

## I. La iniciativa legislativa popular.

Entre las competencias y tareas asignadas a esta Asesoría se encuentra la de asistir, dictaminar y prestar asesoramiento jurídico al Defensor del Pueblo y los Adjuntos, en los casos que aquél lo requiera.

Un tema muy importante para el cual se requiere nuestro parecer legal, se refiere a iniciativas legislativas que sus promotores presentan para su verificación por el Defensor del Pueblo. Por eso, nos referiremos seguidamente a ese derecho constitucional.

La promoción de vías para la participación ciudadana es actualmente indispensable para materializar canales prácticos de intervención del pueblo en materia legislativa. Con esa finalidad, se han plasmado en nuestra Constitución Nacional nuevos derechos que se refieren a diversas herramientas participativas.

Los dispositivos de democracia semidirecta impulsados por la reforma de 1994 se concretaron en los arts. 39 y 40 de nuestra Constitución Nacional y, han tenido el fin de atenuar la rigidez del precepto del art. 22 ("*el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes*"), ampliando los espacios de la participación popular en la forma de decisión política. (Conf. GELLI, María Angélica: "Constitución de la Nación Argentina". Ed. La Ley, Bs. As., 2005, pág. 356).

Sebastián SANCARI nos enseña que la doctrina mayoritaria coincide en que el alcance normativo que el tránsito desde una democracia representativa hacia un modelo de democracia participativa significa, consiste en institucionalizar la participación mediante la incorporación de mecanismos como los referéndum, plebiscitos, así como la iniciativa popular y otras formas de consulta a una ciudadanía que hoy parece no conformarse solamente con la emisión del sufragio activo en las elecciones generales. (*A propósito de la pérdida de estado*

*parlamentario del proyecto de reforma de la iniciativa popular*; elDial.com - DC979).

En este trabajo nos referiremos a la iniciativa popular. Es decir, el derecho que tienen los ciudadanos de presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados.

La Iniciativa Popular fue incorporada en el artículo 39 de la Constitución Nacional y reglamentada dos años más tarde por la Ley 24.747 (B.O. 24/12/1996).

Adelantamos que las normas antes mencionadas, conceden a los ciudadanos el derecho –previa recolección de firmas- a presentar proyectos de ley (nuevos, derogación o modificación de leyes) en la Cámara de Diputados, que actúa como Cámara de origen.

El Congreso por su parte se ve obligado a dar expreso tratamiento a dichas iniciativas dentro del plazo de doce meses. No obstante, mantiene la independencia para dar curso favorable o rechazar la inquietud popular.

Como se advierte, es una de las formas en que posibilita a la sociedad vincularse con las decisiones de su país proponiendo proyectos de leyes a consideración de sus representantes.

El mecanismo propicia una nueva posibilidad de ejercicio ciudadano tendiente a colaborar en la discusión y mejoramiento de los problemas del país, contribuyendo asimismo, a perfeccionar nuestro sistema democrático permitiendo a los habitantes intervenir en el debate de cuestiones que, de otra manera, podrían quedar fuera de la agenda política.

Es una especie dentro del género del “*derecho a peticionar a las autoridades*” consagrado por el art. 14 constitucional. (conf. SCHINELLI,

Guillermo C. –E.D. 184:1005), que no contraviene ni enerva el art. 22 de nuestra Ley Máxima. Ello, por cuanto la iniciativa legislativa complementa, enriquece y perfecciona dicha disposición constitucional. (criterio del Sr. convencional Vicente Mario BRUSCA, miembro informante de la Comisión de Participación Democrática por los despachos de mayoría elaborados por la Comisión de Redacción de la Convención Nacional Constituyente, Diario de Sesiones, pg. 2012)

Además porque el artículo 22 (*“El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”*) es la norma general, siendo el nuevo derecho contenido en el art. 39 la norma especial que no se contradice con la primera. (vid. Convencional Iván, J. M. CULLEN, Diario de Sesiones, pg. 2029).

El plexo normativo que instituye y reglamenta la iniciativa popular es, respectivamente, el artículo 39 de nuestra Carta Magna y la Ley 24.747 (B.O. 24/12/1996).

Establece el art. 39 de la CN que: *“Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses.*

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

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

La Ley 24747, dictada a consecuencia de la Disposición Transitoria Tercera de la reforma constitucional de 1994, reglamenta este nuevo derecho.

Los requisitos para su presentación, que se regulan en los artículos 5º y 6º de la ley, son:

- Debe 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.

- Asimismo, toda planilla de recolección para promover una iniciativa debe contener un resumen impreso con la información esencial del proyecto de ley a ser presentado, y la mención del o los promotores responsables de la iniciativa.

- Finalmente, el proyecto debe presentarse para su verificación por el Defensor del Pueblo.

Es oportuno establecer en qué radica la verificación que el art. 6 de la Ley 27.747 encomienda al Defensor del Pueblo.

En este aspecto, se ha definido que dicha verificación (para la cual el Defensor del Pueblo cuenta con un plazo no superior a diez) consiste en

establecer si el proyecto que se le remite, no se refiere a una de las materias prohibidas por el art. 39 de la Constitución Nacional y si el contenido del proyecto no merece otro tipo de objeción legal.

Una vez verificado el proyecto por el Defensor del Pueblo, los promotores proceden a la circulación y recolección de las firmas necesarias (art. 6°).

Cabe indicar que las firmas se estampan en una planilla que debe estar rubricada por 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. (Art. 4°).

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 alguna rúbrica, 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 (art. 7°).

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 (art. 8º).

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

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

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

La Cámara podrá girar la iniciativa a sus comisiones respectivas, las que tendrán cada una 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.

Muchos proyectos fueron presentados para nuestro dictamen. Los que fueron verificados por el Defensor del Pueblo hasta la fecha de elaboración de este informe son:

Actuación Nº 13146/1997 - GORINI, Floreal s/presentación de un proyecto de ley sobre aumento del haber mínimo jubilatorio.

Actuación Nº 11983/1999 - COLELA, Juan Carlos s/presentación de un proyecto de ley para la reforma del art. 38 de la ley 20.324.

Actuación Nº 5793/2000 – DE GENNARO, Víctor s/presentación de un proyecto de ley sobre seguro de empleo y formación para los jefes de hogar desocupados y asignación por hijos.

Actuación Nº 2036/2001 – CONFEDERACIÓN GENERAL DEL TRABAJO s/promoción de iniciativa popular en los términos del art. 39 de la Constitución Nacional.

Actuación Nº 7938/2001 – PADILLA, Miguel s/proyecto de ley a fin de que se adopten circunscripciones electorales binominales.

Actuación Nº 7989/2001 – GRINSTEIN, Daniel s/proyecto de ley a fin de obtener la declaración de interés nacional a la iniciativa popular de unidad nacional.

Actuación Nº 4686/2002 – MAJUL, Luis s/proyecto de ley sobre derogación de jubilaciones de privilegio.

Actuación Nº 4771/2002 – RAGO, Juan Carlos s/proyecto de ley para el recambio y la transparencia política.

Actuación Nº 9105/2002 – MORENO OCAMPO, Luis s/iniciativa popular en los términos del artículo 39 de la Constitución Nacional Programa Nacional de Desarrollo Infantil.

Actuación Nº 10772/2002 – MOSCA, Pablo s/iniciativa popular en los términos del artículo 39 de la Constitución Nacional - Derogación de las leyes Nº 25.344, 25.557, 25.561 y 25.562 .

Actuación Nº 11193/2002 – VIVAS, Raúl Enrique s/iniciativa popular relativa a la refinanciación de deudas por créditos con garantías hipotecarias.

Actuación Nº 11314/2002 – SAGUA, Gustavo s/iniciativa popular relativa a deudores hipotecarios.

Actuación Nº 11398/2002 – GIMÉNEZ, María Elena s/iniciativa popular vinculada a la deuda externa argentina.

Actuación Nº 2556/2003 – SCHÖLLER, Rubén s/iniciativa popular relativa al marco regulatorio de gas licuado de petróleo.

Actuación Nº 3885/2003 – CASSABE, Jorge s/iniciativa popular relativa a la participación de los usuarios en los organismos de regulación y/o servicios públicos privatizados.

Actuación Nº 4401/2004 – PICCININNI, Víctor s/iniciativa popular sobre educación de la metodología de la no violencia.

Actuación Nº 129/2005 – VIOTTO, Romano s/iniciativa popular para establecer el 1º de diciembre como día nacional de conmemoración de los muertos por la subversión.

Actuación Nº 2354/2005 – GÓMEZ GALIZIA, Guillermo s/iniciativa popular relativa a la convocatoria de la Comisión Permanente de Concertación prevista por el artículo 35 de la ley 23.661.

Actuación Nº 6030/2006 – MEDINA, María Leticia s/iniciativa popular vinculada a la derogación del Dto. 2284/1991 y sustitución de los artículos 166 y 167 de la Ley de Contrato de Trabajo.

Actuación Nº 6627/2006 – CACABELOS DE BOGADOS s/solicitud de intervención a fin de someter al procedimiento previsto por la ley de iniciativa popular al proyecto de Ley Nacional de Agua.

Actuación Nº 7313/2006 – DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN, ASOCIACIÓN CIVIL CARLA ARDUINI y otros s/iniciativa popular "Porque la vida vale" Plan Integral de Seguridad Vial en la República Argentina.

Actuación Nº 4372/2007- GONZALEZ, María América s/solicitud de intervención vinculada con la iniciativa popular por la movilidad de los haberes previsionales.

Actuación Nº 618/2008 - GARZÓN, Roque Facundo s/solicitud de intervención a fin de someter a la ley de iniciativa popular el proyecto "Proteja su salud, adquiera medicamentos sólo en farmacias".

Actuación Nº 2575/2008- MORALES, Gerardo s/ solicitud de intervención sobre el proyecto de iniciativa popular – Por la movilidad previsional e intangibilidad de los fondos jubilatorios".

Actuación Nº 3849/2008 – GÓMEZ GALIZIA, Guillermo s/iniciativa popular relativa a un proyecto de ley acerca de la defensa del patrimonio nacional en las empresas integrantes en el sector de la salud.

Actuación Nº 2276/2009 – CARO, Julio Eduardo s/iniciativa popular “Programa Nacional de cumplimiento de la Convención Internacional sobre los derechos del niño.

Actuación Nº 4443/2009 – MINOTTI, Arnaldo Horacio s/solicitud de intervención a fin de someter al procedimiento previsto por la ley de iniciativa popular “Internas abiertas simultaneas y obligatorias y sistema de elección de candidatos a legisladores en forma individual.

Actuación Nº 5033/2010 – GÓMEZ GALIZIA, Guillermo s/iniciativa popular vinculada a la regulación de la instalación y proliferación de grandes superficies comerciales.

Actuación Nº 5482/2010 – SESMA, José s/solicitud de intervención relacionada con la extensión de la red troncal de gas natural de las provincias del NEA.

Actuación Nº 5912/2010 – MARTÍNEZ, Alberto s/iniciativa popular vinculada al reconocimiento de derechos gremiales a los trabajadores de la seguridad pública.

Actuación Nº 6280/2010 – TRABOULSI, Carlos s/solicitud de intervención relacionada con el proyecto de una iniciativa popular referente a la ley de matrimonio del mismo sexo.

Actuación Nº 6660/2010 – BACH DE CHAZAL, Ricardo s/proyecto de iniciativa popular vinculado a la protección integral de la familia.

Actuación Nº 2569/2011 – OCHIPINTI, Carlos s/iniciativa popular sobre la ley de protección bananera.

Creemos del caso informar, que desde la reglamentación de la ley varios proyectos de iniciativa popular lograron juntar las firmas requeridas e ingresar al H. Congreso de la Nación. El primer proyecto que logró alcanzar trámite legislativo fue el que proponía la derogación de las jubilaciones de privilegio. Esta iniciativa juntó 500.000 firmas y la sanción de la ley puso fin a las jubilaciones especiales que gozaban ministros, secretarios y subsecretarios de Estado y diputados y senadores. Otra de las iniciativas que logró convertirse en ley fue el programa “El Hambre Más Urgente”, que proponía un seguro alimentario para menores de cinco años en todo el país.

(<http://www.directoriolegislativo.org/fotos/Digesto-de-Normativa-Parlamentaria-Tomol.pdf>).

Finalmente estimamos que la mayor participación popular en canales como el instituto aquí analizado, posibilitará que determinadas iniciativas de la población sean sometidas a la consideración de nuestro Parlamento. Ello, sin duda, complementa el sistema representativo de la democracia vigente.