recolección en puntos estratégicos, aquellos donde circule gran número de ciudadanos. Debe ir en paralelo, el conteo de las firmas, organizándolas por cada provincia en donde interviene la campaña, de este modo se optimiza el tiempo.
5. Una vez presentado el proyecto ante la Cámara de Diputados para su tratamiento, es fundamental contar con la presencia de los promotores para dar a conocer sus posturas en la convención. Los mismos monitorean el proceso, y facilitan de esta manera la calidad que los diputados otorgan a su tratamiento. En lo posible se debe contar con promotores, que tengan especialidad en el problema en cuestión.
6. Para que una campaña llegue a conocimiento de mucha gente, se debe articular en diferentes espacios geográficos, o en relación a focos temáticos de diferente índole, conformando así un amplio abanico de diversidad, e integrada por una causa común.
7. Se debe lograr, que el núcleo del problema por el cual se presenta el proyecto, llegue a los ciudadanos y los mismos lo tomen como propio, porque atiende a su propia demanda.
8. Es imprescindible crear lazos de acción con medios masivos de comunicación, que tengan alcance Nacional. (Batch, 2005)

3.2. Descripción de las dificultades que se encuentran en el proceso de recolección de firmas

Teniendo en cuenta los testimonios recolectados por los impulsores de los proyectos de iniciativa popular: “EL HAMBRE MAS URGENTE” y “JUBILEMOS LOS PRIBILEGIOS”. Existen dificultades en el proceso de recolección de firmas, que pueden

tornar dificultoso obtener la cantidad exigida por la Ley Reglamentaria 24.747. Las mayores dificultades son:

- La excesiva cantidad de firmas requerida por la ley, desalienta a quienes tienen la tarea de participación en la recolección de las mismas.
 - En cuanto al requisito de 6 distritos exigido por la ley, torna dificultoso el plan de acción de la mayoría de los proyectos. Teniendo en cuenta que la mayoría de los ciudadanos y sociedades, no poseen una estructura de logística en 6 distritos.
 - Para tener éxito es necesario lograr el apoyo de medios de comunicación, y grandes empresas que colaboren con la logística y difusión del proyecto. Esta disponibilidad, no es algo que se encuentre al alcance de cualquier grupo de ciudadanos.
 - Existe poco conocimiento por la sociedad en general, de la existencia de la iniciativa popular como herramienta de participación ciudadana.
 - Hay desconfianza generalizada, y temor de la sociedad en general, de firmar una planilla en lugares públicos.
 - Existe un descreimiento generalizado en la sociedad, en cuanto a las posibilidades de éxito que puede tener un proyecto de iniciativa popular. Más aun cuando el proyecto comprende cambios en el Estado, ya que el mismo afecta a quienes tienen que decidir.
 - La falta de recursos monetarios y humanos de las organizaciones civiles, hacen que en la mayoría de los casos, se torne dificultoso el proceso de acción de la iniciativa.
- (Batch, 2005)

❖ Conclusiones finales

Luego de haber transcurrido el proceso de investigación pertinente para la elaboración de este trabajo, podemos considerar que la iniciativa popular es un mecanismo de democracia participativa, incorporado en la actualidad en la mayoría de los ordenamientos jurídicos del mundo. Entendemos que la misma, consiste en una herramienta de participación democrática, en donde el pueblo por su propia voluntad, presenta ante el Congreso un proyecto de ley para su tratamiento, con el fin de lograr la sanción, modificación o derogación de una norma jurídica.

Como podemos observar en la órbita Nacional, el instituto se encuentra consagrado en el art.39 de la C.N., y deja su reglamentación en la Ley 24.747. Consideramos que, tanto la consagración en el referido artículo y su reglamentación en la ley, son deficientes en cuanto dejan problemas sin resolver que terminan perjudicando dicho instituto.

El objetivo principal del desarrollo del presente trabajo, fue demostrar que la ley reglamentaria posee falencias y deficiencias que tornan inoperante la utilización del instituto, así mismo demostramos con ejemplos, que fueron muy pocos los proyectos que llegaron a tener una promulgación efectiva, y entendemos que ello se debe puntualmente, a que ni la Constitución Nacional, ni la ley reglamentaria, prevén qué puede ocurrir si el Congreso Nacional no se expidiera dentro del plazo de 12 meses señalado en el art. 39 de la C.N. y la Ley 24.747. Nos adherimos a la opinión del autor Bidart Campos G., en cuanto creemos que estaríamos en presencia de una inconstitucionalidad por omisión. A nuestro modo de entender, esta situación nos refleja un vacío legal, que termina perjudicando al electorado al verse limitado su derecho, por la falta de medios legales para hacer valer su proyecto. La solución que estimamos eficiente, sería modificar la ley reglamentaria, incluyendo en el mismo cuerpo normativo una consulta popular, para aquellos casos en los que una vez transcurrido los 12 meses sin que se expida el Congreso, o cuando sea rechazada de forma inaceptable la propuesta por dicho Órgano, se resuelva el problema en una consulta popular de carácter vinculante, logrando de este modo que el pueblo a través del voto, sea quien tome la decisión final.

Otro problema que encontramos, en cuanto al plazo de 12 meses para que el Congreso de la Nación trate un proyecto de iniciativa, es la dilación contenida en la ley reglamentaria, en la que encontramos una contradicción normativa. Afirmamos ello, ya que podemos interpretar del sentido del art. 39 de la C.N. que el plazo de 12 meses comienza a correr a partir de su “presentación” ante la Cámara de Diputados, y la ley reglamentaria establece expresamente en su art. 11, que los 12 meses comienzan a correr desde que la Cámara lo “admite” al proyecto. Entendemos que esta dilación evidente, lo único que logra es perjudicar el proceso de iniciativa, ya que alarga los plazos de forma evidente y en perjuicio del electorado.

A nuestro modo de entender, también consideramos como un problema, que la ley reglamentaria exija un número muy elevado de electores que firmen la iniciativa. Un 1,5% del padrón electoral y que el mismo represente por lo menos 6 distritos, nos parece que atenta con la efectiva utilización del instituto, ya que torna dificultoso conseguir esa cantidad de firmas en distritos con poca cantidad de habitantes, más aun teniendo en cuenta, que no es fácil conseguir los medios suficientes para llegar a tener una estructura logística y económica, que pueda lograr la cantidad de firmas en los distritos que la ley exige.

Propuestas normativas

Los problemas que presenta la ley reglamentaria 24.747, fueron pasibles de diversas críticas realizadas por la doctrina. De este modo se impulsaron diferentes proyectos de reforma a la ley, con el objetivo de concretar los pedidos de la doctrina y brindar una solución al tema.

Todas las propuestas normativas presentadas tienen en común, el interés por modificar los mismos artículos de la ley. Así encontramos, que las mismas proponen disminuir la cantidad de firmas requeridas del padrón electoral Nacional, así como también la cantidad de distritos exigidos en 4 o 3. Algunas proponen crear dentro del ámbito del Defensor del Pueblo de la Nación, una oficina especial encargada de asistir y brindar asesoramiento a los ciudadanos que promuevan el derecho de iniciativa popular.

Entendemos que en una nueva propuesta normativa, deberían incorporarse todas las modificaciones mencionadas, ya que hacen a la efectiva utilización de la institución.

Proponemos incorporar a las ya mencionadas, la inclusión de una audiencia pública como un paso previo a la presentación del proyecto original, convocando al efecto a políticos, Defensor del Pueblo, integrantes del Poder Judicial, Asociaciones Civiles, Legisladores, Juristas, público en general, y un coordinador para el desarrollo de cada exposición. El fin de la misma consistiría, en tomar diferentes opiniones sobre el tema a decidir, y así enriquecer el proyecto.

Nos parece relevante, que en una futura modificación de la ley, se prevea la incorporación de un presupuesto, destinado por el Estado a la promoción de los proyectos de iniciativa popular, con el fin de hacer efectiva la utilización del instituto por todos los ciudadanos, y que no sea solo un instrumento al alcance de quienes poseen muchos recursos, sino al alcance de la sociedad en su conjunto.

Por todo lo expuesto, entendemos que la iniciativa popular, así como otros mecanismos de democracia semidirecta, es una herramienta de participación democrática, que deposita en el pueblo la responsabilidad de decidir el rumbo de un país. Somos conscientes en que bien utilizadas, son capaces de superar las barreras de la desconfianza en los representantes, y ejercen un control más efectivo sobre quienes nos gobiernan. Así mismo, confiamos en que son una efectiva herramienta para quienes creen en las instituciones y quieren generar cambios en la sociedad para el bien de la misma y de las generaciones futuras.

Anexo 1

ARTICULO 1° - Reglaméntase el artículo 39 de la Constitución Nacional.

ARTICULO 2° - Los ciudadanos podrán ejercer el derecho de iniciativa popular para presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados de la Nación.

ARTICULO 3° - No podrán ser objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

ARTICULO 4° - La iniciativa popular requerirá la firma de un número de ciudadanos no inferior al 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.

ARTICULO 5° - 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.

ARTICULO 6° -Toda planilla de recolección 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 verificara el Defensor del Pueblo en un plazo no superior a diez (10) días previo a la circulación y recolección de firmas.

ARTICULO 7° -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 presentadas. 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.

ARTICULO 8° - La iniciativa popular deberá ser presentada ante la Mesa de Entradas de la H. 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.

ARTICULO 9° - El rechazo del proyecto de iniciativa popular no admitirá recurso alguno.

La justicia nacional electoral tendrá a su cargo el contralor de la presente ley. Los promotores tendrán responsabilidad personal. Se aplicarán las sanciones previstas por el artículo 42 de la ley 23.298.

ARTICULO 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 3°, 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 comun 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.

ARTICULO 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.

ARTICULO 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, sociedades 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.

ARTICULO 13° -Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

• **LISTADO DE BIBLIOGRAFÍA**

1. Doctrina

- BATCH, María (2005) “Las Iniciativas Populares”. Recuperado el 10/02/14 de <http://www.newtactics.org>
- BIDART CAMPOS, Germán (2008) *Compendio de Derecho Constitucional*. (1º Reimpresión) Buenos Aires, Argentina: Ed. Ediar.
- BIDART CAMPOS, Germán (2006) *Manual de La Constitución Reformada, Tomo II* (3º Reimpresión) Buenos Aires, Argentina: Ed. Ediar.
- BOBBIO, Norberto (1993) *El futuro de la democracia* (1º Reimpresión) Buenos Aires, Argentina: Ed. FCE.
- EKMEKDJIAN, Miguel A. (1995) *Tratado de Derecho Constitucional, Tomo III*, Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma.
- GELLI, María A. (2008) *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada, Tomo I* (4º Edición) Buenos Aires, Argentina: Ed. La Ley.
- GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl (s.d.) Democracia Semidirecta y Democracia Participativa. Recuperado el 25/10/13 de <http://biblio.juridicas.unam.mx>.
- LOÑ, Félix R., (1997). “La iniciativa popular”, J.A. 1997-II-1010.
- LISSIDINI, Alicia (2008) *Democracia directa en Latino América* (1º Edición) Buenos Aires, Argentina: Ed. Prometeo Libros.
- MORENO RODRÍGUEZ, Rogelio (1974) *Vocabulario de Derecho y Ciencias Sociales* (1º Edición) Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma.
- MONTBRUN, Alberto (1994) Apuntes sobre la reforma constitucional de 1994. Recuperado el 19/03/2014 de <http://www.albertomontbrun.com.ar>

• NOVO, Enrique F. (2007) *Manual de Derecho Constitucional* (°1 Edición) Bell Ville, Córdoba Argentina: Ed. S&S editores.

• RODRÍGUEZ, Jesús (s.d.). Recuperado el 25/10/13 de <http://www.jesusrodriguez.com.ar>.

• ROSSETTI, Andrés (1998) *Manual De Derecho Constitucional Tomo I*, (2° Edición) Córdoba, Argentina: Ed. Advocatus.

• SABSAY, Daniel A. (2007) “La participación en el Derecho público Argentino. En la Conferencia Internacional- Democracia Directa en América Latina” Buenos Aires, Argentina. Recuperado el 07/09/13 en <http://www.cooformar.org>

• SAGÜÉS, Néstor P. (2007) *Manual De Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Argentina: Ed. Astrea.

• SÁNCHEZ, Enrique (s.d.) Aspectos Relevantes del Referéndum. Recuperado el 29/10/13 de <http://servicio.bc.edu.ve/derecho/revista/idc18/18-5.pdf> .

• TOURAINE, Alain. (1995) *¿Qué es la democracia?* (°1 Edición) Buenos Aires, Argentina: Ed. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A.

• WELP, Yanina (2008) “La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina”. *Revista de Ciencias Sociales ICONOS*. Recuperado el 08/09/13 en <http://www.flacsoandes.org>

2. Legislación

- Constitución Nacional
- Constitución de la provincia de Córdoba
- Constitución de España
- Constitución Colombiana
- Constitución de Costa Rica
- Ley 24.747
- Ley 24.309

AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR Y DIFUNDIR TESIS DE POSGRADO O GRADO

A LA UNIVERIDAD SIGLO 21

Por la presente, autorizo a la Universidad Siglo21 a difundir en su página web o bien a través de su campus virtual mi trabajo de Tesis según los datos que detallo a continuación, a los fines que la misma pueda ser leída por los visitantes de dicha página web y/o el cuerpo docente y/o alumnos de la Institución:

Autor-tesista <i>(apellido/s y nombre/s completos)</i>	Gandía Arroyo, Emiliano
DNI <i>(del autor-tesista)</i>	29.908.623
Título y subtítulo <i>(completos de la Tesis)</i>	LA INICIATIVA POPULAR EN LA NACIÓN ARGENTINA. ¿Cuáles son las falencias y deficiencias que presenta La ley reglamentaria 24.747, que tornan inoperante el instituto de iniciativa popular consagrado en nuestra Constitución Nacional a partir de 1994?
Correo electrónico <i>(del autor-tesista)</i>	emilianoelpeli@hotmail.com

Unidad Académica <i>(donde se presentó la obra)</i>	Universidad Siglo 21
Datos de edición: <i>Lugar, editor, fecha e ISBN (para el caso de tesis ya publicadas), depósito en el Registro Nacional de Propiedad Intelectual y autorización de la Editorial (en el caso que corresponda).</i>	Córdoba, 26 de junio de 2014

Otorgo expreso consentimiento para que la copia electrónica de mi Tesis sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21 según el siguiente detalle:

Texto completo de toda la Tesis <i>(Marcar SI/NO)</i> ^[1]	si
Publicación parcial (informar que capítulos se publicarán)	x

Otorgo expreso consentimiento para que la versión electrónica de este libro sea publicada en la en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21.

Lugar y fecha:

Firma

Aclaración

Esta Secretaría/Departamento de Posgrado de la Unidad Académica: _____
_____ certifica que la tesis adjunta es la aprobada y registrada en esta dependencia.

[1] Advertencia: Se informa al autor/tesista que es conveniente publicar en la Biblioteca Digital las obras intelectuales editadas e inscriptas en el INPI para asegurar la plena protección de sus derechos intelectuales (Ley 11.723) y propiedad industrial (Ley 22.362 y Dec. 6673/63. Se recomienda la NO publicación de aquellas tesis que desarrollan un invento patentable, modelo de utilidad y diseño industrial que no ha sido registrado en el INPI, a los fines de preservar la novedad de la creación.

Firma

Aclaración

Sello de la Secretaría/Departamento de Posgrado