

# **LA INICIATIVA POPULAR**

**EN LA ARGENTINA Y EN EL MUNDO**

UNA BASE PARA DETERMINAR  
LA CALIDAD DEL PROCEDIMIENTO Y  
DEFINIR UN DISEÑO ÓPTIMO DE ESTA HERRAMIENTA



**PROYECTO INICIATIVA POPULAR**  
**Buenos Aires - 2004**

## INDICE

<b>I. Introducción</b> .....	3
<b>II. Los mecanismos de democracia semidirecta</b> .....	5
<b>III. La iniciativa popular en el ordenamiento jurídico comparado</b> .....	7
<b>I. LA INICIATIVA POPULAR EN EUROPA</b> .....	7
1. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA .....	7
2. LEGISLACIÓN Y EJERCICIO DE LA INICIATIVA POPULAR EN EUROPA .....	8
3. LA CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA .....	13
<b>II. LA INICIATIVA POPULAR EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA</b> .....	14
1. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA .....	14
2. LEGISLACIÓN Y EJERCICIO DE LA INICIATIVA POPULAR EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA .....	15
<b>III. LA INICIATIVA POPULAR EN AMÉRICA LATINA</b> .....	18
1. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA .....	18
2. LEGISLACIÓN Y EJERCICIO DE LA INICIATIVA POPULAR EN AMÉRICA LATINA..	19
3. LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA .....	25
<b>IV. La iniciativa popular en la República Argentina</b> .....	27
<b>I. LA INICIATIVA POPULAR EN LA NACIÓN</b> .....	27
1. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA .....	27
2. LEGISLACIÓN Y EJERCICIO DE LA INICIATIVA POPULAR A NIVEL NACIONAL.....	28
(i) El artículo 39.....	28
(ii) La ley 24.747 .....	30
(iii) Los proyectos de reforma a la ley 24.747 .....	30
(iv) Las iniciativas ciudadanas .....	32
<b>II. LA INICIATIVA POPULAR EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES</b> .....	37
1. LEGISLACIÓN Y EJERCICIO DE LA INICIATIVA POPULAR A NIVEL LOCAL.....	37
(i) Los artículos 64 y 65.....	37
(ii) La Ley 40.....	38
(iii) Las iniciativas ciudadanas .....	39
<b>III. LA INICIATIVA POPULAR EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS (BREVE RESEÑA)</b> 44	
<b>V. Conclusiones</b> .....	49
<b>Bibliografía</b> .....	55
<b>Anexo 1 Legislación de Europa</b> .....	57
<b>Anexo 2 Legislación de los Estados Unidos de Norteamérica</b> .....	62
<b>Anexo 3 Legislación de América Latina</b> .....	67
<b>Anexo 4 Legislación de la República Argentina</b> .....	74
<b>Anexo 5 Cuadro comparativo a nivel federal</b> .....	78
<b>Anexo 6 Cuadro comparativo a nivel estadual</b> .....	79

## I. INTRODUCCIÓN

La importante crisis de representatividad que existe en nuestro país nos obliga a cuestionarnos si los instrumentos tradicionales de participación, como son los comicios y los partidos políticos, resultan hoy suficientes para responder a la demanda de institucionalidad de la ciudadanía.

Existe una demanda por parte de la sociedad de que cuestiones que son consideradas como de interés general por la población, sean tenidas en cuenta por el Estado. Son diversos los métodos para encarar este reclamo; sin embargo, consideramos que el mecanismo de *iniciativa popular*, introducido por nuestra Constitución Nacional en su reforma del año 1994, puede efectivamente colaborar en el acercamiento entre representantes y representados. Creemos que simplificando los requisitos legales para su implementación, a la vez que fomentando y difundiendo la importancia y posibilidad de su uso, la iniciativa popular podrá convertirse en una eficiente herramienta de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Para que este último modo de difusión propuesto se materialice, debemos encarar las serias limitaciones y trabas -surgidas de la legislación que reglamenta este instituto- que deben enfrentar los ciudadanos al intentar promover una iniciativa popular. Los actuales requisitos legales de la iniciativa popular se traducen en una altísima onerosidad de recursos, tanto económicos como humanos. De este modo, el surgimiento de campañas de iniciativas populares está muy acotado y condicionado a la disponibilidad de recursos de los impulsores. La adhesión de la población a la propuesta de fondo del eventual proyecto de ley que se intenta impulsar, podrá ser mayor o menor en función del grado de coincidencia de los particulares con el tema; sin embargo, la dificultad de hacer llegar esta propuesta de manera masiva a la población general limita el derecho de los ciudadanos a sumarse a la voluntad popular.

En consonancia con lo anterior, este trabajo persigue como principal objetivo determinar la calidad del procedimiento nacional y local de la iniciativa popular y analizar los antecedentes de este instrumento en otros países, para efectuar las recomendaciones para una mejora de esta herramienta a través de los talleres de elaboración participada de las propuestas de reforma a las leyes 24.747 y 40 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a la luz del contexto político-social argentino. Cabe señalar que las conclusiones vertidas al final de este documento son de nuestra responsabilidad exclusiva.

Por lo tanto, este trabajo no implica una visión acabada del tema presentado, ya que mediante el proceso de elaboración participada en el que participarán diversos actores de la sociedad involucrados en el tema (ámbito público, privado y sociedad civil) se analizarán y perfeccionarán las recomendaciones con el fin de arribar a una propuesta que abarque las necesidades de la comunidad en todos sus órdenes.

El análisis descansa sobre los resultados de la recopilación de la normativa internacional en materia de iniciativa popular en Europa, los Estados Unidos de Norteamérica y América Latina. Hemos realizado la evaluación comparativa de los

procedimientos existentes y su práctica, teniendo en cuenta las condiciones de entorno de los países que dieron origen a dichas leyes y utilizando como parámetro los artículos pertinentes de la Constitución Nacional y de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, se analizaron las experiencias concretas de los impulsores de iniciativas populares nacionales y locales y los proyectos de reforma y los debates efectuados por los legisladores con anterioridad a la incorporación de los artículos 39 de la Constitución Nacional y 64 y 65 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los contenidos mencionados precedentemente se desarrollan en capítulos separados a lo largo de este documento.

## II. LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

La **democracia** no es sólo una forma de organización del poder basada en el autogobierno del pueblo, sino un orden social destinado a realizar la plena personalidad del ser humano, “cuyos componentes esenciales son definidos e indubitables: estado de derecho, división de poderes, elecciones libres y justas para escoger a los gobernantes, pluralidad de partidos políticos, alternancia en el poder, libertad de expresión y libertad de prensa, libre asociación de los ciudadanos con fines políticos, vigencia y respeto de los derechos humanos”<sup>1</sup>.

Siguiendo a Fayt<sup>2</sup>, se pueden hacer distintas clasificaciones de la democracia: desde el punto de vista de su realización histórica; según el régimen al que sirve como técnica gubernamental; según se reconozca o no la existencia de los grupos intermedios, etc. El tema que nos ocupa aquí se relaciona con la clasificación de la democracia según el modo de participación del pueblo en el gobierno: puede hablarse de democracia directa, indirecta o representativa y semidirecta.

La **democracia directa** (o pura), como se menciona en un capítulo posterior, existió en la antigüedad, siendo su prototipo la que se dio en Atenas, y modernamente en algunos cantones suizos. Se basa en la consulta previa y la decisión común en cada asunto inherente al gobierno de la comunidad.

La **democracia representativa**, en cambio, es aquella en la que el pueblo no gobierna ni delibera sino a través de sus representantes. La representación, como técnica gubernamental de la democracia, afirma la existencia de la nación y es compatible con la adopción de formas de democracia semidirecta. Importa el principio de separación de poderes, el de la existencia de partidos políticos y el del sufragio.

Dada la amplia consolidación de los sistemas de democracia representativa, sus defensores han abogado a favor de la instauración de mecanismos que resuelvan los problemas de intervención directa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas<sup>3</sup>.

La **democracia semidirecta**<sup>4</sup> combina la idea de democracia directa con la de democracia representativa, consagrando el derecho del pueblo a intervenir en la actividad constitucional, legislativa y administrativa de los órganos del poder en el Estado. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso

---

<sup>1</sup> Pérez de Cuellar, Javier (Ex Ministro de Relaciones Exteriores del Perú), conferencia inaugural “La Carta Democrática Interamericana en la coyuntura actual de la región”, Lima, Perú, 2002.

<sup>2</sup> Fayt, Carlos S., Derecho Político, Abeledo-Perrot.

<sup>3</sup> Gil Lavedra, Ricardo, A quick look at constitutional reforms in Latin-America, págs. 23/24.

<sup>4</sup> **Nota:** Si bien hemos establecido precedentemente la diferencia conceptual entre la democracia directa, la representativa o indirecta y la semidirecta, en la mayoría de los escritos que se utilizaron para el análisis la frase “democracia directa” aparece como sinónimo de “democracia semidirecta”. Consideramos que ésto se debe al hecho de que algunas instituciones de los sistemas internacionales, como el referéndum y la iniciativa popular, consisten en mecanismos donde el pueblo interviene directamente en la formulación y sanción de las leyes. A partir de ahora y con esta advertencia usaremos indistintamente, por comodidad, “democracia directa” y “democracia semidirecta” como si fueran sinónimos.

de toma de decisiones y no el de elegir a los miembros de los órganos democráticos-representativos (Legislativo o Ejecutivo). Asimismo, una de las principales razones que justifican teóricamente la adopción de mecanismos de democracia semidirecta, consiste en concebir que, para el correcto funcionamiento de un régimen democrático, es necesario aplicar elementos que mitiguen las insuficiencias y contradicciones del sistema representativo que invariablemente ha desembocado en condiciones de no-identificación de los representantes con los representados<sup>5</sup>.

Los distintos autores que tratan temas de democracia participativa consideran que ésta ejerce en la ciudadanía una actitud positiva en la forma de influencia sobre el sistema político y demuestra una mayor incidencia en la respuesta del gobierno<sup>6</sup>. Thomas Cronin, por ejemplo, considera que uno de los primeros argumentos que favorecieron a la democracia directa fue haberle otorgado al ciudadano un rol más activo que contribuye a disminuir la marginación y la apatía al régimen político<sup>7</sup>.

Las formas semidirectas se clasifican en diferentes instituciones como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato. Nuestro estudio se centra en la **iniciativa popular**, que es el derecho de los electores a presentar un proyecto de ley para su necesario tratamiento por las asambleas legislativas o bien a exigir la consulta popular sobre cuestiones legislativas determinadas. En el primero de los casos se llama iniciativa formulada o indirecta, y en el segundo, iniciativa simple o directa.

---

<sup>5</sup> Concha Cantu, Hugo A., Mesa 5: Sistema representativo y democracia semidirecta, mesa directa integrada por 33 expositores ([www.bibliojuridica.org/libros/1/242/8.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/1/242/8.pdf)).

<sup>6</sup> Bowler, Shaun and Donovan, Todd, Democracy, institutions and attitudes about citizen influence on government, Cambridge University, 2002.

<sup>7</sup> Croning, Thomas, Direct Democracy, Cambridge, 1989, p. 26 y sig.

### III. LA INICIATIVA POPULAR EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMPARADO

#### I. LA INICIATIVA POPULAR EN EUROPA

##### 1. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

Los primeros en practicar la democracia directa fueron los griegos. Señala Grondona<sup>8</sup> que a través de sucesivas transformaciones constitucionales la democracia se hizo presente en Atenas, la que a partir del año 462 pasó de la república democrática a la democracia plenaria. Sin embargo, a partir del siglo IV a.C., las autoridades romanas utilizaron el plebiscito para legitimar sus decisiones ante la asamblea de los plebeyos. La diferencia entre estos dos regímenes radica en que mientras en Atenas todos los ciudadanos sin distinción (excepto las mujeres, los extranjeros, los esclavos y los aliados) tenían el derecho de discutir y votar las leyes, ejerciendo en forma directa, sin representantes, el poder legislativo en la República Romana se combinó la participación popular con el establecimiento de cuerpos representativos y funcionarios ejecutivos, manteniendo una separación entre dos instituciones: el poder de los patricios -que dominaban el Senado y la magistratura- y el de los plebeyos -que dominaban una magistratura llamada tribuno de la plebe. Es decir, los ciudadanos romanos se expresaban en dos comicios diferentes: los centuriados o militares y los plebiscitos. Así, las autoridades romanas recurrieron al plebiscito para legitimar sus decisiones ante la asamblea de los plebeyos.

Desde el siglo XVII, a partir del ejemplo romano, Europa comenzó a dar lugar a la democracia contemporánea, que lentamente fue reemplazando las monarquías absolutas. La revolución de Gran Bretaña en 1688 sustituyó la monarquía absoluta por la monarquía parlamentaria, compuesta por un monarca, la Cámara de los Lores (aristocrática) y la Cámara de los Comunes (elegida por un padrón minoritario primero y mayoritario después). Por otro lado, la Revolución Francesa, siguiendo la propuesta de Rousseau en El contrato social, pretendiendo instaurar la democracia ateniense, falsificó dicho ideal considerando la asamblea de los representantes del pueblo como si fuera idéntica al pueblo, y a pesar de devenir en el imperio napoleónico y posteriormente en la restauración de la monarquía, difundió en todo el mundo los ideales políticos de la democracia plenaria.

El ingreso de las masas a la vida política en el siglo XIX, producto de la revolución industrial, las transformaciones en el mundo rural y los procesos migratorios, reivindicó los derechos políticos. Las revoluciones liberales de la primera mitad del siglo XIX en Europa fueron, esencialmente fenómenos políticos que expresaban esa nueva realidad política urbana. Las luchas populares para incorporar el sufragio universal a la vida política, que devinieron en el nacimiento de los primeros partidos políticos de masas, la paulatina consolidación de los sistemas de partidos y el desarrollo de elecciones con plazos más o menos regulares, dieron nacimiento a las nociones de representación y participación. La democracia representativa encontró sus

---

<sup>8</sup> Grondona, Mariano, Historia de la democracia, Septiembre 2000, Universidad del CEMA, Departamento de Ciencias Políticas, Documento de Trabajo No. 175 ([www.cema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/175.pdf](http://www.cema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/175.pdf)).

organizaciones, sus procedimientos y la manera de incorporar a amplios segmentos de la población<sup>9</sup>. En el siglo XX se produjo el retroceso de la desigualdad de las mujeres y se expandió en Europa el derecho de votar de las capas populares, conformando lo que Samuel Huntington define en *La tercera ola* como la primera ola de democratización.

Europa ha jugado un papel pionero en el proceso de incorporación de democracia directa en las constituciones y en la práctica política de muchos otros estados. Casi todas las 27 nuevas constituciones en los países de Europa Central y Oriental han sido aceptadas por sus ciudadanos mediante referéndum. La mayoría de estas constituciones contienen algunos elementos de democracia directa<sup>10</sup>. Entre los países del Este, son los lituanos quienes han hecho el mayor uso de las posibilidades de co-determinación. Entre 1991 y 1996 votaron a nivel nacional en 17 ocasiones, incluyendo la independencia, la retirada de las tropas rusas y su nueva constitución. En Europa Occidental, los referéndums de adhesión a la Unión Europea o sobre una mayor integración se han convertido en norma. El referéndum sobre el Tratado de Niza realizado en Irlanda es ya el referéndum popular número 30 en la UE desde 1972 sobre la problemática de la integración europea. Internacionalmente, ningún otro conjunto de asuntos ha generado tantos referéndums como la integración europea.

## 2. LEGISLACIÓN Y EJERCICIO DE LA INICIATIVA POPULAR EN EUROPA

De los casi 30 países europeos que han adoptado nuevas constituciones desde 1989, solamente tres no incluyeron instrumentos de democracia directa. Y las “viejas” democracias también están progresivamente introduciendo la iniciativa popular y el referéndum (como Alemania, Portugal, Holanda, Francia y Suecia). Los referéndums están perfilando crecientemente el proceso de integración europea. Entre 1972 y 2002, más de 250 millones de ciudadanos en 11 países han tomado decisiones “europeas” en un total de 30 referéndums. Y otras 12 decisiones ciudadanas estaban previstas en los países candidatos y candidatos EMU sólo durante el año 2003. Finalmente, los principales políticos europeos han declarado que una futura Constitución de la UE debería ser ratificada mediante referéndum por los ciudadanos europeos el mismo día en que se lleven a cabo las próximas elecciones al Parlamento Europeo (junio de 2004).

En Suiza, estado federal pionero en la incorporación y utilización de elementos de democracia semidirecta, la práctica de la iniciativa popular se encuentra difundida a nivel de los cantones y fue incorporada a las dinámicas de reforma constitucional y de elaboración de las leyes a nivel federal. La constitución de Zürich de 1869 precipitó el principio de la democracia directa como solución a las deficiencias del sistema

<sup>9</sup> Prud'Homme, Jean-François, Consulta popular y democracia directa, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral (México) (<http://deceyec.ife.org.mx>).

<sup>10</sup> Hártala, Heidi, Kaufmann, Bruno y Wallis, Diana, El reto del referéndum europeo, Instituto para la Iniciativa y el Referéndum en Europa, Amsterdam, 2002 ([http://europa.eu.int/futurum/forum\\_convention/documents/contrib/acad/0112\\_c1\\_es.pdf](http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/documents/contrib/acad/0112_c1_es.pdf)).

representativo, permitiendo al pueblo imponer su juicio por medios constitucionales, en la búsqueda de una más adecuada distribución del poder y una mayor legitimidad. El referéndum se incorporó a la constitución de Suiza en 1874 y luego se difundió a los EEUU. Hasta 1978 el referéndum, como procedimiento de consulta nacional, había sido utilizado más de 500 veces, 217 de ellas sólo en el caso de Suiza.

Presentamos a continuación una reseña del mecanismo de iniciativa popular vigente en el sistema jurídico de algunos países europeos. Para más detalle, ver **Anexo 1**.

## **Suiza**

Los ciudadanos suizos tienen derecho a iniciativa popular con la posibilidad de reivindicar una modificación de la Constitución Federal. Si el comité que organiza la iniciativa popular consigue reunir 100.000 firmas en un plazo de no más de dieciocho meses, el electorado suizo acude a las urnas para la votación pública. Los asuntos sujetos a una iniciativa popular o a un referéndum obligatorio sólo son aprobados si una mayoría del electorado y una mayoría de los cantones lo avala.

La iniciativa popular en este país es directa y se incorporó en la Constitución de 1874. El 9 de febrero de 2003, con el voto favorable de la ciudadanía, se aprobó una reforma de la Constitución que introdujo mejoras a la herramienta, incorporando la “iniciativa popular general”, que permite no sólo efectuar reformas a la Constitución sino implementar y modificar las leyes federales. A continuación se mencionan las diferentes variantes que presenta este mecanismo en Suiza.

En primer lugar, los ciudadanos pueden proponer la revisión total de la Constitución Nacional presentando 100.000 firmas en un plazo de 18 meses desde la publicación oficial de la iniciativa. Esta propuesta se somete a la votación de la ciudadanía mediante referéndum.

Asimismo, presentando 100.000 firmas, los ciudadanos pueden solicitar la revisión parcial de la Constitución en un plazo de 18 meses a contar desde la publicación oficial de su iniciativa, bajo la forma de un proyecto formulado o una sugerencia general. La Asamblea General puede redactar una contrapropuesta. La iniciativa se somete al voto de la población y de los cantones.

Por otro lado, la iniciativa popular general presenta las mismas características en cuanto al número de firmas de la ciudadanía. Sin embargo, la diferencia con la iniciativa clásica radica en que la ciudadanía puede no sólo proponer reformas constitucionales, sino también implementar y modificar las leyes federales, bajo la forma de una propuesta genérica. La Asamblea General también puede redactar un contraproyecto.

Desde 1987, la posibilidad de un voto doble ha existido en las votaciones de iniciativas populares: los votantes pueden aprobar la iniciativa o la contrapropuesta. Mediante una pregunta se decide cuál de los dos textos entrará en vigor, requiriéndose una mayoría popular y una mayoría de los estados (cantones).

Con respecto a las iniciativas presentadas a nivel nacional, desde 1848 hasta la actualidad se presentaron 144 iniciativas, de las cuales sólo 13 fueron aceptadas. En 1989, el pueblo suizo pudo, por ejemplo, votar por la abrogación del ejército nacional, ya que el comité que entonces organizaba la iniciativa (Grupo para una Suiza sin Ejército) logró reunir más de 100 mil firmas. La iniciativa fue rechazada por el pueblo. En el año 2003 se presentaron tres iniciativas: dos contra la abolición de la energía nuclear y otra para el derecho de los minusválidos. Las tres fueron rechazadas por el pueblo.

Sólo la mitad de los asuntos que se someten a votación pública son aprobados por el electorado suizo y las iniciativas populares son incluso rechazadas en nueve de cada diez casos. La participación electoral en los comicios nacionales es muy baja en Suiza: normalmente no supera el 40 por ciento. Por ello, últimamente se ha sopesado la posibilidad de aceptar la votación electrónica por Internet, para que suba la cuota de participación electoral, especialmente entre la gente joven.

La democracia directa es lenta, porque hay muchas instancias y poderes que pueden intervenir en el trámite legislativo. Las contiendas políticas y la búsqueda de un compromiso contundente son variables determinantes del panorama político de Suiza. La votación pública es a la vez un instrumento importantísimo para el votante suizo porque multiplica sus medios de participación, pero al mismo tiempo, puede frenar reformas o cambios políticos, porque desde la aprobación de una iniciativa popular hasta su realización jurídica pueden transcurrir muchos años.

La iniciativa popular se encuentra también regulada a nivel cantonal (estadual). Suiza es un estado federal dividido en 23 estados llamados cantones. Asimismo, tres cantones, por razones históricas, se dividen en dos. Cada cantón (o cada mitad del cantón) tiene su propia constitución, parlamento y corte judicial. Además, tiene derecho a someter o a proponer un borrador del proyecto a decisión de la Asamblea Federal. A modo de ejemplo, describimos a continuación el proceso de iniciativa popular en el Cantón de Ginebra.

### Ginebra

La constitución del Estado, en su art. 64 y ss., establece que los promotores pueden presentar una iniciativa popular si reúnen las firmas de 10.000 ciudadanos, en el plazo de 18 meses y cumpliendo con los requisitos de forma y género. La examinación preliminar de las iniciativas cantonales es realizada por el Consejo Nacional y el Consejo de Estados. La iniciativa popular puede presentarse para revisar total o parcialmente la constitución o presentar un proyecto de ley.

### **Hungría**

La Constitución de Hungría en sus arts. 28 y ss. requiere un número mínimo de 50.000 ciudadanos electores para presentar una propuesta en la Asamblea Nacional. Dicha propuesta debe estar formulada de manera explícita para ser discutida en el recinto. La

iniciativa popular nacional puede tener por objeto obligar a la Asamblea Nacional a incluir en el orden del día un asunto que está dentro de su competencia. Se destaca el hecho de que para la recolección de firmas la Constitución establece un plazo de dos meses. El plazo de tratamiento, según su ley reglamentaria (Ley N° III 1998 sobre referéndum Nacional e Iniciativa Popular), es de 3 meses a partir de que el Presidente de la Asamblea Nacional recibe el informe de admisibilidad del Comité Nacional Electoral.

Resoluciones de la asamblea general:

- Resolución 10/1990 (II.14) sobre la creación de una ley de representación de intereses a base de una iniciativa popular (aprobada).
- Resolución 16/1990 (II. 14) sobre una iniciativa popular para modificar el sistema impositivo por ingresos (rechazada).

## **España**

En este país la iniciativa popular está regulada a nivel nacional y provincial. La Constitución española prevé la iniciativa popular en su artículo 87.3 y siguientes y en la ley reglamentaria (Ley N° 3 Orgánica de 1984). Se requieren 500.000 firmas acreditadas de ciudadanos, lo que equivalente al 1,26%. El proceso se inicia mediante la presentación de la documentación en la Mesa del Congreso de los Diputados. La misma examina la documentación remitida y se pronuncia en el plazo de 15 días sobre su admisibilidad. Es dable destacar que la comisión promotora puede entablar recurso de amparo contra la no admisibilidad ante el Tribunal Constitucional. Se establece que el plazo para la junta de firmas tenga una duración de 6 meses. Dicho plazo puede ser prorrogado por causa mayor. Por último, el Estado compensa a los promotores los gastos realizados en la difusión y recolección de firmas, siempre que se alcance el número de firmas requerido y se inicie la tramitación parlamentaria.

En algunas regiones, como por ejemplo Cataluña, ha habido pocas iniciativas populares, pero a nivel nacional sólo se admiten peticiones. A nivel nacional, la proporción/promedio de éxito a nivel nacional es especialmente bajo: de 32 iniciativas, sólo 5 superaron los obstáculos que presentan los debates en las sesiones plenarias. Las iniciativas fracasaron principalmente por los engorrosos requisitos, y sólo se adoptó una de las cinco iniciativas debatidas. Dicha iniciativa se relaciona con el régimen legal de deudas por alquiler de viviendas.

## **Lituania**

La constitución lituana prevé la iniciativa popular en su artículo 68. Se requieren 50.000 firmas acreditadas de los ciudadanos (equivalente al 1,47%). Los promotores deben explicitar los objetivos y metas del proyecto. Las iniciativas legislativas se inscriben en la Secretaría del Congreso indicando nómina de promotores. El Departamento Legal del Congreso provee las conclusiones sobre el proyecto de ley, mencionando si el proyecto cumple con la legislación vigente y las reglas técnicas de

elaboración de leyes. Para la presentación del proyecto en el Congreso; se requiere: a) el estudio del proyecto en la Comisión Principal, b) el estudio del proyecto en el Congreso y c) la adopción del proyecto por parte del Congreso. Asimismo, durante el tratamiento, la Comisión Principal presenta su informe y se realiza un debate general sobre las disposiciones básicas del proyecto, junto con los informes de otras comisiones y las modificaciones propuestas por los ciudadanos con derecho a iniciativa legislativa. Luego del debate, el Congreso vota, previa confirmación de la Comisión Principal, si aprueba el proyecto y sus modificaciones adoptadas durante la sesión.

## **Alemania**

En este estado federal la democracia semidirecta se encuentra en constante desarrollo. Hacia 1990 sólo siete estados poseían mecanismos a nivel estadual y sólo un estado poseía democracia semidirecta a nivel comunal. Desde 1998, la iniciativa popular se encuentra regulada en los dieciséis estados a nivel estadual y en quince de ellos a nivel comunal. El procedimiento de iniciativa popular es denominado “referéndum” y consiste en la presentación de proyectos por parte de los ciudadanos que luego se someten a votación.

En este país, de cada dos referéndums uno tuvo lugar en el estado de Bavaria, y la mayoría de los referéndums a nivel comunal se iniciaron en este estado. Por ello, analizamos a continuación la democracia semidirecta en el estado de Bavaria.

### *Bavaria*

En Bavaria el derecho de iniciativa popular se encuentra regulado a nivel comunal, distrital y estadual. Los procedimientos y leyes a nivel comunal y distrital son idénticos. Según la Ley Comunal de Bavaria (art. 18.a), los ciudadanos deben presentar las peticiones ante el concejo, órgano que decide sobre la admisibilidad de la petición. Los promotores de la petición pueden presentar una demanda contra dicha decisión sin previo trámite. Las materias vedadas son aquellas que incumben al intendente, la organización interna de la administración comunal, las relaciones legales de los miembros del concejo, el intendente y los empleados de la comuna y ley de presupuesto. El referéndum debe realizarse dentro de los tres meses de aprobada la legitimidad de la petición, y los costos corren por cuenta de la comuna.

Se establecen diferentes porcentajes de firmas necesarias según la cantidad de habitantes de la comuna, como por ejemplo, hasta 10.000 habitantes se requiere el 10%, hasta 100.000 habitantes el 6% y más de 500.000 habitantes requiere el 3% de las firmas de los ciudadanos.

A nivel estadual, en cambio, se requiere el 10% de las firmas de los ciudadanos para someter un proyecto de ley a votación (art. 74 Constitución de Bavaria). Junto con el proyecto, el primer ministro (gobernador) envía al parlamento sus comentarios a la propuesta en nombre del gobierno. Si el parlamento desapruueba el proyecto presentado, puede someter su propio proyecto a la decisión del pueblo mediante

votación. Las iniciativas ciudadanas válidas y admitidas deben ser tratadas por el parlamento durante tres meses y deben someterse a votación del pueblo dentro de los tres meses posteriores a la aprobación por el parlamento.

### 3. LA CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

El 13 de junio la Convención para el Futuro de Europa no sólo incorporó el borrador constitucional, sino que incluyó para su tratamiento el **art. 46.4** (iniciativa de los derechos de los ciudadanos), que se transcribe más abajo. Como consecuencia, el último borrador modificado sirvió de base para ser presentado por el Chairman Giscard en junio de 2003.

*Art. 46.4: “Un número significativo de ciudadanos, que no será inferior a un millón, proveniente de un número significativo de estados miembros, podrá solicitar a la Comisión que presente una propuesta adecuada cuando los ciudadanos consideren que se requiere un acto jurídico de la Unión para aplicar la Constitución. Mediante una ley europea se determinarán las disposiciones relativas a los procedimientos y a las condiciones específicas por los que se regirá la iniciativa ciudadana.”*

Desde 1988, el Parlamento Europeo y su Comisión han expresado su apoyo para incorporar instrumentos de democracia directa<sup>11</sup>.

Luego del rotundo cambio de 1989 en Europa, las ONGs y académicos comenzaron a manifestar su interés en el instituto transnacional de la democracia directa. En los siguientes 10 años se llevaron a cabo reuniones en más de 20 países, entre los que se creó, en 1991, una red denominada “Eurotopia”, con el fin de desarrollar métodos para involucrar al ciudadano en el proceso constitucional europeo e incluir los primeros elementos de democracia directa en dicha constitución.

---

<sup>11</sup> Kaufmann, Bruno, How the initiative & referendum process can contribute to more and better democracy, IRI Europe, pág. 26.

## II. LA INICIATIVA POPULAR EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

### 1. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

En estados federales tales como los EE.UU. y Suiza, las herramientas de iniciativa y referéndum han jugado un papel muy importante en la legislación por más de cien años. A fines del siglo pasado, bajo el impulso del movimiento populista de los “progresistas”, algunos estados como Utah y Oregon incorporaron la iniciativa popular en sus constituciones y promovieron nuevas leyes. Asimismo, la iniciativa fue incorporada por primera vez en Dakota del Sur, en 1898, siendo más meritoria que el voto universal femenino, el impuesto a las ganancias y la seguridad social.

La herramienta de iniciativa es un mecanismo de democracia directa muy utilizado en los Estados Unidos. Mediante este proceso los ciudadanos pueden proponer leyes y reformas constitucionales recolectando un número determinado de firmas de la población. Alrededor del 70 por ciento de la población vive en un estado o ciudad que dispone de la iniciativa popular, lo que implica que la existencia del mecanismo es la regla en los EE.UU.<sup>12</sup> Bien implementada a nivel local y estatal, la herramienta de iniciativa popular ha sido discutida pero nunca adoptada a nivel nacional.

Según Thomas Cronin, tres han sido los momentos en la historia del país en que la idea de la democracia semidirecta ha sido más discutida: la época de auge de los movimientos populistas y progresistas (1890-1912); la época de la consolidación del movimiento aislacionista y pacifista (1914-1940); y la época de incremento del activismo en torno a problemas sociales (1970 a la fecha).

Los intentos de los populistas no prosperaron debido a la dificultad de reformar la Constitución y a que los partidos establecidos veían en esas propuestas de reforma una amenaza a su propia existencia. Luego, los aislacionistas y los pacifistas promovieron, a partir de 1914, una enmienda a la Constitución para requerir un voto popular sobre las declaraciones de guerra. La segunda guerra mundial hizo que la idea perdiera fuerza ante la opinión pública. Finalmente, a partir de los años ‘70, varios activistas sociales retomaron la defensa de los mecanismos de la democracia directa. En la década los ‘70 hubo 183 iniciativas a nivel estadual, en la década de los ‘80 el total se incrementó a 253, y en la década de los noventa se duplicó el número total de los ‘70. California registra 130 de las 819 iniciativas llevadas a cabo en los últimos treinta años y Oregon 107. Estos dos estados utilizaron casi el 30 por ciento del total de las iniciativas. En consecuencia, la población de California y de Oregon está comenzando a expresar preocupaciones por el proceso de las iniciativas directas<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> University of Chicago Press, Trabajo basado en Matsusaka, John G., For the many or the few: how the initiative process change American government, 2003.

<sup>13</sup> Pound, William T., Initiative & referendum in the 21<sup>st</sup> century, National Conference of States Legislature, The Forum for America’s Ideas, Julio 2003 ([http://www.ncsl.org/programs/legman/irtaskfc/IandR\\_report.pdf](http://www.ncsl.org/programs/legman/irtaskfc/IandR_report.pdf)).

## 2. LEGISLACIÓN Y EJERCICIO DE LA INICIATIVA POPULAR EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

Los Estados Unidos de Norteamérica, junto a Suiza, es el país que más experiencia posee en el mundo en la utilización de los mecanismos de democracia directa. La herramienta de iniciativa popular en los Estados Unidos se subdivide en dos categorías que se detallan más abajo.

La primera variante es la iniciativa directa, mediante la cual las iniciativas son sometidas directamente a votación una vez certificadas las firmas que acompañan la petición. A modo de ejemplo, describimos a continuación el proceso de iniciativa directa en el Estado de California.

### California

El proceso de iniciativa directa en California es similar a otros estados que prevén esta herramienta. Para que un proyecto de ley sea presentado en la siguiente votación general se requerirá que los sponsors recopilen el 5% de los votos de la última elección para gobernador, lo que equivale a 373.816 firmas. Asimismo, para las reformas de la constitución se exige un 8% de los votos o el equivalente a 598.105 firmas. Todas las firmas deberán juntarse en un período de 150 días. Los sponsors generalmente ofrecen una paga a los recolectores de firmas. Contrariamente a las creencias convencionales, el pago a los distribuidores no es una modalidad moderna. En Oregon, por ejemplo, esta modalidad ha sido utilizada desde 1910.

En California, en el año 2003 se han votado 288 iniciativas, de las cuales el 34 % ha sido aprobado. El 50% de las iniciativas aprobadas se relaciona con materias de gasto público o tributo<sup>14</sup>.

La segunda variante es la iniciativa indirecta. Mediante este proceso se le otorga a la legislatura un tiempo determinado para tratar la iniciativa, luego de que los peticionantes presenten el número de firmas exigidas. La legislatura tiene la opción de sancionar, rechazar o modificar la propuesta. Si la legislatura la rechaza, presenta una propuesta diferente o no la trata, la iniciativa se somete a votación en las próximas elecciones generales.

La iniciativa popular indirecta está contemplada en la legislación de ocho estados. Los temas sujetos a aprobación pública son amplios; entre ellos se destacan cuestiones constitucionales y de forma de gobierno, los asuntos fiscales, el funcionamiento del mundo empresarial y de las relaciones laborales, la moral pública, y las libertades y los derechos civiles. Sigue la descripción de este mecanismo en algunos estados. Para más detalle, ver **Anexo 2**.

---

<sup>14</sup> Matsusaka, John G., Have voter initiatives paralyzed the California budget?, Working Paper No. 23, Center for the Study of Law and Politics, University of Southern California and Initiative & Referendum Institute, Nov. 2003 ([http://lawweb.usc.edu/cslp/pages/documents/matsusaka2\\_000.pdf](http://lawweb.usc.edu/cslp/pages/documents/matsusaka2_000.pdf)).

### Massachusetts

La Constitución de este estado prevé en sus arts. XLVIII y ss. y en la ley reglamentaria, Parte I, Tít. VIII, que para presentar un proyecto de ley se requiere el 3% de los votos de los electores de la última elección para gobernador. El proyecto deberá estar firmado por 10 electores del Estado para poder presentarse ante el Procurador General, quien determinará la admisibilidad de la propuesta, siempre que cumpla con ciertos requisitos de forma.

Si el proyecto es presentado ante la Asamblea Legislativa con un número de firmas no inferior a 20.000 electores, ambas Cámaras deberán votar por sí antes de finalizada la sesión anual respetando la forma en que fue presentada la petición. Casos de implementación: 12 iniciativas indirectas sancionadas y 8 rechazadas.

### Ohio

En la Constitución de Ohio (art. II) y en su ley reglamentaria (Cap. 3.519) se establece que para presentar un proyecto de ley, el texto completo del mismo sea acompañado por el 3% de las firmas verificadas de los electores, con 10 días de antelación al inicio de las sesiones de la Asamblea Legislativa. Asimismo, para admitir un proyecto de iniciativa popular se deberá presentar una petición por escrito firmada por 100 electores registrados ante el Procurador General para su examinación. Si el proyecto es sancionado por la Asamblea, ya sea en su forma original o modificado, se lo someterá a referéndum.

A nivel municipal, el poder de legislar sobre la iniciativa y referéndum se reserva para el pueblo de cada municipalidad, en todas las materias en que las municipalidades estén autorizadas por el imperio de la ley.

### Washington

En este estado, la iniciativa popular está consagrada en el art. II de la Constitución y en el art. 29.79.010 de la ley reglamentaria. Para presentar un proyecto de ley, se requieren las firmas del 8 % de los votos emitidos en la última elección para gobernador. Asimismo, cada petición deberá incluir el texto completo del proyecto de iniciativa, que será presentado dentro de los 10 meses previos al inicio de la siguiente sesión ordinaria de la Legislatura. Por otra parte, las firmas deberán ser presentadas ante la Secretaría de Estado antes de los 10 días del inicio de las sesiones ordinarias. Comprobadas las firmas, las iniciativas certificadas podrán ser sancionadas o rechazadas por la Legislatura con anterioridad a la finalización de las sesiones ordinarias. Si las iniciativas se sancionan, serán sometidas a un referéndum. También podrán sancionarse y luego someterse a la votación de la población para su aprobación o rechazo en las próximas elecciones generales. Por otro lado, si son rechazadas por la Legislatura o si ésta no las trata en término, el Secretario de Estado las someterá al voto del pueblo.

Casos de implementación desde 1990 hasta la actualidad: 4 iniciativas populares indirectas, 3 aprobadas:

1. 1991 Tema Aborto: Revisar las leyes de aborto a fin de que la mujer tenga derecho a elegir. Aprobada.
2. 1992 Reforma de financiación de campaña, ajustar el valor de la propiedad con relación a los impuestos. Aprobada.
3. Derechos Civiles, contra la discriminación basada en raza, color, sexo y origen. Aprobada.

### III. LA INICIATIVA POPULAR EN AMÉRICA LATINA

#### 1. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

En las últimas décadas el avance en el derecho a sufragio de los ciudadanos, con elecciones libres y periódicas, dio origen al resurgimiento de la democracia formal en esta región. Sin embargo, como señala Carrillo<sup>15</sup>, el paso de una democracia formal a una democracia real es muy complejo, ya que exige instituciones democráticas sólidas e instituciones políticas para la democracia real y no sólo para la democracia formal. Así, el tema de los derechos de las personas, no sólo el de los derechos políticos, aparece como el primer gran desafío. Según el mismo autor, la historia de América Latina durante las últimas décadas es una sucesión de desarrollos políticos caracterizados por movimientos hacia la democracia con altos y bajos<sup>16</sup>.

A fines de los años sesenta surge el discurso de la gobernabilidad como correlato de la necesidad de contener las demandas de los sectores populares en el ámbito político. En la segunda mitad de los setenta, el discurso liberal fue dejando sin base legítima al autoritarismo. La década de los ochenta fue una etapa perdida en lo económico pero de gran expectativa en materia democrática. Parfraseando a Daubón<sup>17</sup>, la América Latina de los 80 heredó las consecuencias de la restricción crítica de energía y la inundación de crédito de la década de 1970, cuando los gobiernos autoritarios dirigían el continente, legitimados por su postura anticomunista y justificados por insurrecciones de izquierda auténticas. Esto se hizo evidente a medida que la acumulación de la deuda se hizo insoportable y los gobiernos militares se sintieron crecientemente obligados a entregarle esta situación desastrosa a los civiles. El fin de la Guerra Fría y la amenaza comunista proporcionaron el incentivo final para esta democratización oportuna. Al revalorizarse la idea de democracia, luego de la experiencia de los regímenes militares autoritarios, adquirió relevancia el análisis de la democratización asociada a contextos de profundas crisis económicas. A fines de los ochenta “la democracia representativa se convirtió en la única alternativa”<sup>18</sup>.

Durante los ‘90, las investigaciones realizadas en la región se vincularon principalmente con la calidad de las democracias, con la evaluación de su alcance y con la preocupación por la tensión entre exclusión económica e integración social y política. Un ejemplo de lo antedicho es el Latinobarómetro, un informe que define el

<sup>15</sup> Entrevista a Fernando Carrillo Flórez, ex ministro de Justicia de Colombia y actualmente asesor principal del BID, publicada en la revista del Banco Interamericano de Desarrollo (<http://www.iadb.org/idbamerica/spanish/sectors/democracy.html>).

<sup>16</sup> Carrillo Flórez, Fernando, El déficit de la democratización en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, Agosto de 1999 (<http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-Deficit-S.pdf>).

<sup>17</sup> Daubón, Ramón, La asistencia para el desarrollo desde una perspectiva de base, Revista Desarrollo de Base, Fundación Interamericana (IAF), Vol. 23, N° 1, 2002 ([http://www.iaf.gov/publications/Journal/2002\\_23\\_1\\_sp/489-969\\_IAF\\_Grassroots\\_Esp.pdf](http://www.iaf.gov/publications/Journal/2002_23_1_sp/489-969_IAF_Grassroots_Esp.pdf)).

<sup>18</sup> Zovatto, Daniel, La reforma político-electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias, 1978-2000. Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001.

estado de la democracia en la región. El Latinobarómetro 2003 refleja que “los años de crisis han demostrado tener un gran impacto en términos del descenso en los niveles de satisfacción, aunque no un impacto en tasas igualmente decrecientes de apoyo a la democracia”. La conclusión a la que se arriba en este informe es que “el apoyo a la democracia no depende del desarrollo económico, aunque sí se ve afectado por éste en sus grandes dimensiones. Las crisis económicas no logran dismantelar el apoyo a la democracia en la región, más bien lo transforman en una bandera de lucha en la medida en que los pueblos salen a la calle a defender sus derechos democráticos... El apoyo a la democracia no desciende tampoco con las crisis políticas en el período 1996-2003 ... En el año 2003 el apoyo alcanza un promedio de 53%, frente al 56% que alcanzó en 2002, y la satisfacción alcanza un 28%, frente a un 32% que alcanzó en 2002”.

Retomando, según Zovatto los años 90 se caracterizaron por la crisis de representación del sistema partidario y el descontento creciente con la política, lo que trató de superarse mediante una doble vía: reformas constitucionales e incorporación de mecanismos de democracia directa. Los mecanismos de democracia directa se establecieron “para corregir la crisis de representación y tratar de combatir la corrupción enquistada en sectores importantes de la clase política”<sup>19</sup>. Fueron una medida promovida por ciertas ONG, algunos formadores de opinión y sectores político-partidistas que consideraban difícil acceder al gobierno en el corto plazo. En medio de una extrema crisis institucional, la elite dominante incorporó los mecanismos de democracia directa como una válvula de escape para evitar un colapso del sistema democrático.

Sin embargo, a pesar del avance obtenido en materia de democratización, en los procesos de modernización acaecidos en los últimos años en América Latina las necesidades sociales de amplios sectores de población han quedado excluidas y el momento de mayor perdurabilidad de las instituciones democráticas se ve acompañado por una importante pérdida de los componentes de la ciudadanía social. La deserción ciudadana, el desencanto y a veces el repudio hacia la política y hacia los políticos, como afirma Zovatto, ha llevado a lo que se ha caracterizado como “la política bajo sospecha”. En consecuencia, y siguiendo al mismo autor, “en sociedades como las latinoamericanas, donde la pobreza crece y la equidad está retrocediendo, los mecanismos de participación ciudadana, si son bien utilizados, pueden ayudar a contrarrestar la tendencia a la deslegitimación del sistema político”. Los mecanismos de democracia directa perfeccionan y complementan la democracia representativa, pero es esencial “evitar el peligro de la manipulación demagógica de estos mecanismos” y a su vez fortalecer los partidos políticos y los parlamentos.

## 2. LEGISLACIÓN Y EJERCICIO DE LA INICIATIVA POPULAR EN AMÉRICA LATINA

Como consecuencia de las reformas constitucionales adoptadas por las naciones de América Latina en la década de 1980, y particularmente durante la década siguiente, trece países regulan en el ámbito nacional diferentes mecanismos de democracia

---

<sup>19</sup> Zovatto, Daniel, ob. cit.

directa en sus respectivas constituciones. Casi la totalidad de las constituciones reformadas durante los '90 (Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela) incorporaron estos mecanismos y procedimientos, aunque Uruguay inició este proceso en 1919, conformando un caso atípico.

Si bien casi la mitad de los países de América Latina regulan estos mecanismos en sus diferentes modalidades, su uso ha sido muy limitado. En el caso de la iniciativa popular, se trata generalmente de iniciativas “ad parlamentum”, es decir, proyectos de ley o reforma constitucional presentados por la ciudadanía para ser analizados en el Poder Legislativo, donde se decide sobre los proyectos sin consultarlo con el electorado, aunque algunos países establecen el uso de la iniciativa de forma que el electorado decida el asunto mediante votación, sin necesidad de que lo considere el Legislativo. Cabe señalar que unos pocos países cuentan con una auténtica actividad legislativa de origen popular, entre ellos, Uruguay. Estos mecanismos se han utilizado poco y en consecuencia no han tenido mayor efecto en la representatividad y la legitimidad democráticas. En cuanto a los resultados de los mecanismos, dice Zovatto, mientras en los países avanzados han tenido más bien efectos conservadores, en nuestra región estas instituciones han tenido un resultado mixto, oscilando entre intentos de manipulación demagógica, por una parte, con posiciones conservadoras o tradicionalistas, por la otra.

Por último, teniendo en cuenta que la adopción y aplicación de la iniciativa popular es reciente, exceptuando el caso de Uruguay, puede afirmarse que “debería transcurrir más tiempo para evaluar sus efectos y su rango de aplicación”. Asimismo, “el hecho de que los mecanismos de democracia directa hayan sido escasamente utilizados y que su impacto en el nivel nacional sea limitado, no sólo en América Latina sino en otras democracias del mundo, sugiere que su uso podría ser más adecuado y provechoso en el nivel subnacional. Esta noción se sustenta en casos específicos en las democracias europeas y norteamericanas, así como en algunos países de América Latina”<sup>20</sup>.

A continuación se mencionan las características más relevantes del procedimiento de iniciativa popular incorporado en los ordenamientos jurídicos de los países de la región. Para más detalle, ver **Anexo 3**.

## **Brasil**

Al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, en Brasil la iniciativa popular a nivel federal ha sido poco eficaz en su aplicación. El principal problema radica en la falta de información y concientización de la población sobre los institutos de democracia semidirecta. En los municipios, en cambio, es donde estas nuevas formas de participación se encuentran más desarrolladas debido a la cercanía de la gente a los temas de interés. Las primeras experiencias de democracia semidirecta en Brasil se concentraron en temas presupuestarios. El presupuesto participativo fue una de las formas en las que los gobiernos locales posibilitaron el acceso de la ciudadanía a participar en las decisiones en temas públicos.

---

<sup>20</sup> Payne, Mark, Carrillo Flórez, Fernando, Zovatto, Daniel y Allamand Zavala, Andrés, La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina, IDEA -BID, 2003.

En la reforma de la Constitución Federal del Brasil de 1988 se incorporaron los mecanismos de democracia semidirecta. Hubo dos posiciones bien diferentes. Por un lado, quienes impulsaron esta incorporación argumentaron que la razón era “hacer que el pueblo esté presente”<sup>21</sup>. Por el otro, estaban los legisladores que opinaban que estos mecanismos de participación popular eran “una falta de respeto a los representantes de la Nación”<sup>22</sup>. En general, los partidos políticos y los legisladores no tienen interés en fomentar el uso de las prácticas de democracia semidirecta.

Además, la práctica de la iniciativa popular se ve muy obstaculizada debido a las exigencias difíciles de alcanzar por los ciudadanos: un proyecto de iniciativa popular a nivel federal requiere de aproximadamente 900 mil firmas (1% del electorado), distribuidas por lo menos en cinco estados, con no menos del 0,3% de firmas de su electorado.

A nivel estadual, los requisitos varían un poco entre los estados. En el estado de Río de Janeiro, por ejemplo, se requiere un número de firmas equivalente al 0,2% (en otros estados es del 2%) del electorado estadual, distribuidas al menos en el 10% de los municipios del estado con no menos del 0,1% de los electores de cada uno de ellos. En el estado de Acre, por su parte, se requiere un número de firmas del 1% de los electores, distribuidos como mínimo en cinco municipios con el 3% de los electores de cada uno de ellos. Similar es el caso del estado de Ceará. En el estado de Piauí, se necesita un número de firmas equivalente al 2% del electorado, distribuidas por lo menos en diez municipios con al menos el 0,5% de los electores en cada uno de ellos.

A nivel municipal también hay variaciones. En Sao Paulo, por ejemplo, la iniciativa popular requiere un número de firmas equivalente al 2% de los electores, en el caso de proyectos de impacto estructural en la ciudad. Si el impacto es sólo sobre alguna subprefectura (equivalente a comuna), el porcentaje del 2% se aplica a los electores de dicha subprefectura. En la prefectura (municipio) de Campina Grande, se requiere el apoyo del 5% del electorado del municipio.

## Uruguay

Uruguay es uno de los países que más utilizan los mecanismos de democracia semidirecta en la región. La principal característica de este mecanismo es el ejercicio directo de la soberanía nacional por parte de los ciudadanos. Pueden así vetar leyes que el Congreso haya sancionado, reuniendo un número de firmas equivalente al 25% del padrón electoral, lo que permite un referéndum vinculante sobre la ley en cuestión.

Asimismo, en Uruguay la ciudadanía tiene iniciativa en materia de reformas constitucionales –en este caso se requiere el apoyo del 10% del electorado para generar el plebiscito- y también en materia legislativa nacional –aunque esta última no se haya puesto en práctica aún-.

<sup>21</sup> Lysâneas Maciel, Diário da Assembléia Nacional Constituinte, quarta-feira, 8 de julho de 1987.

<sup>22</sup> Samir Achôa, Diário da Assembléia Nacional Constituinte, quarta-feira, 20 de maio de 1987.

En el caso de las iniciativas departamentales o concernientes a temas propios de una circunscripción, el instrumento no toma la forma de ejercicio directo de la soberanía por el pueblo. En estos casos intervienen en el proceso los órganos legislativos.

La iniciativa popular en Uruguay depende mayormente de los esfuerzos de movilización de grupos de partidos que operan fuera de la arena legislativa convencional. Los actores centrales en el trabajo para la aprobación de iniciativas populares en Uruguay, son los partidos políticos. Existe una alta correlación positiva entre el número de votos que reciben las iniciativas populares –o los referéndum que ellas generan- y el número de votos que reciben los partidos políticos que apoyan esas iniciativas, demostrando el peso que tiene sobre la iniciativa popular el factor de lealtad hacia los partidos.

Es así que los asuntos planteados por las iniciativas en Uruguay están muy teñidos de factores ideológicos, y sirven como “entrenamiento” y “testeo” de las futuras elecciones, ya que los partidos tienen fuertes incentivos de tomar posiciones en las iniciativas populares. En cambio, las variables económicas casi no influyen en las iniciativas populares. Lo hacen de manera indirecta, afectando la popularidad de los partidos políticos. De las variables económicas, la única que tiene un mínimo efecto sobre las iniciativas populares es la variación del salario.

Si bien se dice que los mecanismos de democracia directa o semidirecta pueden ser utilizados por grupos de poder para su propio beneficio, haciendo de esta herramienta algo peligroso, Uruguay pareciera estar a salvo de ello por la fuerte influencia que presenta la lealtad a los partidos políticos.

## **México**

La constitución mexicana no contempla la iniciativa popular. Este mecanismo está legislado sólo en algunos estados, ya que en la mayoría de ellos el derecho de iniciar leyes y decretos compete únicamente a los diputados del Congreso del Estado, al Gobernador del Estado, al Supremo Tribunal de Justicia y a los Ayuntamientos en lo relativo a la Administración Municipal.

Hemos tomado dos casos para el análisis: Distrito Federal y Estado de Veracruz. En el caso de *Distrito Federal*, no pueden ser materia de iniciativas populares temas tributarios, de régimen interno de la administración pública, la regulación interna de la asamblea legislativa y de su contaduría mayor de hacienda y la regulación interna de los órganos encargados de la función judicial del DF. En cuanto al requisito de firmas, el mismo es del 1% del padrón electoral vigente.

En el caso del *Estado de Veracruz*, la iniciativa debe estar acompañada de las firmas del 0.5% de los ciudadanos inscriptos en el padrón electoral vigente y no pueden tener como objeto la reforma de la Constitución Nacional o Estatal, los regímenes financieros del Estado o los Ayuntamientos, la función pública o regímenes internos de los poderes del Estado o de los Ayuntamientos.

## **Venezuela**

En Venezuela, la iniciativa legislativa popular está contemplada en los artículos 70 y 204 de la Constitución. Para presentar proyectos de ley, se requiere el 0,1% de los inscriptos en el Registro Civil y Electoral. No existe ley reglamentaria al efecto.

## **Colombia**

La iniciativa popular legislativa y normativa fue incorporada en la Constitución Política de Colombia en 1991. Tres años después, la ley 134 fijó los requisitos para la utilización del mecanismo en los ámbitos nacional, departamental, municipal o distrital y local. Para ser presentada ante la respectiva corporación pública, la iniciativa popular debe contar con el respaldo de al menos el 5% de los ciudadanos inscriptos en el censo electoral correspondiente, cuyas firmas deben recolectarse en un plazo de 6 meses, que puede ser prorrogado por fuerza mayor.

En cuanto a las obligaciones del Estado, la ley establece que la Registraduría del Estado Civil, además de registrar las inscripciones de iniciativas populares y comunicárselo a la corporación correspondiente, debe informar trimestralmente a la ciudadanía, por un “medio idóneo de comunicación escrito”, sobre los procesos de recolección de firmas en curso. Los formularios son elaborados por el registrador, y las firmas pueden ser recibidas también por correo certificado; en este caso, el Estado asume los costos del envío.

Los promotores pueden desistir de la iniciativa popular antes del vencimiento del plazo para la recolección de firmas. En ese caso, la Registraduría realiza el conteo de las firmas y señala un plazo para que cualquier ciudadano, concejal o diputado pueda integrar un nuevo comité de promotores, que dispondrá de lo que restaba del plazo para completar el número de apoyos requeridos.

Si una iniciativa no es debatida dentro del año legislativo, puede volver a presentarse en el próximo, sin necesidad de recolectar las firmas nuevamente. Por otro lado, si el proyecto es rechazado por la corporación respectiva, los promotores pueden solicitar la convocatoria a un referendo aprobatorio. Para ello, deben completar un número de respaldos no menor al 10% del censo electoral de la circunscripción respectiva, pudiendo usar los mismos formularios utilizados para recolectar las firmas de la iniciativa original.

## **Paraguay**

Paraguay incorporó el mecanismo de iniciativa popular en su Constitución de 1992. Los artículos 266 a 275 del Código Electoral reglamentan este derecho, estableciendo que para la presentación de una propuesta legislativa deben reunirse las firmas de por lo menos el 2% de los electores inscriptos en el Registro Cívico Permanente, autenticadas por escribano público, y recogidas en planillas provistas por la Justicia Electoral.

Los promotores pueden presentar al Congreso el texto de la ley y su exposición de motivos sin contar aún con el número mínimo de firmas requerido, a fin de establecer si existe un proyecto igual en trámite sobre la misma materia, o si el proyecto versa sobre materias vedadas para este tipo de procedimientos. En estos casos, la iniciativa se rechaza de plano, y no se admite recurso alguno.

Si no existen estos impedimentos, los promotores tienen 180 días para presentar el resto de los pliegos con las firmas necesarias. Durante este período, el proyecto tendrá prioridad en su tratamiento sobre cualquier otro proyecto igual. Si al término de los 180 días los promotores no reunieron las firmas, pero presentaron el 75% de las requeridas, el plazo puede prorrogarse por 60 días más. Agotado éste, caduca el derecho a la iniciativa, la que no podrá ser promovida de nuevo hasta después de transcurridos dos años. Esta misma restricción se mantiene para los proyectos que hayan sido rechazados por el Congreso.

Por otra parte, si el proyecto presentado bajo iniciativa popular se convierte en ley de la República, el Estado debe resarcir gastos a los promotores, a razón de 2000 G (guaraníes) por firma de cada elector.

## **Perú**

En Perú, los artículos 17 y 31 de la Constitución incorporan el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante la iniciativa legislativa, referéndum, revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. La Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley N° 26.300 de 1994) es la que actualmente reglamenta el derecho a la iniciativa popular.

La ley establece que se requieren las firmas comprobadas del 0,3% de la población electoral nacional para presentar un proyecto de ley. Este recibe preferencia en el trámite del Congreso, que ordena su publicación en el diario oficial, y debe dictaminar y votar el proyecto en el plazo de 120 días calendario. Las planillas son otorgadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Si el proyecto de ley es rechazado en el Congreso, o se aprobó con “modificaciones sustanciales que desvirtúan su finalidad primigenia”, los promotores pueden completar las firmas necesarias para llegar al 10% del padrón electoral, y solicitar la iniciación de un proceso de referéndum. La convocatoria a referéndum debe ser efectuada por la autoridad electoral en un plazo no mayor a cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas. Las iniciativas pueden ser acumuladas y sometidas a consulta en forma conjunta, o con otros procesos electorales.

Por último, los promotores de las iniciativas que deriven en la expedición de una ley u ordenanza, así como los de iniciativas de referéndum que terminen aprobando la iniciativa legislativa rechazada o modificada sustancialmente por el Congreso, pueden solicitar el reembolso de los gastos efectuados ante la autoridad electoral, así como los de difusión.

En cuanto a las iniciativas ciudadanas presentadas por los ciudadanos al Congreso de la República, durante la Legislatura 2000 - 2001 se presentó un proyecto que fue aprobado el 13 de diciembre del 2000 relativo al proceso de privatizaciones y durante la Legislatura 2001 - 2006, se presentaron seis proyectos, de los cuales uno se encuentra con dictamen en mayoría y uno sólo fue aprobado (Ley N° 27677, Ley de uso de los recursos de la liquidación del Fondo Nacional de Vivienda).

### **Costa Rica**

En Costa Rica, los artículos 123 y 124 de la Constitución contemplan la iniciativa popular. Sin embargo, no existe una ley reglamentaria. En la Constitución se establece que para presentar un proyecto de ley se requieren las firmas del 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, y que el mecanismo de iniciativa popular no puede utilizarse para proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

*La Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica* fue creada mediante un Acuerdo del Directorio Legislativo, con el fin de poner a disposición de los habitantes un espacio de participación activa dentro del proceso de formación de la ley. Para ello, se reciben de los habitantes proyectos de ley o reformas a la legislación vigente, sugerencias y aportes que permitan mejorar un proyecto de ley en trámite o bien enriquecer una discusión. Asimismo, se brinda información acerca de la Asamblea Legislativa, los proyectos en curso y sus representantes, y se organizan "Ferias de Participación" en los distintos cantones (el país se divide en 7 provincias y tiene 81 cantones). Estas Ferias consisten básicamente en un día de intercambio e interacción entre las comunidades y sus representantes populares, con el objetivo de recibir propuestas de las propias comunidades para satisfacer sus necesidades.

### 3. LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

El 11 de septiembre de 2001 se aprobó en sesión plenaria del vigésimo octavo período extraordinario de sesiones de la Organización de los Estados Americanos la Carta Democrática Interamericana. En su redacción no sólo participaron los gobiernos sino que también se le dio acceso a la sociedad civil. En esta labor conjunta se reafirmó el consenso sobre los componentes esenciales de la democracia, impulsando el cambio para que la misma constituya una obligación internacional exigible.

La Carta sintetiza las disposiciones de la OEA en materia de preservación y defensa de la democracia y revaloriza a los partidos políticos y a la sociedad política como elementos insustituibles de la democracia representativa. Establece, de esta forma, una suerte de sistema de seguridad colectiva para la preservación de la democracia, exigiendo a sus estados miembros, gobiernos y ciudadanías la promoción y protección de todos los derechos y responsabilidades que conlleva la democracia.

En relación con nuestra materia, cabe transcribir el artículo 6 de la Carta que dice: "La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y

efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”.

#### IV. LA INICIATIVA POPULAR EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

##### I. LA INICIATIVA POPULAR EN LA NACIÓN

###### 1. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

En la Argentina, al igual que en el resto de América Latina, la realidad político institucional ofrece un panorama complejo. La falta de intervención de los ciudadanos en materias públicas fue una constante en nuestro país durante los últimos años. La población asistió, a nuestro entender, sin participar de manera sustancial, a la gradual pero constante profundización de la crisis institucional, social y cultural de fines de los años 90 y principios de 2000, llegándose a obtener para el año 2002, resultados en encuestas que manifestaban que el 90% de la población de Argentina se sentía insatisfecha con la democracia<sup>23</sup>. Discutibles condiciones de idoneidad y probidad de algunos dirigentes recientes, denunciados por medios de comunicación o ciudadanos particulares, llevaron a que se acentuara cada vez más la brecha que separa a los representantes de los representados. Aquí también encuestas evidenciaron que sólo el 4% de la población del país tenía confianza en los partidos políticos<sup>24</sup>.

De alguna manera, se instaló la creciente sensación en la ciudadanía que, en efecto, los dirigentes no representaban fehacientemente sus intereses. Según encuesta de Ipsos - Mora y Araujo, “la sociedad mantiene valores democráticos pero muestra baja confianza en sus dirigentes, en las instituciones y en la dirigencia política”<sup>25</sup>. A su vez, una encuesta de Graciela Römer de agosto de 2002, fortalece esta conclusión, con percepciones sociales de “rompimiento del pacto representante-representado”, “deslegitimación del conjunto de la dirigencia”; “desdibujamiento de las instituciones” y “pérdida del sentido de pertenencia colectivo”<sup>26</sup>. La crisis de representatividad se evidencia también en resultados de encuestas tales como Latinobarómetro, donde el grado de desconfianza y desaprobación de los actores políticos llega en Argentina, en el año 2002, al 78% con respecto al gobierno, y al 80% con respecto a las personas que conducen el país<sup>27</sup>.

Sin embargo, y como consecuencia de esta profunda crisis político-institucional, se ha despertado en la población general cierta inquietud por los asuntos públicos, que

<sup>23</sup> P. *En general, ¿Diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)? Aquí se suman las alternativas “No muy satisfecho” y “Nada satisfecho”.* LATINOBARÓMETRO 2002, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2002.

<sup>24</sup> P. *Por favor, mire esta tarjeta y dígame, cuánta confianza tiene en cada uno de estos grupos/instituciones Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en....? Los Partidos Políticos . Aquí sólo “ Mucho y Algo”* LATINOBARÓMETRO 2002, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2002.

<sup>25</sup> Ipsos- Mora y Araujo. 38° Coloquio Anual de IDEA, Mar del Plata, 6 de noviembre de 2002.

<sup>26</sup> Graciela Römer y Asociados, para Vox Populi, agosto de 2002.

<sup>27</sup> P. *¿Ud. aprueba o no aprueba la gestión del gobierno que encabeza el (presidente)? Aquí sólo alternativa “No aprueba”.P. Le voy a leer una frase. Por favor dígame si Ud. está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo: “en general se puede confiar en que la gente que conduce el país hará las cosas correctamente”. Aquí sólo suma de respuestas “En desacuerdo” y “Muy en desacuerdo”.* LATINOBARÓMETRO 2002, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2002.

aunque incipiente, no debe ser desestimada. Este creciente deseo de intervención es muchas veces canalizado en ONGs<sup>28</sup>. Un significativo ejemplo de este fenómeno lo constituyen las Leyes de Mayo, iniciativa lanzada el 25-05-02, que recogiendo las conclusiones de la Mesa del Diálogo Argentino para la Reforma Política en el “Cabildo Abierto Ciudadano”, integrado por 250 organizaciones, y con el apoyo de ONGs nacionales e internacionales, reclama una genuina reforma política. No es menor, tampoco, la participación espontánea por parte de la ciudadanía a través de manifestaciones y protestas sociales que, si bien absolutamente legítimas en la medida en que éstas se ajustan al derecho constitucional de los habitantes de peticionar ante las autoridades, constituyen expresiones desarticuladas y no institucionalizadas de manifestación de la voluntad popular.

## 2. LEGISLACIÓN Y EJERCICIO DE LA INICIATIVA POPULAR A NIVEL NACIONAL

### (i) El artículo 39

#### **Debate de la Convención Nacional Constituyente en virtud de su incorporación en la Constitución Nacional**

El instituto de iniciativa popular fue incluido en nuestra Constitución Nacional, al igual que la consulta popular, con la reforma constitucional de 1994, a fines del primer mandato del ex presidente Carlos S. Menem.

Los convencionales constituyentes mencionaron como los principales motivos de su inclusión la necesidad de aggiornar nuestra carta magna a los nuevos tiempos y la aguda crisis de representatividad, que comenzaba a acelerarse por aquellos días.

Esta crisis política exigía la incorporación de mecanismos de participación ciudadana que lograran disminuir el distanciamiento entre representantes y representados, y dieran la posibilidad a estos últimos de canalizar su voluntad y demandas por vías reconocidas constitucionalmente.

Una gran cantidad de puntos fueron objeto de prolongados debates, con posturas variadas y numerosas. En general, las posturas expresadas en cada uno de los puntos de colisión durante el debate se diferencian en cuanto al grado de efectividad que pretendía darse al instituto. Algunos convencionales expresaron claramente que la redacción final del artículo no depara un futuro feliz para su reglamentación y posterior utilización.

Uno de los puntos destacables del debate fue el requisito de firmas, al cual muchos consideraron innecesario mencionarlo en la Constitución ya que consideraban que correspondía a la ley reglamentaria fijarlo. El dictamen de mayoría explica que la

---

<sup>28</sup> O'Donnell, Guillermo, Journal of Democracy, Volumen 9, Número 3, Julio 1998, pag. 122. “Other organisations enhance democracy by monitoring elections or teaching people their political rights and how to exercise them. Still others act as republican watchdogs guarding against both illegal encroachments by one state agency on another and against unethical conduct by public officials.”

razón por la cual se incorporó fue para establecer un techo y no permitir a la reglamentación sobrepasarlo y convertir el mecanismo en algo por completo inutilizable. Por otro lado, muchos concordaron en que el requisito de firmas debe ser una fórmula que se complemente con la base territorial y es por ello que debe ser objeto de un debate reglamentario.

En cuanto a las materias que debían ser excluidas, el Sr. Convencional Enrique Gustavo Brusca expuso los motivos del dictamen de mayoría y explicó que serían excluidas como materia de la iniciativa popular las referidas a *“tratados internacionales, tributos, presupuestos y materia penal, ya que están articulados por varias normas interrelacionadas entre si, que los hacen de una complejidad tal que resulta difícil que se vote por sí o por no dentro de un proyecto aislado”*.

De todas las propuestas, la más moderna y comprometida, a nuestro entender, proponía combinar la iniciativa popular con audiencias públicas durante su tratamiento y luego con la consulta popular para su votación (propuesta del Sr. Convencional Enrique Gustavo Cardesa). Las posturas opuestas demostraron una fuerte resistencia a la inclusión de la consulta como integrante del proceso de implementación de la iniciativa popular. La redacción del artículo que surgió del dictamen de mayoría definitivo y que se incorporó en nuestra constitución, es producto esta última postura.

### **La redacción final**

La constitución formal no registraba formas semidirectas hasta la reforma de 1994<sup>29</sup>. A partir de la reforma constitucional de 1994, se incorporaron la iniciativa popular y la consulta popular en los arts. 39 y 40 respectivamente.

El art. 39<sup>30</sup> diseña escuetamente el derecho de iniciativa legislativa, dejando la norma abierta para que la ley reglamentaria la desarrolle y la cierre. El proyecto debe presentarse articulado y la cámara de origen para que los ciudadanos presenten proyectos de ley es la cámara de diputados.

Las materias que quedan excluidas de la posibilidad de presentación de proyectos se enumeran taxativamente: reforma de la constitución, tratados internacionales, tributos, presupuesto y legislación penal.

No se puede exigir para ejercer la iniciativa más del 3% del padrón electoral nacional, debiendo contemplarse una *“adecuada distribución territorial para suscribir la*

---

<sup>29</sup> Bidart Campos, Germán J., Manual de la Constitución Reformada, Ediar Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera, 1998.

<sup>30</sup> 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.*

iniciativa”, a fin de que no quede excluida la participación de regiones en relación con la totalidad del territorio.

El congreso está obligado a dar tratamiento a las propuestas dentro del término de doce meses, término que Bidart Campos interpreta corridos, sin deducir el tiempo de receso del congreso. El congreso también está obligado a dictar la ley reglamentaria para el ejercicio de la iniciativa popular dentro de los dieciocho meses de sancionada la reforma de la constitución.

## **(ii) La ley 24.747**

El plazo para reglamentar el art. 39 se venció, y el congreso dictó la ley 24.747, reglamentaria del art. 39, recién el 27 de noviembre de 1996, originada en el dictamen de mayoría de fines de noviembre de 1995 (Orden del Día 2206/95).

Para presentar la iniciativa, el art. 4° de la ley exige un porcentaje de firmantes no inferior al 1,5% del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales, que debe representar como mínimo a seis distritos electorales, salvo que la iniciativa tenga alcance regional. En este último caso, el porcentaje se obtiene sobre el total empadronado de todas las provincias que integran la región.

Siguiendo a Bidart Campos, destacamos que ni la constitución ni la ley prevén una medida para el caso de que el congreso no se expida en el plazo de doce meses. Este autor afirma que si ello ocurre “*estaríamos ante una inconstitucionalidad por omisión*”. No se estipula remedio alguno en el articulado para instar al congreso a que trate el proyecto ni para subsanar la omisión. Además, el plazo de doce meses “*es objeto de dilación en la ley*”, ya que parece correr desde su presentación, según el art. 39, mientras que la ley exige previamente una tramitación ante comisiones parlamentarias y le da inicio al proyecto desde que la cámara lo admite (arts. 8°, 10° y 11°).

También se altera aparentemente el deber de la cámara de tratar el proyecto dentro del término de doce meses, por cuanto el rechazo por la Comisión de Asuntos Constitucionales, que es la primera que interviene después de la presentación del proyecto, no admite recurso alguno y la iniciativa queda bloqueada definitivamente (art. 9°). Para más detalle, ver **Anexo 4**.

## **(iii) Los proyectos de reforma a la ley 24.747**

### **1) Proyecto de ley de las ex Diputadas Elisa Carrió y Graciela Ocaña y la Diputada Marcela Rodríguez**

Las principales reformas que propone este proyecto, son:

- No incluir en las restricciones en razón de materia presupuestaria los proyectos que se refieran a las materias establecidas en el artículo 75, incisos 18, 19 y 23 de la

Constitución Nacional y que tengan por objeto desarrollar medidas de acción positiva que traduzcan la implementación de políticas públicas de fomento, desarrollo humano y económico, igualdad de oportunidades y de trato

- Crear, en el ámbito de la HCDN, la oficina de la iniciativa popular, que tendrá a su cargo asistir y brindar asesoramiento a los ciudadanos que promuevan el derecho de iniciativa popular para presentar proyectos de ley, en los casos que sea requerido por ellos.
- Disminuir al 0,75% del padrón electoral nacional el número de firmas necesarias para presentar una iniciativa popular en el Congreso
- Disminuir a cuatro los distritos que deben estar representados con el 0,75% de su padrón electoral
- Ante los retardos en los tiempos, los promotores podrán recurrir a los Tribunales en lo contencioso administrativo federal. Propone que en el caso de que el Congreso no dé tratamiento en el plazo requerido por la ley, el proyecto se someta a consulta popular.
- Incorporar la audiencia pública como instrumento de participación de los integrantes de la junta promotora, las ONGs inscriptas que invoquen afectación o incidencia respecto del contenido del proyecto, los diputados, el Defensor del Pueblo, los peritos y expertos convocados al efecto, y ciudadanos que soliciten participar. Será la Comisión de cabecera la que llame a audiencia pública dentro de los 45 días desde que el proyecto fue girado a las comisiones.

Luego de la audiencia pública el proyecto volverá a las comisiones para su tratamiento, las que tendrán un máximo de 15 días corridos para dictaminar.

## **2) Proyecto de Ley de la Diputada Lugo de González Cabañas**

Los principales cambios que propone este proyecto son:

- Disminuir la cantidad de firmas necesarias al 0,5% del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales.
- Disminuir a 5 el mínimo de distritos representados.

## **3) Proyecto de Ley de la Diputada Nilda Garré**

Este proyecto tuvo orden del día, pero nunca fue tratado, y por haber habido recambio en la HCDN, el proyecto ha regresado a la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Los principales elementos de reforma que propone este proyecto son:

- Disminuir el número de firmas al 0,75% del padrón electoral.

- Disminuir a 3 el mínimo de distritos electorales representados (en la Comisión de Asuntos Constitucionales este punto lo dejaron como dice la ley, con un mínimo de 6 distritos).
- Crear en el ámbito de la Cámara de Diputados de la Nación una oficina de atención y asesoramiento al ciudadano que promueva el derecho de iniciativa popular para presentar proyectos de ley.

#### 4) Proyecto de ley de la Senadora María Cristina Perceval

Este proyecto deroga la actual ley y crea una nueva. Sus principales reformas son:

- La cantidad de firmas necesarias equivale al 1,5% del padrón electoral de tres distritos cualesquiera. El porcentaje se considera sobre la suma de los padrones de los distritos involucrados, cuando éste no exceda los dos millones de inscriptos. Por encima de esa cantidad, se reducirá el porcentaje requerido al 1%.
- Reducir la exigencia de un máximo de 5 días para la verificación por parte del Defensor del Pueblo (actualmente es de 10 días).
- Propone que las comisiones donde deba tratarse el proyecto tengan un plazo de tratamiento máximo de 30 días en forma conjunta.
- Se agrega que en el Senado el mecanismo será similar, sólo que no deberá ir a la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado.

#### (iv) Las iniciativas ciudadanas

La siguiente tabla muestra los 14 proyectos iniciados a partir de la sanción de la ley 24.747\*.

Fecha**	Tema	Promotores
21/02/01		Rodolfo Daer (CGT)
20/07/01	Circunscripciones electorales binominales	Miguel M. Padilla
20/07/01	Iniciativa popular de Unidad Nacional	Daniel Grinstein Alberto Haber Ruth Rapoport Modesto Rodríguez Hugo Scolari
21/03/02	Derogación de jubilaciones de privilegio	Luis Majul
25/03/02	Recambio y transparencia política	Juan Carlos Rago
16/09/02	Programa de desarrollo infantil	Luis Moreno Ocampo Juan Carr Horacio Rodríguez Larreta
18/11/02	Derogación de las leyes N° 25.344, 25.557, 25.561 y 25.562	Pablo Mosca

Fecha**	Tema	Promotores
		(Federación Argentina de Colegios de Abogados)
05/12/02	Refinanciación de deudas por créditos con garantía hipotecaria.	Raúl Enrique Vivas (CGE)
06/12/02	Reactivación del trabajo y consumo interno	Carlos Bustos (Ciudadanos Sin Temor)
10/12/02	Deudores hipotecarios	Gustavo Sava
12/12/03	Deuda Externa Argentina	María Elena Jiménez (Red Solidaria)
24/04/03	Marco regulatorio del gas licuado de petróleo.	Rubén Schöler (Asociación Deco 2000) Horacio Ghisio
25/06/03	Participación de los usuarios en los organismos de regulación y/o control de servicios públicos privatizados	Jorge Casabe
31/07/03	Bachillerato para adultos	Jorge Nicolás Yannarella

\* Datos suministrados por el Defensor del Pueblo de la Nación, hasta el 11/12/2003.

\*\* Fecha de presentación ante la Defensoría del Pueblo de la Nación.

Sólo las iniciativas para la derogación de las jubilaciones de privilegio y por el Programa Nacional de Nutrición -contando con un amplio apoyo mediático y económico- han logrado en plazos breves la cantidad de firmas necesarias para obtener tratamiento legislativo.

El proyecto para la derogación de las jubilaciones de privilegio, que lanzó el periodista Luis Majul, logró llegar al Congreso en abril de 2002, gracias a la difusión alcanzada a través de sus programas de radio y TV y a la logística y credibilidad brindada por Poder Ciudadano -organización a quien atrajo Majul como co-impulsora del proyecto-. Este proyecto contó con la “fuerza mediática” necesaria para lograr un tratamiento rápido en el Congreso. Esta iniciativa se sumó a varios proyectos que trataban el mismo tema y se encontraban “trabados” en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación.

El proceso concluyó con la sanción de una ley que difiere del proyecto original presentado mediante iniciativa popular, ya que sólo deroga cierto tipo de jubilaciones de privilegio; sin embargo, su valioso aporte consiste en haber destrabado otros proyectos que “dormían” en el Congreso.

El segundo proyecto que llegó al Congreso fue el denominado “El Hambre más Urgente”, que proponía un seguro alimentario para todos los menores de 5 años y sus madres, en todo el país. Al igual que el anterior, este proyecto contó con el apoyo de un medio de comunicación que se involucró directamente en el impulso de la iniciativa (el Diario La Nación, en la figura de su presidente Saguier). Los otros co-impulsores del proyecto fueron Poder Ciudadano (en la persona de su entonces presidente, L. M.

Ocampo) y Horacio Rodríguez Larreta (por su agrupación Grupo Sophia). Además del apoyo mediático y de la sociedad civil, la iniciativa contó con un apoyo político importante.

Además de contar con un medio de comunicación tan importante como La Nación, el hambre es un tema que conmueve a la gente, y por lo tanto fue la iniciativa popular que más firmas reunió hasta la fecha (alrededor de un millón). El proyecto fue tratado y aprobado rápidamente en el Congreso.

Los dos proyectos mencionados anteriormente alcanzaron tratamiento parlamentario sin haber pasado por el control de firmas, o sin haber terminado el proceso de control por parte de la Justicia Electoral. La presión mediática fue lo suficientemente poderosa como para no tener que esperar el control de las firmas.

Ninguno de los proyectos restantes pudo reunir la cantidad de firmas necesarias para ser presentados en el Congreso. En general es muy difícil lograr reunir el 1,5% de firmas en 6 distritos, ya que las organizaciones impulsoras, salvo contadas excepciones, no tienen estructuras de alcance nacional. Sus áreas de acción se reducen a uno o dos distritos como máximo.

Para cumplir con la distribución geográfica, las organizaciones de la sociedad civil que impulsaron iniciativas populares han debido generar lazos y redes con organizaciones de otras provincias. Desafortunadamente, la mayoría de las organizaciones con pocos recursos deben dedicarlos exclusivamente a la consecución de sus propios objetivos, hecho que torna muy difícil la colaboración con temas que no les competen directamente.

La Asoc. Civil Ciudadanos por el Cambio, por ejemplo, que impulsa hace ya más de dos años una iniciativa popular para la reforma del sistema electoral, consiguió reunir firmas en varios distritos a través de organizaciones locales y grupos de ciudadanos que se unieron para la causa. Sin embargo, la cantidad de firmas requeridas es demasiado alta, y hasta enero de 2004, a pesar de haber reunido más de 270 mil firmas, sólo han podido completar un solo distrito: la Ciudad de Buenos Aires.

A pesar de los grandes esfuerzos realizados por un número muy alto de ciudadanos en todo el país, la misma suerte corrió la iniciativa popular llamada “Hagamos Algo”, que propone entre otras cosas, transparentar las candidaturas exigiendo los antecedentes y declaraciones patrimoniales de quienes desean presentarse a elecciones o son elegidos para ocupar un cargo gubernamental no electoral. Hagamos Algo logró reunir 200 mil firmas y completó sólo dos distritos: Ciudad de Buenos Aires y Salta. En Salta, curiosamente, se pudieron reunir las firmas necesarias debido a que una radio local decidió tomar el proyecto y hacerlo propio.

Queda claro que la difusión que se le da a los proyectos es un elemento crítico. Los únicos casos exitosos son aquellos en los que medios de comunicación importantes se han transformado en los impulsores de las iniciativas populares. Mary Batch, coordinadora de los proyectos de iniciativa popular en Poder Ciudadano, comentó que *“si la iniciativa popular sólo puede ser ejercida por una organización como Poder*

*Ciudadano, y sólo cuando se logra una alianza con un medio de comunicación poderoso, entonces la iniciativa popular no está al alcance de todos y no se trata de un instrumento democrático”.*

La mayoría de las iniciativas impulsadas no consiguió un apoyo mediático comprometido y permanente, y por ende, no lograron la difusión necesaria y el conocimiento por parte del pueblo que se requiere para alcanzar la cantidad de firmas exigida por la ley.

Según el testimonio de los impulsores de los proyectos, las mayores dificultades encontradas en el proceso de recolección de firmas han sido:

- poco conocimiento del instrumento por parte de la ciudadanía en general;
- desconfianza de la ciudadanía y temor de la gente de firmar una planilla (la historia de nuestro país no ayuda a vencer la desconfianza);
- gran dificultad para comunicar y difundir tanto la herramienta en sí, como los proyectos que utilizan la herramienta de iniciativa popular;
- descreimiento por parte de la sociedad acerca de las posibilidades de éxito de un proyecto de iniciativa popular. Esto se agrava si la materia que trata el proyecto está relacionada con cambios en el Estado, ya que afectan a quienes tienen que decidir en el Congreso;
- excesiva cantidad de firmas, lo que desalienta a quienes se comprometen en la tarea de participar recolectando las firmas;
- el requisito de 6 distritos también hizo difícil el plan de acción de la mayoría de los proyectos. La mayoría de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil no tienen la estructura necesaria para llevar adelante una logística en 6 provincias como mínimo.
- para tener éxito y cumplir los exigentes requisitos que presenta la ley, es necesario tener el apoyo estratégico y comprometido de medios de comunicación masivos y empresas que colaboren con la logística, además de que los propios impulsores deben contar con una estructura importante, que les permita administrar todo el voluntariado, los canales de acción y las relaciones con los medios de comunicación y empresas. Esto refleja que la herramienta no está al alcance de cualquier grupo de ciudadanos;
- por lo general, el proceso se torna dificultoso debido a que las organizaciones civiles no cuentan con recursos monetarios ni recursos humanos con alta dedicación. Si bien existen excepciones, la iniciativa popular no debería ser un instrumento al alcance de quienes poseen muchos recursos.

Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil que impulsaron iniciativas populares (tanto Poder Ciudadano como las organizaciones que no tuvieron éxito), con quienes nos hemos contactado, han indicado que se debe flexibilizar la ley 24.747 y se deben disminuir los requisitos para que los ciudadanos puedan efectivamente ejercer el derecho a la iniciativa popular. También mencionaron que les parece excesivo el período de 12 meses que tienen los legisladores para tratar los proyectos y que debería sancionarse a los legisladores en caso de incumplimiento de la ley. En la actualidad no existe norma o sanción. Muchos creen que en el caso de no tratamiento del proyecto

en el Congreso, se debería generar una consulta popular vinculante, aunque para ello se requeriría de una reforma de la Constitución.

Por último, las organizaciones de la sociedad civil consideran que debería ser mayor la participación del Estado tanto en la formación respecto de la herramienta, como en la difusión de los proyectos que la utilizan.

## II. LA INICIATIVA POPULAR EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

### 1. LEGISLACIÓN Y EJERCICIO DE LA INICIATIVA POPULAR A NIVEL LOCAL

#### (i) Los artículos 64 y 65

#### **Debate de la Convención Constituyente de la Ciudad A. de Buenos Aires en virtud de su incorporación**

Los motivos de la inclusión de la iniciativa popular, entre otros institutos, en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se debe principalmente a la intención de dar efectividad y vigencia en la Ciudad a las varias figuras de democracia directa que introdujo la Convención Nacional Constituyente de 1994 en la Constitución Nacional.

El Sr. Convencional Martínez, en nombre de la Comisión de Relaciones Interjurisdiccionales, Partidos Políticos y Mecanismos de Democracia Directa presentó los institutos que serían incorporados e hizo lectura de lo surgido de la Comisión de Redacción. Con respecto a la iniciativa popular, el despacho de mayoría estableció que un conjunto de ciudadanos que alcance como mínimo el 1,5% del padrón electoral puede presentar una iniciativa legislativa que deberá ser sancionada o rechazada dentro del plazo de doce meses a partir del momento en el que sea presentada en la legislatura. En cuanto a las materias que no podían ser abarcadas por la iniciativa popular, el criterio de la Comisión fue el de “*transcribir lo mínimo*”, esto es, únicamente aquello que estuviera previsto en la Constitución Nacional.

El caso de los tributos como materia de iniciativa popular fue el más discutido. Algunos convencionales consideraban que el tratamiento de tributos de carácter local debía estar al alcance de la ciudadanía. Otros recalcan las probables consecuencias negativas de otorgar esta facultad. Citamos como uno de los representantes de esta postura al Sr. Convencional Hourest, quien expresó: “*es aquí donde entramos en el resbaladizo terreno que nos lleva bien a la ingobernabilidad o bien a la anarquía de mercado*”.

Para la redacción del artículo que incorporó la iniciativa popular en la Constitución de la Ciudad se utilizó como parámetro el art. 39 C.N., tanto para no excederlo como para transcribir ciertas partes de su redacción que se consideraron acertadas, pero principalmente para evitar que su posterior reglamentación fuera tan controvertida como la Ley 24.747. El Sr. Convencional Martínez hizo referencia a este hecho cuando sostuvo que “*el proyecto de ley que el Congreso de la Nación acaba de sancionar para reglamentar el uso del instituto para la Nación, establece suficientes trabas a la iniciativa popular como para que sea prácticamente inimaginable que un grupo de individuos en la Argentina se tome el trabajo de cumplir con los requisitos que allí se establecen*”.

A partir de las intensas discusiones de los convencionales, la redacción final del articulado que incorporó la iniciativa popular en la Ciudad perfeccionó la letra del art.

39 C.N. Un ejemplo de ello es el caso del tratamiento parlamentario. Mientras el art. 39 prevé que el Congreso debe dar expreso tratamiento a las propuestas en el plazo de doce meses, en el nuevo articulado se establece que la iniciativa deberá ser “sancionada o rechazada” en el plazo de doce meses. Asimismo, se dispuso “*la consulta popular obligatoria para cada caso en que el Congreso falte a la cita a la que aquél se compromete a asistir*” (Sr. Convencional Villarroel).

### **La redacción final**

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la iniciativa popular está contemplada en el **artículo 64**<sup>31</sup> de la Constitución. Este establece que para presentar proyectos de ley ante la Legislatura, se debe contar con la firma de 1,5% del padrón electoral, y que la Legislatura debe sancionarlos o rechazarlos dentro del término de 12 meses. Según este artículo, las materias excluidas de iniciativa popular son las referidas a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos y presupuesto.

El **artículo 65**<sup>32</sup> determina que “el Jefe de Gobierno debe convocar a referéndum vinculante y obligatorio cuando la Legislatura no hubiera tratado en el plazo establecido un proyecto de ley por procedimiento de iniciativa popular que cuente con más del 15% de firmas del total de inscriptos en el padrón de la Ciudad”.

### **(ii) La Ley 40**

En 1998 se sancionó la ley 40, reglamentaria del derecho de iniciativa popular. En ella se fijaron los requisitos para la presentación de proyectos, así como las obligaciones del Estado en el proceso. Todo proyecto debe contener el texto articulado en forma de ley junto con una exposición de motivos y la nómina de los promotores, y debe ser presentado ante la Dirección General de Gestión y Participación Ciudadana de la Legislatura, que actúa como organismo de implementación de la iniciativa popular. Esta unidad administrativa tiene la función de asistir a la ciudadanía, recibir los proyectos y constatar, en consulta con la Comisión de Asuntos Constitucionales, que el proyecto no trate sobre materias vedadas constitucionalmente.

---

<sup>31</sup> Art. 64 Const. C. Bs. As.: *El electorado de la Ciudad tiene derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de ley, para lo cual se debe contar con la firma del uno y medio por ciento del padrón electoral. Una vez ingresados a la Legislatura, seguirán el trámite de sanción de las leyes previsto por esta Constitución.*

*La Legislatura debe sancionarlos o rechazarlos dentro del término de doce meses.*

*No son objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma de esta Constitución, tratados internacionales, tributos y presupuesto.*

<sup>32</sup> Art. 65 Const. C. Bs. As.: *El electorado puede ser consultado mediante referendium obligatorio y vinculante destinado a la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general.*

*El Poder Legislativo convoca en virtud de ley que no puede ser vetada.*

*El Jefe de Gobierno debe convocar a referendium vinculante y obligatorio cuando la Legislatura no hubiera tratado en el plazo establecido un proyecto de ley por procedimiento de iniciativa popular que cuente con más del quince por ciento de firmas del total de inscriptos en el padrón de la Ciudad.*

*No pueden ser sometidas a referendium las materias excluidas del derecho de iniciativa, los tratados interjurisdiccionales y las que requieran mayorías especiales para su aprobación.*

Desde la fecha de presentación del proyecto, los promotores tienen 12 meses para obtener las firmas necesarias, que en este momento se calcula que son alrededor de 37 mil. Las firmas pueden ser recolectadas únicamente en planillas proporcionadas por la Legislatura, que no pueden duplicarse ni fotocopiarse. Finalizada la recolección, las firmas son verificadas por muestreo por el Tribunal con competencia electoral en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si se comprueban irregularidades que superen el 10 por ciento de las firmas verificadas, la iniciativa queda desestimada. Una vez que la iniciativa adquiere estado parlamentario, la Comisión de Asuntos Constitucionales debe dictaminar sobre su admisibilidad formal, debiendo intimar a los promotores a corregir defectos existentes. El proyecto continúa entonces con el trámite parlamentario normal, y uno de los promotores tiene voz en las comisiones que lo analicen.

Según la Constitución de la Ciudad, la Legislatura debe tratar el proyecto de ley por iniciativa popular dentro del plazo de 12 meses. La ley 40 establece además que, habiendo transcurrido 11 meses de estado parlamentario sin que el proyecto tenga despacho de comisión, el presidente debe incluirlo en el orden del día de la sesión ordinaria siguiente. Y, siguiendo el artículo 65 de la Constitución, agrega que, reuniendo el proyecto la firma de más del 15% del padrón electoral, y habiendo transcurrido los 12 meses sin que la Legislatura haya sancionado o rechazado el proyecto, el jefe de Gobierno debe convocar a referéndum vinculante y obligatorio.

La ley 40 especifica también ciertas obligaciones del Estado en cuanto a la promoción de las iniciativas populares. Establece que todo proyecto con el aval de 4 mil firmas, previa verificación de autenticidad de al menos el 3%, debe ser promocionado en: (i) la emisora radial de la C.A.B.A. por un espacio gratuito de cinco minutos diarios, durante tres días; (ii) las carteleras del Gobierno de la Ciudad y la Legislatura de la Ciudad y (iii) en todo otro medio de difusión gráfica, televisivo, radial, informático de los que dispongan el Gobierno de la Ciudad y la Legislatura. Para más detalle, ver Anexo 4.

### **Proyectos de reforma a la ley 40**

Conforme la información suministrada por la Dirección de Participación Ciudadana de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, no se registran proyectos de reforma de la ley 40, hasta marzo de 2004.

#### **(iii) Las iniciativas ciudadanas**

Desde la sanción de la ley 40 hasta el momento, han sido presentados 15 proyectos de iniciativa popular ante la Dirección General de Gestión y Participación Ciudadana, de los cuales 9 han caducado debido a que se venció el plazo de 12 meses reglamentario para presentar la totalidad de las firmas. Hasta el momento, ningún proyecto ha alcanzado estado parlamentario.

La siguiente tabla muestra los 15 proyectos de iniciativa popular que se iniciaron a la fecha en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires\*.

Fecha**	Tema	Promotores
---------	------	------------

<b>Fecha**</b>	<b>Tema</b>	<b>Promotores</b>
6/6/2000	Creación de espacios verdes.	Adreína de Luca de Caraballo Osvaldo Guerrica Echavarría Sonia Berjman Mora Arauz Daniel Sabsay Alejandro Padilla María Gowland Javier María García Elorrio
29/03/01	Enseñanza de la metodología de la no violencia en las escuelas de la ciudad.	Miriam Kovensky Víctor Piccininni Gabrile Bulgach
30/3/01	Eliminación de las listas sábana.	Avelino Tamargo Marcelo A. Cart Marcelo Maiek
03/06/02	Convenio para la creación de un parque temático en el predio de casa amarilla del ex ferrocarril Roca	Silvana Fica Silvia Benvenuto Rosa D´Aloia Ricardo Botaro Raúl González Luis Soleiro José Morrone
20/09/02	Derecho a acceder a productos alimenticios seguros.	Manuel Antonio Ludueña
22/11/02	Creación de un polideportivo integrado con un centro asistencial.	Gustavo A. Ortiz.
10/12/02	Emprendimiento de educación integral y cultural en el predio de la ex cárcel de Caseros.	Marcelo Martínez Alcira Elena Ferres Fandor Lucio Montenegro
25/04/03	Derogación de la ley 472 y creación de la obra social de los trabajadores de la ciudad.	Marcos Andrés Miño María Elena Torres Pedro Fermín Santillán Alejandra Latendorf Lohana Berkins Ivan Sotomayor
29/04/03	Derogación de la ley 471 y creación del nuevo régimen de empleo público de la ciudad.	Marcos Andrés Miño
04/06/03	Ley de comunas de participación directa	Hilda Gasfascoli Ricardo Guaglianone Franco Agostinelli Alejandro A. Beer Beatriz Baraza Antonio Petraglia Mariana Bianchet
06/06/03	Presupuesto participativo	Rodolfo Giunta
23/06/03	Declarar de bien público a todas las tierras de la ciudad.	Ángel Miguel Oga Adolfo Andrés Rossi Susana N. Rearte Mario A. Marquis Oscar R. Verón
08/08/03	El tango y la escuela	José Weinberger Claudio Rubén Tagini
29/09/03	Adicionar al sueldo básico las sumas no bonificables o no remunerativas percibidas por el docente municipal	Néstor Di Mili María Leticia Melendi
15/03/04	Control poblacional de perros y gatos en la Ciudad de Buenos Aires	Mary Antúnez Silvia Urich

(\*) Datos suministrados por la Dirección General de Gestión y Participación Ciudadana de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

(\*\*) Fecha de apertura del expediente.

El primer proyecto que presentó las 4.000 firmas necesarias para acceder a la publicidad que brinda el Gobierno fue el “Proyecto de ley convenio para la creación de un parque temático en el predio de Casa Amarilla del ex Ferrocarril Roca”, en el año 2002. Una de sus promotoras legales, Silvana Fica Canziani, explicó que, debido a la falta de experiencia e información de las dependencias gubernamentales, el trámite resultó complejo y engorroso, y les tomó al rededor de 6 meses obtener lo que les correspondía, mediando una carta documento.

Por otro lado, Canziani se quejó porque la cartelería perteneciente al Gobierno estaba en su mayoría concesionada, dificultándose la colocación de los afiches, y porque la televisión no está incluida en los espacios gratuitos que otorga la Ciudad. Como nota positiva, contó que la publicidad oficial sirvió para que la gente confiara más en la seriedad del proyecto.

A fines del año pasado comenzaron este mismo trámite el proyecto “El tango y la escuela”, el proyecto para “Adicionar al sueldo básico las sumas no bonificables o no remunerativas percibidas por el docente municipal”, impulsado por la Asociación Docentes de Enseñanza Media y Superior (Ademys), y el proyecto de “Ley de comunas de participación directa”. Los impulsores coincidieron en lo insuficiente que resulta la publicidad, y remarcaron que han tenido incontables demoras e inconvenientes para acceder a ella. El trámite aún no se ha concretado para ninguna de las iniciativas.

La falta de recursos económicos y humanos y la ausencia de una organización formal actúa en muchos casos como obstáculo para las organizaciones más pequeñas. La mayoría de estas agrupaciones tampoco tiene acceso a los medios de comunicación, por lo que la difusión que recibe es aquella autogestionada y la brindada por el Estado.

El hecho de que las planillas sean otorgadas por la Legislatura de la Ciudad, para muchos resulta un alivio en los gastos y, más aún, actúa como un factor positivo y legitimador, porque la gente “lo ve más seguro, más oficial”. Para otros, como Avelino Tamargo, promotor de una iniciativa popular por la eliminación de las listas sábana, el trámite resulta burocrático y poco práctico, al impedirse que las planillas puedan ser bajadas de Internet o fotocopiadas para una mayor distribución.

Algunos de los promotores manifestaron también su preocupación por el trámite de verificación de las firmas. En ese proceso, se pueden generar problemas debido a que el domicilio legal de los firmantes en muchos casos no corresponde con el real, dificultándose el contacto.

Todos los promotores entrevistados coincidieron en señalar el desconocimiento de la herramienta por parte de la población como uno de los obstáculos fundamentales en el proceso de recolección de firmas para la iniciativa popular. La falta de difusión de los mecanismos de participación dificulta la tarea de los promotores, que, además de

explicar su propuesta, deben funcionar como “educadores cívicos”, instruyendo a los ciudadanos sobre el procedimiento. Muchos recalcan aquí la ausencia del Estado, que debería encargarse de la difusión de todos los canales mediante los cuales la población tiene derecho a participar en las decisiones públicas.

En cuanto a la cantidad de firmas necesarias, y el plazo para recolectarlas, las opiniones están divididas. Aunque para muchos las 37 mil firmas no son excesivas, todos coinciden en que deben instrumentarse otros mecanismos que faciliten el proceso de la iniciativa popular.

A continuación se mencionan los puntos a reformar de la ley 40, de acuerdo con las propuestas de los promotores.

- **Publicidad del Estado**: resulta muy insuficiente, no incluye medios televisivos.
- **Planillas**: opiniones divididas, para muchos resulta un alivio en los gastos y, más aún, actúa como un factor positivo y legitimador, porque la gente “lo ve más seguro, más oficial”. Para otros, el trámite resulta demasiado burocrático y poco práctico, al impedirse que las planillas puedan ser bajadas de Internet o fotocopiadas para una mayor distribución.
- **Falta de difusión de los mecanismos de participación**: es función del Estado.
- **Firmas**: ésto no puede ser modificado mediante la ley; igualmente, para muchos el número no resulta excesivo. Sin embargo, coinciden en que deben instrumentarse otros mecanismos que faciliten el proceso de la iniciativa popular.
- **Plazo para recolección de firmas**: también hubo opiniones divididas. Algunos plantean que es demasiado breve.
- **Plazo para tratamiento**: no puede modificarse, por estar establecido en la Constitución.
- **Propuestas**:
  - Mejorar la difusión de la herramienta y las iniciativas populares particulares desde el Estado.
  - Que los CGP capaciten empleados que se ocupen de difundir y promover la participación ciudadana y las iniciativas populares vigentes. Formar a los funcionarios públicos.
  - Que apenas se presenten los proyectos de iniciativa popular ante la Dirección de Participación de la Legislatura, sean explicados en el recinto, para que los legisladores conozcan las iniciativas que están circulando.
  - Que las Comisiones de la Legislatura realicen un seguimiento de las iniciativas populares cuyos temas se relacionen con sus competencias.

- Que no todos los proyectos tengan iguales requisitos. Cuando los proyectos sean barriales o no afecten a todo el distrito, las exigencias deberían ser menores.
- Deben entrar en funcionamiento las comunas. Dentro de cada comuna se debe trabajar con el gobierno y crear redes de ONGs para implementar el mecanismo de iniciativa popular.
- Que exista una relación entre la materia de la iniciativa popular y la franja de población cuyo apoyo se requiere.
- Que se extienda el plazo para la recolección de firmas, que actualmente es de 12 meses.

### III. LA INICIATIVA POPULAR EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS (BREVE RESEÑA)

El mecanismo de la iniciativa popular ha sido incorporado a las constituciones de 19 provincias argentinas. Sólo en La Pampa, Mendoza, Santa Fe y Tucumán no está prevista esta herramienta.

Aún así, en muchas de las provincias en las que el derecho de los ciudadanos a presentar proyectos de ley existe a nivel constitucional, aún no se ha sancionado una ley reglamentaria que establezca los términos en que debe ser ejercido este derecho. Este es el caso de Buenos Aires, Corrientes, Salta, San Luis y Tierra del Fuego. En otras provincias como Entre Ríos y Santiago del Estero, la iniciativa popular sólo puede ser hallada a nivel municipal, regulada en las cartas orgánicas de algunas ciudades.

A diferencia de lo establecido por la Constitución Nacional, que fija un plazo máximo de 12 meses para que el Congreso Nacional dé tratamiento legislativo a los proyectos presentados mediante este mecanismo, en los distritos de Catamarca, Córdoba y Jujuy no se establece plazo alguno. En el resto de las provincias, los plazos varían entre 6 y 12 meses a nivel provincial, y entre 20 días y 6 meses para el ámbito municipal.

La cantidad de firmas requeridas varía entre 0,8% y 10% para el nivel provincial, y entre 1,5% y 15% para el nivel municipal. Córdoba es el distrito que requiere los porcentajes más bajos en los dos ámbitos. Por otra parte, en Río Negro y Santa Cruz, las firmas deben estar certificadas por el juez de Paz, autoridad policial o escribano público.

Santa Cruz es también la única provincia cuya legislación requiere una determinada distribución geográfica de los firmantes. Esta establece que las firmas deben representar a al menos cinco localidades de la provincia, y en aquel total incluir por lo menos 5% de los padrones respectivos de cada una de ellas.

Como característica distintiva, se observa que las constituciones de La Rioja y Neuquén, así como las cartas orgánicas de municipios como Puerto Madryn y Santiago del Estero, introducen una variante novedosa, excluida de la reglamentación a nivel nacional. En ella se prevé un llamado a consulta popular obligatoria en caso de rechazo, modificación sustancial o incumplimiento del plazo por parte del órgano legislativo, según el caso.

A continuación se describe sintéticamente la normativa que regula la herramienta en aquellas provincias en las que se ha reglamentado el derecho.

#### **Catamarca**

La Constitución de Catamarca prevé el mecanismo de iniciativa popular en su artículo 112, según el cual se necesitan las firmas del 1% del padrón para presentar propuestas que pueden o no ser formuladas. Aunque aún no existe una ley reglamentaria, han sido presentadas cuatro iniciativas populares en la provincia.

El artículo 247 también menciona la iniciativa para el ámbito municipal. La Ley N° 4920, de 1997, agrega a la ley orgánica municipal un artículo según el cual los municipios con menos de diez mil habitantes y con concejo deliberante deberán incorporar a su legislación los derechos de iniciativa, referéndum y consulta popular, pero no da mayores especificaciones sobre los mecanismos.

### **Córdoba**

El artículo 31 de la constitución provincial contempla el derecho a iniciativa popular a nivel provincial, y el artículo 183 indica que la iniciativa popular debe ser incluida en las cartas orgánicas municipales.

En el nivel provincial, la Ley N° 7811 establece que no pueden ser sometidos a este procedimiento los proyectos de ley concernientes a reformas de la constitución, aprobación de tratados, tributos, presupuestos, creación y competencia de tribunales, empréstitos y ministerios. Asimismo, dispone que la iniciativa popular debe ser suscripta por el 0,8% del padrón electoral provincial.

En el nivel municipal, la iniciativa popular está reglamentada en la Ley Orgánica Municipal. En ella se establece que las iniciativas pueden ser presentadas por un número de electores no inferior al 1,5% del padrón cívico, excluyéndose ordenanzas referidas a creación y organización de secretarías, presupuesto, tributos, y todo otro asunto que importando un gasto, no prevea los recursos correspondientes para su atención.

### **Chaco**

El artículo 2 de la constitución provincial otorga a los ciudadanos el derecho a iniciativa popular, estableciendo que no pueden plantearse por este mecanismo cuestiones atinentes a tributos, presupuesto y reforma de la constitución. También fija en 12 meses el plazo de tratamiento por parte del congreso. La Ley N° 4312 establece que para presentar una iniciativa popular se requieren las firmas del 1,5% del padrón electoral.

### **Chubut**

Según el artículo 263 de la constitución provincial, la iniciativa popular debe ser presentada acompañada por la firma de un mínimo de 3 % de los ciudadanos inscriptos en el padrón electoral de la provincia. La legislatura debe tratar el proyecto dentro de los 6 meses de su presentación. La Ley N° 4562 reglamenta el derecho, y establece, entre otras cosas, que las oficinas públicas de los tres poderes del estado provincial deben designar uno o más agentes encargados de certificar en cada una de ellas las firmas e identidad de los ciudadanos que adhieran a la iniciativa.

Un caso interesante dentro de esta provincia lo constituye el municipio de Puerto Madryn. En él se requiere el 5% del padrón electoral, con firmas de una antigüedad máxima de 60 días. El concejo deliberante debe tratar el proyecto dentro de los 20

días, y en caso de no aprobarlo ni rechazarlo podrá someterlo a referéndum si los dos tercios de la totalidad de los concejales así lo resolvieran. Por otra parte, si el proyecto fue avalado por el 20% del padrón, y no fuese aprobado dentro del plazo reglamentario, el llamado a referéndum por parte del Concejo Deliberante tiene carácter obligatorio.

### **Entre Ríos**

La Constitución provincial incorpora la iniciativa popular para el nivel municipal, en su artículo 193. Como ejemplo de su aplicación, en la ciudad de Paraná se requiere el 2% del padrón utilizado en las últimas elecciones del presidente municipal y concejales, y el concejo deliberante debe tratar el proyecto dentro de los 6 meses de admitido.

### **Jujuy**

La constitución de la provincia de Jujuy, en sus artículos 2 y 118 prevé el mecanismo de iniciativa popular, que luego fue reglamentado a nivel provincial mediante la Ley N° 4926 y la Ley N° 4947 a nivel municipal. Ambas leyes requieren las firmas del 2% del padrón, provincial o municipal, respectivamente, y disponen que cada planilla debe estar firmada por los promotores. En ambos niveles, el tribunal electoral verifica por muestreo la autenticidad de las firmas. Si más del 15% resulta inválido, se desestima el proyecto y se multa con \$30 por firma no válida.

Mediante este mecanismo, no pueden presentarse en la legislatura provincial proyectos referidos a reforma constitucional, tratados interprovinciales, presupuesto, tributos, intervención de municipios y ejecución de gastos no previstos en el presupuesto sin arbitrar los recursos para su atención.

A nivel municipal, no pueden presentarse proyectos relacionados con derechos humanos de los vecinos, alteración de organización interna o supresión de impuestos, tasas, contribuciones, cánones, derechos, aranceles u otros gravámenes ni ejecución de gastos no previstos en el presupuesto sin arbitrar los recursos para su atención.

### **La Rioja**

La constitución de la Rioja contempla el derecho a iniciativa popular en sus artículos 81 y 157. La Ley N° 6843, ley orgánica de las municipalidades, en su artículo 145 establece que los ciudadanos pueden presentar proyectos en el ámbito municipal, con el aval del 5% del electorado. El concejo deliberante queda obligado a la consideración del proyecto dentro de los 40 días. Lo más llamativo de esta ley es que dispone que en caso de no ser tratado en dicho término, el proyecto se considera aprobado y no puede ser vetado por el departamento ejecutivo. Esta previsión se aparta sustancialmente de la normativa en el ámbito nacional ya que entraría en conflicto con el artículo 82 de la Constitución Nacional, que excluye en todos los casos la sanción tácita o ficta. Adicionalmente, se prevé que en caso de rechazo o modificación sustancial del proyecto, la iniciativa debe someterse a consulta popular en la elección general más próxima.

## **Misiones**

Los artículos 2 y 65 de la constitución provincial establecen el derecho a la iniciativa popular. La Ley Orgánica de los municipios también otorga el derecho en el ámbito municipal, pero no da mayores especificaciones sobre el funcionamiento de la herramienta.

## **Neuquén**

La iniciativa popular figura en el artículo 198 de la Constitución provincial. La Ley N° 53 dispone que en el ámbito municipal, se precisan las firmas del 15% del padrón electoral, que deben recolectarse en un plazo de 30 días. El Concejo Deliberante debe tratar el proyecto en 20 días, y en caso de pronunciamiento negativo, se debe realizar un referéndum popular en la próxima elección ordinaria. Si la iniciativa fue apoyada por más del 25% de los electores, el referéndum debe realizarse dentro de los 45 días. Para que éste sea válido, deben votar al menos la mitad más uno de los electores, decidiéndose por mayoría absoluta. En este distrito no pueden ser presentados por iniciativa popular los proyectos que deroguen impuestos existentes o dispongan ejecución de gastos no previstos sin arbitrar los recursos correspondientes.

## **Río Negro**

El artículo 2 de la constitución provincial de Río Negro, y la Ley N° 3654 fijan los requisitos para la presentación de iniciativas populares en esa provincia. Se precisan las firmas del 3% del padrón utilizado en las últimas elecciones generales, certificadas por autoridad policial, justicia de Paz o escribano público, y verificadas por el Tribunal Electoral. La legislatura debe tratar el proyecto dentro de los 12 meses de su presentación.

## **San Juan**

La iniciativa popular figura en el artículo 251 de la constitución provincial. La ley orgánica municipal exige las firmas del 10% de los empadronados en el municipio para presentar una iniciativa popular, y que ésta debe ser tratada en un plazo de 30 días.

## **Santa Cruz**

Los artículos 109, 145 y 150 de la constitución provincial contemplan el mecanismo de iniciativa popular, y la Ley N° 2437 lo reglamenta. Para presentar un proyecto mediante esta herramienta, se requieren las firmas del 10% del padrón electoral, en al menos 5 localidades de la provincia, incluyendo como mínimo el 5% de los padrones respectivos de cada una de ellas. Las firmas deben ser certificadas por el juez de Paz de la localidad del domicilio del firmante. Admitido el proyecto, la legislatura tiene 6 meses para su tratamiento durante el período ordinario de sesiones.

### **Santiago del Estero**

La constitución provincial incorpora la iniciativa popular para el nivel municipal en el artículo 41. A pesar de que no está contemplada en ninguna ley provincial, sí figura en las cartas orgánicas de algunos municipios. Como ejemplo de su aplicación, en la ciudad de Santiago del Estero se requiere el 1% del padrón electoral y los proyectos deben ser tratados en un plazo de 30 días. Si son desestimados por el concejo deliberante o si resultando aprobados fuesen vetados por el departamento ejecutivo, el 10% de los electores podrá solicitar dentro de los sesenta días, que la propuesta sea sometida a referéndum popular, en un plazo de 120 días. No pueden ser presentados mediante iniciativa popular proyectos referidos a reforma constitucional, tratados interprovinciales, tributos y presupuesto.

## V. CONCLUSIONES

La iniciativa popular se estableció con el fin de fortalecer las instituciones mediante la incidencia ciudadana en los procesos legislativos, para mejorar así la calidad de vida de la ciudadanía. Sin embargo, la normativa a nivel nacional y local (Ciudad A. de Buenos Aires) presenta serias falencias que se traducen en la dificultad de ejercer efectivamente este derecho. Del análisis de los antecedentes de la utilización de esta herramienta de democracia semidirecta en la Argentina desde su incorporación en nuestra Constitución en 1994, surge que el acceso y la implementación de la iniciativa popular por parte de los ciudadanos se ven limitados, lo que se contradice con el espíritu de este instrumento.

Por lo expuesto, y sin pretender modificar la letra de nuestra Constitución, consideramos que deberían subsanarse las barreras que presenta la legislación, teniendo en cuenta el espíritu de la iniciativa popular y evaluando las tremendas exigencias impuestas a los ciudadanos que deciden incidir en los procesos legislativos.

A continuación enumeramos las barreras que en consideración de la información vertida en los capítulos anteriores, presenta la iniciativa popular en la Nación y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<b>Rol del Estado</b>
-----------------------

### **Difusión**

La iniciativa popular es un instrumento poco conocido por los ciudadanos argentinos; por lo tanto, el ejercicio del derecho que confiere nuestra Constitución se encuentra limitado. La difusión del mecanismo en la sociedad es responsabilidad del Estado. Por ello, consideramos esencial que el Estado asuma un rol activo tanto en la difusión del mecanismo y las iniciativas ciudadanas como en la asistencia a los ciudadanos que deseen presentar proyectos de ley.

La comunicación en los proyectos de ley presentados mediante iniciativa popular es un elemento clave en el proceso, ya que es necesario que los ciudadanos estén informados sobre la propuesta y cómo adherir a la misma. Los medios de comunicación masivos juegan un rol muy importante. De hecho, los únicos dos proyectos de iniciativa popular nacionales que lograron cumplir con el requisito de firmas fueron impulsados por medios de comunicación masivos. Por el contrario, el resto de los proyectos nacionales y locales, no consiguieron el apoyo estratégico y permanente de medios de comunicación, lo que dificultó el acceso de la ciudadanía a dichas propuestas.

En cuanto a la ley 40, se exige que el gobierno colabore con la comunicación de aquellos proyectos de iniciativa popular que superan las primeras 4.000 firmas. A pesar de ello, esta ayuda es insuficiente. La cantidad de afiches, los espacios con los que cuenta el Gobierno de la Ciudad para publicar estos afiches, y los espacios en la radio oficial deberían ser más amplios, si de verdad se desea que la ciudadanía se

forme y participe. En cambio, en el caso de la ley 24.747, el Estado no está obligado a prestar colaboración en materia de comunicación.

Es dable destacar el caso de Colombia, donde el Estado debe informar trimestralmente a la ciudadanía sobre los procesos de recolección de firmas en curso a través de un medio de comunicación.

### **Apoyo financiero**

No existe obligación del Estado de apoyar económicamente las iniciativas ciudadanas en nuestro país. Basados en nuestra experiencia, entendemos que el criterio utilizado respecto del financiamiento de las iniciativas ciudadanas son altamente restrictivos y muy difíciles de aplicar y controlar.

El art. 12 inc. a) de la ley 24.747 prescribe que las contribuciones privadas anónimas están prohibidas, con la excepción de pequeños aportes que no deben superar los \$50 y pueden obtenerse sólo a través de colectas populares (inc. a). Resaltamos aquí que en el momento de sancionarse la ley, en 1996, los 50 pesos tenían un valor real mayor al de 2004, al igual que los treinta mil pesos que prescribe el inc. e). Consideramos que con \$30.000 es imposible difundir una iniciativa ciudadana y recolectar todas las firmas necesarias. Lo antedicho queda ejemplificado por el hecho de que las únicas dos iniciativas ciudadanas que alcanzaron tratamiento parlamentario lo hicieron gracias a la onerosa colaboración de medios de comunicación que aportaron una campaña de difusión por valores muy superiores a \$30.000. La revisión de este artículo importa disminuir las restricciones que dificultan el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa por parte de los ciudadanos.

La ley 40, por su parte, sólo prevé que la Legislatura porteña provea las planillas de recolección de firmas. El derecho comparado ilustra este punto: en Colombia el Estado asume los costos del envío de las firmas por correo certificado. En Paraguay y Perú, los promotores pueden solicitar al Estado el reembolso de los gastos efectuados (en el caso de Paraguay ello ocurre si se aprueba el proyecto). Asimismo, en España se compensa a los promotores por los gastos realizados, siempre que se alcance el número de firmas requerido (500.000) y se inicie la tramitación parlamentaria.

### **Asesoramiento**

En la Ciudad de Buenos Aires, la Dirección General de Gestión y Participación Ciudadana brinda información sobre la herramienta y asesoramiento permanente a los promotores durante todo el proceso. En cambio, a nivel nacional no existe una oficina al creada al efecto.

En Costa Rica, por ejemplo, funciona la Oficina de Iniciativa Popular, que brinda a los ciudadanos un espacio de participación activa en el proceso de formación de la ley reglamentaria e informa a los mismos sobre el poder legislativo y sus funcionarios.

### **Cantidad de firmas necesarias**

Los 14 proyectos de iniciativa popular iniciados en la Ciudad de Buenos Aires y los 14 proyectos iniciados a nivel nacional (con excepción de dos) no alcanzaron la cantidad de firmas que exige el ordenamiento jurídico.

Si los instrumentos de participación deben estar al alcance de todos los ciudadanos, de manera democrática, no sólo de aquellos que cuentan con importante infraestructura y recursos de logística, pareciera que la cantidad de firmas requeridas por la iniciativa popular, equivalente al 1,5% del padrón electoral, tanto a nivel de la Nación como en la Ciudad de Buenos Aires, es una barrera demasiado alta. La dificultad en el ámbito nacional se agrava al requerirse una cantidad de distritos determinada.

Este porcentaje puede ser modificado en el ámbito nacional, ya que la Constitución Nacional prevé un techo y no un piso. En cambio, en la C.A.B.A. este no puede ser alterado en virtud del art. 64 de la Constitución.

De los países analizados, España, Lituania, Perú, Costa Rica y Brasil a nivel nacional observan porcentajes menores al requerido en nuestro ordenamiento. En cuanto al ordenamiento internacional, destacamos también el hecho de que, como se observa en los capítulos anteriores, en algunos países se requieren diferentes porcentajes para cada instancia del proceso cuando los mecanismos combinan diferentes herramientas, como el tratamiento legislativo, la consulta popular y la votación.

### **Distribución geográfica**

En el ámbito nacional, la ley 24747 establece que en caso de que la materia de la iniciativa sea de alcance regional, el requisito de firmas se cumplirá considerando solamente el padrón electoral de las provincias que componen esa región, sin tener en cuenta el requisito de los 6 distritos. Para el caso de que la materia sea de alcance nacional, dicha ley exige que deben reunirse un número de firmas equivalente al 1,5% del padrón electoral como mínimo en 6 distritos. Esto significa que los impulsores deben realizar importantes acciones de comunicación y logística en seis provincias y/o la Ciudad de Buenos Aires.

La mayoría de las agrupaciones de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la Argentina no poseen estructura y recursos suficientes para desarrollar este tipo de actividades en tantos distritos. Por lo general, las organizaciones sociales actúan a nivel local o a lo sumo provincial. Salvo contadas excepciones, las organizaciones de la sociedad civil en Argentina se encuentran en un nivel de desarrollo incipiente, cuentan con escasos recursos y no poseen la capacidad de implementar este tipo de procesos con el alcance geográfico que demanda la ley 24.747.

La dificultad radica no necesariamente en el número de distritos, sino más bien en la cantidad de firmas requeridas en esos 6 distritos. En la Ciudad de Buenos Aires ningún proyecto de iniciativa popular ha logrado reunir las firmas equivalentes al 1,5% del padrón electoral de la Ciudad, siendo éste uno de los distritos en donde existen

mayores posibilidades de comunicación y formación cívica. Esto demuestra que la tarea de recolectar firmas equivalentes al 1,5% del padrón electoral en 6 distritos parece ser mesiánica.

Se destaca el caso de Brasil, donde si bien las iniciativas deben estar suscriptas por el 1% del padrón electoral nacional, representando a 5 distritos, el porcentaje de firmas que se requiere para los distritos es del 0,3% del padrón estadual. Esto beneficia a los promotores en cuanto les es posible recolectar las firmas en las regiones donde poseen mayor capacidad de acción. Lo cierto es que tanto en el caso de Brasil como en la Argentina, generalmente las organizaciones de la sociedad civil no poseen estructura nacional sino que su área de acción se circunscribe a un sólo municipio.

### **Planillas para recolectar las firmas**

En el ámbito nacional, no existen barreras respecto de la procedencia o formato de las planillas de recolección de firmas. Únicamente se estipulan los datos que deben figurar en ellas. Esto permite una amplia libertad para la circulación de las planillas, que pueden ser fotocopiadas o bajadas desde Internet. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cambio, las planillas son proporcionadas por la Legislatura, y no se admiten suscripciones en otros formularios, ni en copias de las planillas originales.

Aunque para muchos promotores el hecho de que las planillas sean “oficiales” resulta un alivio en los gastos y un factor “legitimador” ante los firmantes, es claro que el proceso de recolección de firmas se ve entorpecido y dilatado al estar prohibida la duplicación de las planillas. La supresión de esta restricción facilitaría una distribución más adecuada.

En opinión de muchos actores involucrados en procesos de iniciativas populares, una reglamentación más flexible en este sentido mejoraría considerablemente las posibilidades de alcanzar el número de firmas requeridas. Más aún, la incorporación de la *firma digital* como medio válido para adherir a las iniciativas populares podría desencadenar una participación mucho más activa por parte de la ciudadanía. Países avanzados en temas de participación popular, como Suiza, la preocupación por esta cuestión se tradujo en la necesidad de analizar la admisión de mecanismos similares que permitan una participación más fluida, sobre todo entre la población joven.

### **Trámite parlamentario**

En la Ciudad de Buenos Aires los ciudadanos deben reunir todas las firmas en 12 meses, plazo que para algunos promotores debería ser ampliado, teniendo en cuenta la dificultad de recolectar las firmas en tiempo y forma en virtud del nivel de participación de la sociedad.

Respecto del trámite parlamentario, si los legisladores no tratan el proyecto en un plazo de 12 meses, se prevé un referéndum vinculante y obligatorio para decidir sobre la sanción o el rechazo de la iniciativa. Este elemento es esencial a la hora de dar

solución al incumplimiento de la obligación de los legisladores de sancionar o rechazar el proyecto.

Con relación al ámbito nacional, en cambio, el art. 39 y la ley 24.747 no prevén una medida para el caso de que el Congreso no trate los proyectos, o bien los trate pero no se expida al respecto en el plazo estipulado -que es de 12 meses-. Tampoco queda claro si el plazo de 12 meses comienza a correr desde su presentación, como dice el art. 39, o según la letra de la ley, es decir, desde que la cámara lo admite luego de la tramitación ante las comisiones parlamentarias pertinentes. Otra falencia del ordenamiento consiste en que no existe remedio para el caso de que la Comisión de Asuntos Constitucionales rechace el proyecto, bloqueándolo definitivamente. Estas falencias se traducen, en nuestra opinión, en una infranqueable barrera que desalienta a los ciudadanos a la hora de sumar esfuerzos en pos de iniciar una campaña de iniciativa popular.

A modo de ejemplo, resaltamos aquí -además de los casos de Suiza y los EE.UU. donde los proyectos se someten a la votación del pueblo-, lo que sucede en Paraguay, donde se prevé que si los ciudadanos no reúnen las firmas requeridas pero presentaron el 75%, el plazo puede prorrogarse por 60 días más. En el caso de Perú, una vez reunidas las firmas, el Congreso da preferencia al proyecto en el trámite y debe dictaminar y votar en el plazo de 120 días calendario. Más aún, si el proyecto es rechazado o aprobado con modificaciones sustanciales, los promotores pueden solicitar un referéndum previa presentación de las firmas del 10% del padrón, al igual que en Colombia. En este último, los promotores también tienen la posibilidad de volver a presentar la iniciativa, sin necesidad de recolectar las firmas nuevamente, cuando el proyecto no es debatido durante el año legislativo.

### **Materias vedadas**

Tanto la Constitución Nacional como la Constitución de la Ciudad A. de Buenos Aires enumeran taxativamente las materias que no pueden ser objeto de una iniciativa popular.

Sin embargo, consideramos que en el futuro debería considerarse la posibilidad de permitir en el caso de las iniciativas a nivel municipal el tratamiento de materias presupuetarias.

### **Asuntos comunales**

A pesar de que el mecanismo de iniciativa popular parece funcionar mejor en el ámbito local que en el nivel nacional, en municipios extensos o con mucha densidad demográfica, el proceso se vuelve complejo.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por ejemplo, una preocupación recurrente entre los actores involucrados en procesos de iniciativa popular se relaciona con la dificultad de alcanzar los requisitos exigidos cuando el tema del proyecto de ley se

refiere a cuestiones barriales o que afectan a una cantidad reducida de personas. En este sentido, algunos promotores plantean dos propuestas: (i) la necesidad de diferenciar los requisitos según la materia o el alcance del proyecto de iniciativa popular; o (ii) establecer una relación entre la materia del proyecto y la franja de población cuyo apoyo se requiere.

Una de las posibles soluciones consistiría en implementar el mecanismo de iniciativa popular dentro del ámbito de las comunas de la Ciudad de Buenos Aires, una vez que se haya sancionado la ley correspondiente en la Legislatura, que actualmente se encuentra estudiando diversos proyectos al respecto. Esto permitiría abrir procesos de iniciativa popular que traten temas cercanos a la realidad cotidiana de los vecinos, permitiendo así una mejor y más fácil adhesión, y por lo tanto, una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

En Brasil, por ejemplo, la normativa del municipio de Sao Paulo establece que la iniciativa popular requiere las firmas del 2% de los electores para proyectos de impacto estructural en la ciudad. Sin embargo, si el impacto es únicamente sobre alguna subprefectura (equivalente a una comuna), el porcentaje del 2% se aplica únicamente a los electores de esa subprefectura.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bowler, Shaun y Donovan, Todd, *Democracy, institutions and attitudes about citizen influence on government*, Cambridge University, 2002.
- Britos, Nora, *Ciudadanía y participación local: Los institutos de democracia semidirecta, límites y potencialidades para la expresión de demandas sociales*, Ciudadanía y Políticas Sociales, Universidad del Bio-Bio, Chile.
- Carrillo Flórez, Fernando, *El déficit de la democratización en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, agosto de 1999.
- Daubón, Ramón, *La asistencia para el desarrollo desde una perspectiva de base*, Revista Desarrollo de Base, Fundación Interamericana (IAF), Vol. 23, N° 1, 2002.
- Grondona, Mariano, *Historia de la democracia*, Septiembre 2000, Universidad del CEMA, Departamento de Ciencias Políticas, Documento de Trabajo No. 175.
- Gross, Andrea y Kaufmann, Bruno, *Índice por países sobre capacidad legislativa popular 2002*, Initiative & Referendum Institute Europe.
- Hártala, Heidi, Kaufmann, Bruno y Wallis, Diana, *El reto del referéndum europeo*, Initiative & Referendum Institute Europe, Amsterdam, 2002.
- Matsusaka, John G., *Have voter initiatives paralyzed the California budget?*, Working Paper No. 23, Center for the Study of Law and Politics, University of Southern California and Initiative & Referendum Institute, noviembre 2003.
- Payne, Mark, Carrillo Flórez, Fernando, Zovatto, Daniel y Allamand Zavala, Andrés, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, IDEA-BID, 2003.
- Pound, William T., *Initiative & referendum in the 21<sup>st</sup> century*, National Conference of States Legislature, The Forum for America's Ideas, julio 2003.
- Prud'Homme, Jean-François, *Consulta popular y democracia directa*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral (México).
- Tolbert, Caroline J., *Direct democracy as a catalyst for the 21<sup>st</sup> Century political reform*, Department of Political Science, Kent State University.
- Zovatto, Daniel, *La práctica general de las instituciones de democracia directa en América Latina. Un balance comparado: 1978-2000*. Ponencia magistral del Primer Encuentro Multidisciplinario sobre Democracia y Formación Ciudadana, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, diciembre de 2001.

- Zovatto, Daniel, *La reforma político-electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias, 1978-2000*, documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001.

## INFORMACIÓN ON-LINE

- Argentina: [infoleg.mecon.gov.ar](http://infoleg.mecon.gov.ar) y [www.lexisnexus.com.ar](http://www.lexisnexus.com.ar).
- Alemania: [www.volksabstimmung.org](http://www.volksabstimmung.org).
- Brasil: [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br).
- Colombia: <http://www.secretariasenado.gov.co/>.
- Costa Rica: Oficina de Iniciativa Popular: <http://www.racsa.co.cr/asamblea/iniciativa/iniciativa.htm>
- España: [http://parlamento.euskadi.net/htmldocsnet\\_DIS/c\\_guia\\_2.html](http://parlamento.euskadi.net/htmldocsnet_DIS/c_guia_2.html).
- EE.UU.: Initiative & Referendum Institute: [www.iandrinstitute.org](http://www.iandrinstitute.org).
- Hungría: [www.valasztas.hu](http://www.valasztas.hu).
- Lituania: <http://www3.lrs.lt>.
- México: <http://www.juridicas.unam.mx>.
- Paraguay: [www.abogados.com.py](http://www.abogados.com.py).
- Perú: <http://www.congreso.gob.pe>.
- Suiza: [www.admin.ch](http://www.admin.ch); [www.swissworld.org](http://www.swissworld.org).
- Uruguay: [www.lasociedadcivil.org](http://www.lasociedadcivil.org)
- Venezuela: <http://www.tsj.gov.ve/legislacion>.
- Constituciones de los países de América Latina: Political Database of the Americas: [www.georgetown.edu](http://www.georgetown.edu).
- Constituciones de Europa: sitio oficial de la Universidad de Ginebra, Suiza: [www.unige.ch](http://www.unige.ch); [www.oefre.unige.ch](http://www.oefre.unige.ch); Initiative & Referendum Institute: <http://www.iri-europe.org>.

**ANEXO 1**  
**LEGISLACIÓN DE EUROPA**

Los siguientes cuadros contienen la información más relevante para ilustrar el procedimiento de la iniciativa popular en los países de Europa que se utilizaron para el análisis, conforme la legislación vigente.

**Suiza**

Constitución Federal, art. 138 y sig.

<b>Forma del texto</b>	
<b>Articulado</b>	Sí. Constitución reformada el 18 de abril de 1999
<b>Procedimiento</b>	
<b>Porcentaje requerido</b>	100.000 ciudadanos con derecho a voto pueden solicitar la adopción, modificación o la abrogación de disposiciones constitucionales o legislativas en un plazo de 18 meses a contar desde su publicación oficial de su iniciativa.
<b>Distribución geográfica</b>	Dividido en 23 cantones. Tres se dividen en dos por razones históricas.
<b>Antigüedad de las firmas</b>	Recolección en un periodo de 18 meses.
<b>Trámite parlamentario</b>	
<b>Admisibilidad por forma / Dictamen de comisión</b>	Cuando una iniciativa no respete el principio de forma, de materia o las disposiciones imperativas de derecho internacional, la Asamblea federal la declarara total o parcialmente nula.
<b>Observaciones</b>	
<p>Variantes de la iniciativa popular:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Iniciativa popular para la revisión total de la Constitución.</li> <li>2. Iniciativa popular para la revisión parcial de la Constitución federal.</li> <li>3. Iniciativa general y su contraproyecto.</li> </ol> <p>Todo los suizos mayores de 18 años que no estén impedidos por causa de enfermedad o retraso mental, tienen derechos políticos a nivel federal. Todos tienen los mismos deberes y derechos políticos. Podrán proponer y firmar iniciativas populares.</p> <p>Desde 1987, existe la posibilidad de un voto doble en las votaciones populares: los votantes pueden aprobar la iniciativa o la contrapuesta presentada por el Estado. Mediante una pregunta se divide cuál de los dos textos entrará en vigor, requiriéndose una mayoría popular y una mayoría de los estados (cantones).</p> <p>La iniciativa popular se encuentra también a nivel cantonal (Estado). Cada cantón o (cada mitad de cantón) tiene su propia constitución, parlamento y corte judicial. Además tiene derecho a someter o a proponer un borrador del proyecto a decisión de la Asamblea Federal. La examinación preliminar de las iniciativas cantonales es realizada por el Consejo Nacional y el Consejo de Estados.</p>	
<b>Funcionamiento</b>	
<b>Leyes aprobadas mediante iniciativa popular</b>	✓ Desde 1874-2003 a nivel nacional fueron aprobadas 13 y se rechazaron 144 iniciativas.
<b>Otros</b>	✓ En 1989, el pueblo suizo pudo votar por la abrogación del ejército nacional, ya que el comité organizaba la iniciativa (Grupo para una Suiza sin Ejército) logró reunir más de 100.000 firmas. La iniciativa fue rechazada por el pueblo suizo.

## Hungría

Ley N° III, Constitución arts. 28. y sig

<b>Forma del texto</b>	
<b>Articulado</b>	Se debe presentar una pregunta explícita y exacta para su discusión.
<b>Materias vedadas</b>	No pueden ser objeto de iniciativa: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las cuestiones de personal y de organización de competencia de la Asamblea Nacional (reorganización y termino de organizaciones)</li> <li>2. la disolución de la Asamblea Nacional</li> <li>3. el programa del gobierno</li> <li>4. la declaración de un estado de guerra, anuncio de estado de emergencia y estado provisional,</li> <li>5. la entrada en acción de las fuerzas armadas dentro del país y fuera,</li> <li>6. la disolución del cuerpo de diputados del municipio local,</li> <li>7. amnistías.</li> </ol>
<b>Pliegos o planillas (forma)</b>	El modelo de la petición para recoger firmas debe ser presentado al Comité Nacional Electoral antes de iniciar la recolección de firmas. En la iniciativa la recolección de firmas se la autoriza en hojas idénticas a la hoja muestra legitimada.
<b>Procedimiento</b>	
<b>Porcentaje requerido</b>	Podrá ser propuesta por un mínimo de 50.000 ciudadanos electores.
<b>Antigüedad de las firmas</b>	La recolección de firmas durante un plazo de dos meses.
<b>Verificación de firmas</b>	El Comité Nacional Electoral se encarga del control de firmas de petición civil de iniciativa popular. Se requieren las firmas de todo ciudadano húngaro, mayor de edad, con domicilio en el territorio de la Republica de Hungría.
<b>Trámite parlamentario</b>	
<b>Admisibilidad por forma / Dictamen de comisión</b>	El Comité Nacional Electoral puede rechazar la legitimación de la petición con firmas si: <ol style="list-style-type: none"> <li>a) la pregunta cae fuera de la competencia de la Asamblea Nacional,</li> <li>b) la formulación de la pregunta no corresponde los requisitos legales,</li> <li>c) la petición no corresponde a las condiciones prescriptas por la Ley de Régimen Electoral</li> </ol>
<b>Plazo para sancionar o rechazar el proyecto</b>	La Asamblea decide sobre su aprobación o rechazo dentro de los tres meses contados a partir de su anuncio según el art. 6 ( El presidente de la Asamblea Nacional anuncia al recibir del informe que cumple con los requisitos legales y esta obligada a poner dicha iniciativa en su orden del día y discutirla.
<b>Observaciones</b>	
La iniciativa popular nacional puede tener por objetivo obligar a la Asamblea Nacional a incluir en el Orden del día un asunto que esta dentro de su competencia. La Asamblea Nacional tendrá la obligación de discutir la pregunta formulada en una iniciativa popular nacional.	
<b>Funcionamiento</b>	
<b>Leyes aprobadas mediante iniciativa popular</b>	Resoluciones de la asamblea general Resolución 10/1990 (II.14) sobre la creación de una ley de representación de intereses a base de una iniciativa popular (aprobada) Resolución 16/1990 (II. 14) sobre una iniciativa popular para modificar el sistema impositivo por ingresos (rechazada)

## República de Lituania

Constitución Nacional, art. 68

<b>Forma del texto</b>	
<b>Articulado</b>	Sí.
<b>Exposición de motivos</b>	Los promotores deben explicitar los objetivos y metas del proyecto y responder preguntas que les formule el Congreso. Luego el Congreso determinará si acepta el proyecto para que siga el curso normal.
<b>Rol del Estado (obligaciones)</b>	La Comisión principal, que es la que trata el proyecto, publica en la prensa la fecha límite para presentar propuestas y observaciones por parte de los interesados. También debe enviar el proyecto a las instituciones estatales interesadas, y de ser necesario, a organismos públicos, autogobiernos, partidos políticos y organizaciones para que envíen su evaluación. El proyecto también puede ser sometido a consideración del público.
<b>Procedimiento</b>	
<b>Porcentaje requerido</b>	50.000 firmas de ciudadanos (1,47%).
<b>Trámite parlamentario</b>	
<b>Admisibilidad por forma / Dictamen de comisión</b>	<p>Las iniciativas legislativas se inscriben en la Secretaría del Congreso indicando nómina de promotores. El Departamento Legal del Congreso provee las conclusiones sobre el proyecto de ley, mencionando si el proyecto cumple con la legislación vigente y las reglas técnicas de elaboración de leyes. Pasos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presentación del proyecto en el Congreso;</li> <li>2. Estudio del proyecto en la Comisión Principal;</li> <li>3. Estudio del proyecto en el Congreso;</li> <li>4. Adopción del proyecto por parte del Congreso.</li> </ol> <p>Durante el tratamiento, la Comisión Principal presenta su informe y se realiza un debate general sobre las disposiciones básicas del proyecto, junto con los informes de otras comisiones y las modificaciones propuestas por los ciudadanos con derecho a iniciativa legislativa. Luego del debate, el Congreso vota, previa confirmación de la Comisión Principal, si aprueba el proyecto y sus modificaciones adoptadas durante la sesión.</p>

## España

Ley Nº 3 Orgánica (1984) y Constitución Nacional, art. 87

<b>Forma del texto</b>	
<b>Articulado</b>	Texto articulado dotado de unidad sustantiva.
<b>Materias vedadas</b>	No procederá dicha iniciativa en materias propias de Ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.
<b>Exposición de motivos</b>	Si razones que aconsejan a juicio de los firmantes las tramitación y aprobación por las Cámaras en la proposición de ley).
<b>Nómina de promotores</b>	El proyecto debe ser presentado por una Comisión Promotora.

<b>Pliegos o planillas (forma)</b>	<p>Requerida la notificación de admisión de la proposición, la Comisión Promotora presentará ante la Junta Electoral Central, en papel de oficio, los pliegos necesarios para la recogida de firmas. Estos pliegos reproducirán el texto íntegro de la proposición.</p> <p>Si el texto de la proposición superase en extensión las tres caras de cada pliego, se acompañará en pliegos aparte, que se unirán al destinado a recoger las firmas, de modo que no puedan ser separados, sellándose y numerándose, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado siguiente.</p> <p>Recibidos los pliegos por la Junta Electoral Central, ésta, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, los sellará, numerará y devolverá a la Comisión Promotora.</p>
<b>Rol del Estado (obligaciones)</b>	<p>Se establece una compensación estatal por los gastos realizados, siempre y cuando se alcance el número de firmas exigidas para que prospere la iniciativa.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Estado resarcirá a la Comisión Promotora de los gastos realizados en la difusión de la proposición y la recogida de firmas cuando alcance su tramitación parlamentaria.</li> <li>2. Los gastos deberán ser justificados en forma por la Comisión Promotora. La compensación estatal no excederá, en ningún caso, de 30 millones de pesetas. Esta cantidad será revisada periódicamente por las Cortes Generales.</li> </ol>
<b>Procedimiento</b>	
<b>Porcentaje requerido</b>	500.000 firmas acreditadas (1,26%).
<b>Contenido de la planilla</b>	<p>La inscripción del firmante en el Censo electoral, que debe demostrarse acompañando certificación de la misma, obedece, igualmente, a las mismas razones que se dan en el proceso electoral, como son, por ejemplo, acreditar la capacidad del firmante y evitar una eventual multiplicidad de firmas por un mismo ciudadano. A los firmantes, por su parte, se les asegura el conocimiento del texto que apoyan mediante la obligación de que éste se incorpore a los pliegos de firmas, que son sellados y numerados por la Junta Electoral Central. En fin, el mecanismo de autenticación de las firmas se facilita considerablemente permitiendo a la Comisión Promotora que añada, a quienes habitualmente dan la fe pública, unos fedatarios especiales que pueden, con total libertad de movimiento, dedicarse en exclusiva a la labor de autenticación.</p> <p>Admitida la proposición, la Mesa del Congreso lo comunicará a la Junta Electoral Central, que garantizará la regularidad del procedimiento de recogida de firmas. La Junta Electoral Central notificará a la Comisión Promotora la admisión de la proposición, al objeto de que proceda a la recogida de las firmas requeridas.</p>
<b>Antigüedad de las firmas</b>	<p>El procedimiento de recogida de firmas deberá finalizar con la entrega a las Juntas Electorales Provinciales de las firmas recogidas, en el plazo de seis meses a contar desde la notificación a que se refiere el apartado anterior. Este plazo podrá ser prorrogado por tres meses cuando concurra causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso. Agotado el plazo sin que se haya hecho entrega de las firmas recogidas, caducará la iniciativa.</p>
<b>Verificación de firmas</b>	<p>Junto a la firma del elector se indicará su nombre y apellidos, número del documento nacional de identidad y municipio en cuyas listas electorales se halle inscrito.</p> <p>La firma deberá ser autenticada por un Notario, por un Secretario Judicial o por el Secretario municipal correspondiente al municipio en</p>

	<p>cuyo censo electoral se halle inscrito el firmante.</p> <p>La autenticación deberá indicar la fecha y podrá ser colectiva, pliego por pliego. En este caso, junto a la fecha deberá consignarse el número de firmas contenidas en el pliego.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los pliegos que contengan las firmas recogidas, a cada uno de los cuales se acompañará certificado que acredite la inscripción de los firmantes en el censo electoral como mayores de edad, serán enviados a la Junta Electoral Provincial para su comprobación y recuento inicial. La Junta Electoral Provincial, en el plazo de quince días, los remitirá a la Junta Electoral Central.</li> <li>2. La Junta Electoral Central podrá solicitar de las Juntas Provinciales la ayuda necesaria para la acreditación de las firmas.</li> <li>3. La Comisión Promotora podrá recabar en cualquier momento de las Juntas Electorales Provinciales la información que estime pertinente respecto del número de firmas recogidas.</li> <li>4. Una vez remitidos los pliegos a la Junta Electoral Central, esta procederá a su comprobación y recuento definitivos.</li> <li>5. Las firmas que no reúnan los requisitos exigidos en esta Ley se declararán inválidas y no serán computadas.</li> <li>6. Comprobado el cumplimiento de los requisitos exigidos para la válida presentación de la proposición, la Junta Electoral Central elevará al Congreso de los Diputados certificación acreditativa del número de firmas válidas y procederá a destruir los pliegos de firmas que obren en su poder.</li> </ol>
<b>Trámite parlamentario</b>	
<p><b>Admisibilidad por forma / Dictamen de comisión</b></p>	<p>Si la iniciativa se presentara fuera de los períodos de sesión parlamentaria, los plazos comenzarán a computarse en el período siguiente a la presentación de dicha documentación. La Mesa del Congreso de los Diputados examinará la documentación remitida y se pronunciará en el plazo de quince días sobre su admisibilidad. La Comisión Promotora puede entablar recurso de amparo contra la decisión ante el Tribunal Constitucional. De ahí que los parámetros de juicio de admisibilidad sean, además de la ya citada unidad sustantiva del texto articulado y de la lógica adecuación de la materia objeto de la iniciativa a las prescripciones constitucionales, la no existencia de un proyecto o proposición de Ley en tramitación parlamentaria o de un mandato legislativo en vigor.</p> <p>La resolución de la Mesa de la Cámara se notificará a la Comisión Promotora y se publicará de acuerdo con lo que al efecto disponga el Reglamento del Congreso de los Diputados.</p> <p>El procedimiento se iniciará mediante la presentación de la documentación exigida, ante la Mesa del Congreso de los Diputados, a través de la Secretaría General del mismo.</p> <p>Recibida la notificación que acredite haberse reunido el número de firmas exigido, la Mesa ordenará la publicación de la proposición, que quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración.</p>
<b>Funcionamiento</b>	
<p><b>Leyes aprobadas mediante iniciativa popular (1990-2003)</b></p>	<p>En algunas regiones, como por ejemplo Cataluña, ha habido pocas iniciativas populares, pero a nivel nacional sólo se admiten peticiones. A nivel nacional, la proporción/promedio de éxito a nivel nacional es especialmente bajo: de 32 iniciativas, sólo 5 superaron los obstáculos que presentan los debates en las sesiones plenarias. Las iniciativas fracasaron principalmente por los engorrosos requisitos, y sólo se adoptó una de las cinco iniciativas debatidas. Dicha iniciativa se relaciona con el régimen legal de deudas por alquiler de viviendas.</p>

**ANEXO 2****LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA**

Los siguientes cuadros contienen la información más relevante para ilustrar el procedimiento de la iniciativa popular en los Estados de los EE.UU. que se utilizaron para el análisis, conforme la legislación vigente.

**Massachussets**

Ley del Estado de Massachussets, Cap. 53, Sección 19 y Constitución, art. XLVIII

<b>Forma del texto</b>	
<b>Articulado</b>	Si
<b>Materias vedadas</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Religión, prácticas o instituciones de religión.</li> <li>2. Remoción o compensación de jueces, creación o cierre de juzgados. Anulación de una sentencia.</li> <li>3. Apropiación de dinero de tesorería de la comunidad.</li> <li>4. Contravenir los derechos individual (expropiación de bienes, juicio por jurado, libertad de prensa, libertad de palabra, etc.).</li> </ol>
<b>Nómina de promotores</b>	La propuesta deberá estar firmada por 10 electores de dicho Estado.
<b>Rol del Estado (obligaciones)</b>	Información para el votante: La Secretaría del Estado está a cargo de imprimir y enviar a todo votante registrado el documento completo de las propuestas que serán presentadas ante el pueblo, junto con una copia del informe de las comisiones de la legislatura conteniendo la declaración de los votos emitidos por la asamblea legislativa sobre el proyecto de ley presentado mediante iniciativa popular y una descripción de dicha iniciativa tal como se presentará en las elecciones. Asimismo, el Secretario debe enviar a los electores información adicional y los argumentos a favor y en contra de la iniciativa. La Secretaría del Estado provee las planillas.
<b>Procedimiento</b>	
<b>Porcentaje requerido</b>	Para presentar el proyecto de ley se requiere el 3% de los votos de los electores de la última elección para Gobernador.
<b>Distribución geográfica</b>	Se requiere hasta un ¼ de las firmas de electores por condado.
<b>Contenido de la planilla</b>	Resumen de la iniciativa, nombres y domicilio de los promotores.
<b>Verificación de firmas</b>	Se identifican y certifican las firmas de cada uno de los votantes, verificando que los mismos estén registrados en la dirección indicada.
<b>Trámite parlamentario</b>	
<b>Admisibilidad por forma / Dictamen de comisión</b>	<p>El proyecto deberá estar firmado por 10 electores del Estado y luego será presentado ante Procurador General, quien determinará la admisibilidad de la propuesta, siempre que cumpla con lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) los requisitos de forma</li> <li>b) inexistencia de algún proyecto similar previo y</li> <li>c) que no verse sobre las materias prohibidas.</li> </ol> <p>Una vez concluido este proceso favorablemente, el proyecto se presenta ante el Secretario del Estado, quien proveerá las planillas para iniciar la junta de firmas. Al inicio de las sesiones ordinarias, el Secretario</p>

	<p>del Estado entrega el proyecto al Secretario de la Cámara Baja para su estudio y tratamiento. Luego pasa a la comisión pertinente, la cual efectuará las recomendaciones por escrito, una vez expuestos los motivos de los promotores y terceros interesados.</p> <p>Si el proyecto es presentado ante la Asamblea Legislativa con un número de firmas no inferior 20.000 electores, ambas Cámaras deberán votar por sí o por no antes del primer miércoles de junio respetando la forma en que fue presentada la petición. Si la Asamblea Legislativa no sanciona el proyecto y si se reúnen no menos de 5.000 firmas de electores adicionales, el Secretario de Estado presentará el proyecto en las próximas elecciones del Estado. Para que proyecto de ley sea sancionado se deberá contar con el 30% del total de votos emitidos en la elección. Asimismo, se deberá obtener la mayoría requerida para votar un proyecto de ley mediante iniciativa popular en dichas elecciones.</p> <p>Por otro lado, si la Cámara no sancionara dicha propuesta para fines del período ordinario, una mayoría compuesta por los 10 promotores del proyecto tendrán derecho -previa certificación del documento por el Procurador Gral.- de reformar la iniciativa. Una vez cumplimentados una serie de requisitos y con las 5.000 firmas adicionales de electores, el Secretario de Estado someterá el proyecto reformado a votación.</p>
<b>Rol de los promotores durante el tratamiento</b>	En el caso de que las Cámaras no sancionen el proyecto de ley para fines del período ordinario (junio), una mayoría compuesta por los 10 promotores tendrán derecho -previa certificación del documento por el Procurador Gral.- de reformar la iniciativa. Esto no invalida las firmas presentadas anteriormente.
<b>Plazo para sancionar o rechazar el proyecto</b>	Idem admisibilidad
<b>Observaciones</b>	
Existen dos procedimientos: iniciativa popular directa e indirecta. Reforma constitucional: la propuesta para reforma de la constitución no podrá modificarse, salvo que las ¾ partes de los miembros de la asamblea dispongan su modificación.	
<b>Funcionamiento</b>	
<b>Leyes aprobadas mediante iniciativa popular (1990-2003)</b>	12 Iniciativas indirectas y 8 desaprobadas.

## Ohio

### Ley Estadual, Sección 3519 y Constitución art. II

<b>Forma del texto</b>	
<b>Articulado</b>	Si
<b>Materias vedadas</b>	El mecanismo no se puede utilizar para sancionar una ley que modifique la base imponible de la propiedad para recaudar diferentes clases de impuestos o autorizar un impuesto único o individual a las tierras o valuación de tierras o ubicación de las tierras por un valor mayor o mediante una regla diferente de la que esta vigente, etc.
<b>Exposición de motivos</b>	No

<b>Nómina de promotores</b>	Los peticionantes deberán designar un comité compuesto por un número no inferior a 3 ni superior a 5 para representar la iniciativa en todos aquellos temas relacionados con ésta y recibir las notificaciones concernientes al proceso. Asimismo, este comité deberá preparar un argumento a favor de la propuesta.
<b>Pliegos o planillas (forma)</b>	Título del proyecto y texto de la ley.
<b>Rol del Estado (obligaciones)</b>	La propuesta de ley deberá ser publicada una vez por semana durante las tres semanas consecutivas anteriores a las elecciones en al menos un periódico de circulación general en cada uno de los condados del Estado donde dicho periódico sea publicado.
<b>Procedimiento</b>	
<b>Porcentaje requerido</b>	Para presentar un proyecto de ley se requiere que el texto completo del mismo sea acompañado por el 3% de las firmas verificadas de los electores, con 10 días de antelación al inicio las sesiones de la Asamblea Legislativa.
<b>Distribución geográfica</b>	Se requiere la mitad de las firmas de los electores de la mitad de los condados del estado. Verificar No. de condados!!!???
<b>Contenido de la planilla</b>	Nombre, fecha de firma y lugar de residencia.
<b>Verificación de firmas</b>	Cada firmante debe ser elector del Estado, y consignando nombre, firma y lugar de residencia en el Estado. La verificación está a cargo de la Secretaría del Estado, la que podrá delegar la verificación en cada condado, enviando las planillas pertinentes a las cámaras electorales de los respectivos condados.
<b>Trámite parlamentario</b>	
<b>Admisibilidad por forma / Dictamen de comisión</b>	Para admitir un proyecto de ley presentado mediante iniciativa popular, se deberá presentar una petición por escrito firmada por 100 electores registrados ante el Procurador General para su examinación. La Secretaria del Estado es la encargada de pasarlo a la Asamblea Legislativa, cuando lo considere conveniente. Si el proyecto de ley es sancionado por la Asamblea, ya sea en su forma original o modificado, se someterá a referéndum. Si el proyecto no se sanciona o se sanciona con modificaciones, o no se trata en los cuatro meses desde que fue recibido por la Asamblea Legislativa, será sometido a la aprobación o el rechazo de los electores en la próxima elección general. Asimismo, puede presentarse una petición supletoria que debe estar acompañada del 3% adicional de firmas de los electores para el caso de que el proyecto de ley se rechace o expire el plazo de cuatro meses para su tratamiento por la Asamblea.

<b>Rol de los promotores durante el tratamiento</b>	Idem nómina de promotores.
<b>Observaciones</b>	
<p>Poder de las municipalidades: el poder de legislar sobre la iniciativa y el referéndum se reserva para el pueblo de cada municipalidad, en todas las materias en que las municipalidades, por el imperio de la ley, estén autorizadas.</p> <p>Se requiere el 10% de los votos de los electores para proponer una modificación a la constitución. La petición firmada con el N° exigido de electores deberá presentarse ante la Secretaría del Estado para su verificación.</p>	

## Washington

Ley N° 29.079.010, Constitución art. II

<b>Forma del texto</b>	
<b>Articulado</b>	Sí, cada petición deberá incluir el texto completo.
<b>Nómina de promotores</b>	Cualquier votante del estado, individual o en representación de un grupo.
<b>Pliegos o planillas (forma)</b>	Peticionante firma/ Nombre/ Residencia (calle, ciudad, condado). A continuación 20 renglones en columnas y categorías para las firmas.
<b>Rol del Estado (obligaciones)</b>	El Secretario de Estado puede someter a votación las iniciativas que hayan sido rechazadas o no tratadas en término.
<b>Procedimiento</b>	
<b>Porcentaje requerido</b>	Se requiere para el proceso indirecto el 8% de los votos emitidos en la última elección para gobernador.
<b>Contenido de la planilla</b>	Ídem pliego.
<b>Antigüedad de las firmas</b>	Deberá ser presentada dentro de los 10 meses anteriores a la próxima sesión ordinaria de la Legislatura (Enero), y las peticiones (firmas) deberán ser presentadas ante la secretaria del estado antes de los 10 días de la iniciación de la sesión. Circulación o Distribución: Ilimitada cada petición deberá incluir el texto completo.
<b>Verificación de firmas</b>	Cualquier persona concurra a falso testimonio mediante su firma podrá ser penada mediante multa y prisión. 3% deben ser auténticas Proceso de verificación: Por muestreo.
<b>Trámite parlamentario</b>	
<b>Admisibilidad por forma / Dictamen de comisión</b>	Las firmas de las iniciativas deben inscribirse ante el Secretario de Estado con un plazo no inferior a los 10 días previos al inicio de las sesiones ordinarias. En este caso, el Secretario de Estado certificará el resultado dentro de los 40 días posteriores a la inscripción de la iniciativa. La iniciativa certificada tendrá prioridad ante los proyectos de la Legislatura, excepto para aquellos que traten las materias de leyes de presupuesto. Las iniciativas certificadas podrán ser sancionadas o rechazadas por Legislatura

	con anterioridad a la finalización de las sesiones ordinarias. Si las iniciativas se sancionan, serán sometidas a un referéndum. También podrán sancionarse y luego sometidas a la votación de la población para su aprobación o rechazo en las próximas elecciones generales. Por otro lado, si son rechazadas por la Legislatura o si no trata en término, el Secretario de estado las someterá a voto.
<b>Plazo para sancionar o rechazar el proyecto</b>	Iniciativa para la Legislatura: Si se certifica, se somete a la Legislatura en la sesión ordinaria de c/ Enero. Una vez presentada la legislatura deberá elegir entre 1 de las 3 posibilidades: a) la Legislatura puede adoptar la iniciativa como fue propuesta, en ese caso se sanciona la ley sin el voto de la población; b) la Legislatura puede rechazar la propuesta o negarse a tratarla, en ese caso será sometida en la siguiente elección general; c) la Legislatura puede aprobar una versión corregida de la propuesta original, en ese caso presentará ambas versiones en las próximas elecciones generales.
<b>Existencia de referéndum vinculante y obligatorio en caso de no tratamiento por parte del parlamento</b>	Idem admisibilidad.
<b>Observaciones</b>	
Existen dos tipos de iniciativa: directa e indirecta. 1-Iniciativa para el pueblo (directa): Si se certifica que tiene suficientes firmas se somete a voto del pueblo en la próxima elección general. 2- Indirecta (Legislatura).	
<b>Funcionamiento</b>	
<b>Leyes aprobadas mediante iniciativa popular (1990-2003)</b>	4 iniciativas populares, 3 aprobadas 4. 1991 Tema Aborto: Revisar las leyes de aborto a fin de que la mujer tenga derecho a elegir- Aprobada 5. 1992 Reforma de financiación de campaña, ajustar el valor de la propiedad para impuestos. Aprobada. 6. Derechos Civiles, contra la discriminación basada en raza, color, sexo y origen. Aprobada

### ANEXO 3 LEGISLACIÓN DE AMÉRICA LATINA

Los siguientes cuadros contienen la información más relevante para ilustrar el procedimiento de la iniciativa popular en los países de América Latina que se utilizaron para el análisis, conforme la legislación vigente.

#### Brasil

Ley Federal 9.709 (1998) y Constitución Federal, art 61 (1998)

<b>Forma del texto</b>	
<b>Articulado</b>	Sí. En forma de proyecto de ley.
<b>Materias vedadas</b>	Debe circunscribirse a un solo asunto.
<b>Procedimiento</b>	
<b>Porcentaje requerido</b>	1% del electorado nacional.
<b>Distribución geográfica</b>	5 Estados, con no menos del 0,3% del electorado estadual.
<b>Firmantes</b>	Brasileros mayores de dieciocho años.
<b>Contenido de la planilla</b>	Debe circunscribirse a un solo asunto.
<b>Trámite parlamentario</b>	
<b>Admisibilidad por forma / Dictamen de comisión</b>	El proyecto no puede ser rechazado por forma. La Cámara de Diputados tiene la obligación de corregir las eventuales impropiedades técnicas o de redacción.
<b>Plazo para sancionar o rechazar el proyecto</b>	Una vez que ingresa al Congreso, la ley sigue su curso de acuerdo al reglamento interno.

#### Estado de Ceará

<b>Forma del texto</b>	
<b>Articulado</b>	En forma de proyecto de ley.
<b>Materias vedadas</b>	Un solo asunto. No pueden ser motivos las materias financiera o presupuestaria, o de iniciativa del Gobernador del Estado, o del Poder Legislativo o del Poder Judicial.
<b>Rol del Estado (obligaciones)</b>	El formulario de firmas debe ser provisto por el Municipio.
<b>Procedimiento</b>	
<b>Porcentaje requerido</b>	1% del electorado del Estado
<b>Distribución geográfica</b>	20% de los Municipios que lo integran, con un mínimo de 3% de los electores de cada uno de ellos
<b>Verificación de firmas</b>	La justicia Electoral es la que verifica las firmas.

## México

### Distrito Federal

#### Ley de participación ciudadana

<b>Forma del texto</b>	
<b>Articulado</b>	Se redacta en forma de ley articulada (dividida en título, capítulos, artículos y subpuntos)
<b>Materias vedadas</b>	Temas tributarios, fiscales, régimen interno de la administración pública del DF, regulación interna de la asamblea legislativa y de su contaduría mayor de hacienda, regulación interna de los órganos encargados de la función judicial del DF, y demás que determinen las leyes.
<b>Exposición de motivos</b>	Sí.
<b>Nómina de promotores</b>	Si, deben nombrar a un representante que será informado de la aceptación o rechazo por la asamblea.
<b>Plegos o planillas (forma)</b>	Articulada, que cumpla con los principios básicos de la técnica legislativa, que este dirigida a la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa, que diga específicamente que es una iniciativa popular.
<b>Rol del Estado (obligaciones)</b>	Debe informar por escrito al representante de los ciudadanos promoventes de la iniciativa popular el dictamen de la misma señalando las causas y fundamentos jurídicos en los que se basa la decisión de rechazo, por requisitos o luego del tratamiento legislativo.
<b>Procedimiento</b>	
<b>Porcentaje requerido</b>	1% de ciudadanos inscriptos en el Padrón Electoral Vigente del DF.
<b>Contenido de la planilla</b>	Nombre, Firma, claves de las credenciales de elector de los promoventes.
<b>Verificación de firmas</b>	Sí. Por el Instituto Electoral del DF.
<b>Trámite parlamentario</b>	
<b>Admisibilidad por forma / Dictamen de comisión</b>	La comisión especial designada verifica el cumplimiento de los requisitos, y admite o rechaza en un la zo de 30 días hábiles desde su presentación.
<b>Plazo para sancionar o rechazar el proyecto</b>	El proceso legislativo se detalla en la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

### Estado de Veracruz

#### Ley N° 76 de referendo, plebiscito e iniciativa popular

<b>Forma del texto</b>	
<b>Articulado</b>	Se redacta en forma de ley articulada (dividida en Capítulos, artículos y subpuntos)
<b>Materias vedadas</b>	Constitución Nacional ni Estatal, regimenes financieros del Estado o los Ayuntamientos, función pública o regímenes internos de los Poderes del Estado o de los Ayuntamientos.
<b>Procedimiento</b>	
<b>Porcentaje requerido</b>	0.5 % de los ciudadanos inscriptos en el padrón electoral vigente del Estado.
<b>Contenido de la planilla</b>	Formulación de los motivos, texto de ley propuesto, firmas, y copia de la credencial para votar de los firmantes.

<b>Verificación de firmas</b>	Sí
<b>Trámite parlamentario</b>	
<b>Admisibilidad por forma / Dictamen de comisión</b>	En un plazo de 30 días debe declarar la procedencia o improcedencia de la propuesta y publicar en un plazo de 15 días de la decisión, los fundamentos en la gaceta oficial y en los dos diarios de mayor circulación, y notificar al representante de los ciudadanos promoventes. De ser improcedente se rechaza y para ser presentada nuevamente se deben dejar pasar dos periodos ordinarios de sesiones. De ser procedente se somete al proceso legislativo.

## Colombia

Ley N° 134 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana (1994) y Constitución arts. 154, 155 (1991), 141 (1992) y 230 (1992)

<b>Forma del texto</b>	
<b>Articulado</b>	En forma de acto legislativo, de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local, según el caso.
<b>Materias vedadas</b>	Remitirse a una sola materia. No puede tratarse de: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Materia exclusiva del Gobierno.</li> <li>2. Presupuestales, fiscales o tributarias.</li> <li>3. Relaciones internacionales.</li> <li>4. Concesión de amnistías o indultos.</li> <li>5. Preservación y restablecimiento del orden público.</li> </ol>
<b>Exposición de motivos</b>	Figura en la solicitud de inscripción a presentar en la Registraduría del Estado Civil.
<b>Nómina de promotores</b>	Para ser promotor se requiere ser ciudadano en ejercicio y el respaldo del 5 por <u>mil</u> de los ciudadanos inscriptos en el respectivo censo electoral. También pueden serlo las organizaciones con personería jurídica. Se requiere inscribirse en la Registraduría del Estado Civil y designar un vocero que presentará el formulario de inscripción ante la misma.
<b>Rol del Estado (obligaciones)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El registrador correspondiente informará trimestralmente a la ciudadanía, por un medio idóneo de comunicación escrito, sobre los procesos de recolección de firmas en curso.</li> <li>2. El estado asumirá los costos del envío de los formularios firmados.</li> <li>3. Se divulgarán en la publicación oficial de la correspondiente corporación pública el nombre de la iniciativa, sus promotores y vocero, el texto articulado y su exposición de motivos.</li> <li>4. El registrador elabora y entrega a los promotores los formularios para recolección de firmas.</li> </ol>
<b>Procedimiento</b>	
<b>Porcentaje requerido</b>	5% del censo electoral existente en la fecha respectiva.
<b>Contenido de la planilla</b>	Número de firmas que debe ser recogido, advertencia de que el fraude en la recolección de firmas será castigado penalmente. N° asignado a la iniciativa por la Registraduría del Estado Civil, nombre y N° de documento de los promotores, título que describa la esencia, exposición de motivos, resumen del contenido de la propuesta, organizaciones que respaldan la iniciativa e invitación a los eventuales firmantes a leerlo. Anexar el texto completo del articulado y las razones que lo hacen conveniente.

	Firmantes: fecha, nombre, N° de doc., domicilio y firma o huella dactilar, todo en forma legible. Pueden ser remitidos por correo certificado.
<b>Antigüedad de las firmas</b>	Seis meses para la recolección de las firmas. Puede ser prorrogado por fuerza mayor, por el plazo que estime el Consejo Nac. Electoral. Pueden ser remitidas por correo.
<b>Verificación de firmas</b>	Los promotores deben presentar las planillas antes de vencidos los 6 meses. El procedimiento de verificación está a cargo del Registrador Nacional del Estado Civil y puede adoptar la técnica de muestreo. Luego se procederá a la certificación (plazo: un mes desde la entrega de los formularios por los promotores).
<b>Trámite parlamentario</b>	
<b>Rol de los promotores durante el tratamiento</b>	El vocero deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto y ser oído en todas las etapas. El vocero tiene voz en las comisiones y en las plenarias. Podrá apelar ante la plenaria cuando la comisión respectiva se haya pronunciado en contra.
<b>Plazo para sancionar o rechazar el proyecto</b>	Cuando no se dé primer debate a una iniciativa durante una legislatura, se podrá volver a presentar durante la siguiente legislatura. Las firmas seguirán siendo válidas.
<b>Observaciones</b>	
Ver art. 163 Constitución para el trámite de proyectos objeto de manifestación de urgencia.	

## Paraguay

Código Electoral, arts. 266 a 275

<b>Forma del texto</b>	
<b>Articulado</b>	Texto articulado dotado de unidad substantiva.
<b>Materias vedadas</b>	Quedan excluidas de la iniciativa popular las cuestiones relativas a la legislación departamental o municipal, a la aprobación de tratados y acuerdos internacionales así como las materias mencionadas en el artículo 122 de la Constitución. El artículo 122 dispone las materias que no podrán ser objeto de referéndum: expropiaciones, defensa nacional, limitación de la propiedad inmobiliaria, cuestiones relativas a los sistemas tributarios, monetarios y bancarios, contratación de empréstitos, Presupuesto General de la Nación y elecciones nacionales, departamentales y municipales.
<b>Exposición de motivos</b>	Texto articulado precedido de exposición de motivos.
<b>Nómina de promotores</b>	Deberá conformarse una comisión promotora.
<b>Rol del Estado (obligaciones)</b>	El Estado se obliga a resarcir gastos incurridos por los promotores a razón de 2.000 G. (dos mil guaraníes) por firma de cada elector, siempre que el proyecto de ley presentado bajo la iniciativa popular quede convertido en ley de la República.
<b>Procedimiento</b>	
<b>Porcentaje requerido</b>	2% de los electores inscriptos en el Registro Cívico Permanente.
<b>Contenido de la planilla</b>	Electores inscriptos en el Registro Cívico Permanente, identificados con su nombre, apellido y número de documento de

	identidad civil, cuyas firmas deberán ser autenticadas por escribano público y, recogidas en pliegos proveídos por la Justicia Electoral, numerados y rubricados por uno de los miembros de una de las salas del Tribunal Electoral de la Capital.
<b>Verificación de firmas</b>	El Tribunal Superior de Justicia Electoral dispondrá como corresponda el control de lo previsto en el inc. b) del artículo 266 e informará por escrito al Presidente del Congreso el cumplimiento por los promotores de lo dispuesto en dicho artículo.
<b>Trámite parlamentario</b>	
<b>Admisibilidad por forma / Dictamen de comisión</b>	<p>Los promotores podrán presentar al Congreso el texto íntegro de la ley y su exposición de motivos sin el número mínimo de firmas requerido. Esta presentación permitirá establecer, previamente, si existen cuestiones que impidan seguir adelante con la iniciativa popular, relacionadas con la existencia de un proyecto igual, en trámite, sobre la misma materia en cualquiera de las Cámaras o si el proyecto bajo iniciativa popular versa sobre las materias prohibidas (ver el 122).</p> <p>Si no existiera alguno de los impedimentos mencionados en el artículo anterior, el Presidente del Congreso expedirá una constancia dentro del plazo de quince días, en la cual se establezca que el proyecto de ley tendrá prioridad en su tratamiento sobre cualquier otro proyecto igual hasta un plazo de ciento ochenta días dentro del cual se deberán presentar los pliegos con los recaudos establecidos en el artículo 266.</p> <p>Admitido un proyecto de ley bajo iniciativa popular el mismo seguirá el procedimiento establecido en la Sección II, "De la formación y sanción de las leyes", de la Constitución y lo previsto en los reglamentos internos de cada Cámara. El estudio correspondiente se iniciará sin demora en la Cámara respectiva.</p>
<b>Plazo para sancionar o rechazar el proyecto</b>	<p>180 días. Si al término del plazo establecido los promotores no hubiesen reunido la cantidad de firmas exigidas pero superasen el 75%, debidamente comprobado ante la Justicia Electoral, el Presidente del Congreso, a solicitud de los promotores podrá prorrogar el plazo hasta 60 días más. Agotado el mismo sin que entreguen la cantidad de firmas requeridas, en las condiciones exigidas, caducará de pleno derecho la iniciativa.</p> <p>El proyecto de ley que no hubiese reunido las firmas requeridas o fuese rechazado por el Congreso de acuerdo con el procedimiento previsto para la formación y sanción de las leyes, no podrá promoverse de nuevo hasta después de transcurridos dos años, a contar de la fecha de la notificación correspondiente.</p>

## Perú

Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos N° 26.300 y Constitución, arts. 17 y 31

<b>Forma del texto</b>	
<b>Articulado</b>	Sí
<b>Materias vedadas</b>	Temas tributarios o presupuestarios (igual que el Congreso).

<b>Nómina de promotores</b>	Sus datos particulares y el domicilio señalado a efectos del procedimiento. Los promotores pueden designar personeros (voceros) para fiscalizar los actos del proceso.
<b>Rol del Estado (obligaciones)</b>	Los promotores tienen derecho para solicitar reembolso de los gastos efectuados ante la autoridad electoral, así como para su difusión.
<b>Procedimiento</b>	
<b>Porcentaje requerido</b>	0,3% de la población electoral nacional.
<b>Trámite parlamentario</b>	
<b>Rol de los promotores durante el tratamiento</b>	Los promotores pueden designar personeros (voceros) para fiscalizar los actos del proceso.
<b>Plazo para sancionar o rechazar el proyecto</b>	120 días calendario.
<b>Existencia de referéndum vinculante y obligatorio en caso de no tratamiento por parte del parlamento</b>	<p>Si el proyecto de ley es rechazado en el Congreso, o los promotores consideran que al aprobarlo “se le han introducido modificaciones sustanciales que desvirtúan su finalidad primigenia”, éstos pueden solicitar la iniciación de un proceso de referéndum, adicionando las firmas necesarias para completar el porcentaje requerido en la ley para el referéndum, que es no menor al 10%. La convocatoria a referéndum debe ser efectuada por la autoridad electoral en un plazo no mayor a cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas. Las iniciativas pueden ser acumuladas y sometidas a consulta en forma conjunta, o con otros procesos electorales.</p> <p>Según la ley, “el resultado del referéndum determina la entrada en vigencia de las normas aprobadas, siempre que hayan votado en sentido favorable la mitad más uno de los votantes, sin tener en cuenta los votos nulos o en blanco. La consulta es válida sólo si fuera aprobada por no menos del 30% del número total de votantes.”</p>
<b>Funcionamiento</b>	
<b>Leyes aprobadas mediante iniciativa popular (1990-2003)</b>	<p>Legislatura 2000 - 2001: Proyecto de Ley N° 380 que fue aprobado el 13 de diciembre del 2000 en el Pleno del Congreso, promulgado el 10 de enero del 2001 y publicado el 12 de enero en la Ley N° 27396, que suspende los efectos del Decreto Ley N° 25882, que incluye a la Empresa Nacional de Puertos S.A., ENAPU S.A., en el proceso de privatizaciones.</p> <p>Legislatura 2001 - 2006:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyecto de Ley N° 6100, que propone admitir la iniciativa ciudadana de reforma constitucional por la Asociación Civil Dignidad Humana, la cual modifica diversos artículos de la Constitución, referidos a proteger la dignidad de la Persona Humana: La Vida, la Familia, La Educación y La Salud. Se encuentra en la Comisión de <i>Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales</i> desde el 28 de marzo del 2003.</li> <li>- Proyecto de Ley N° 5211 que propone la nulidad de la Constitución de 1993 y la vigencia de la Constitución de 1979. (Proyecto de la organización política nacional Fuerza Democrática). Estado: En la Comisión de <i>Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales</i> desde el 14 de enero del 2003.</li> <li>- Proyecto de Ley N° 3539. Propuesta de Ley "Por la Defensa de las Empresas Prestadoras de Servicios de Agua Potable y</li> </ul>

	<p>Alcantarillado del Perú". (Iniciativa Ciudadana-FENTAP). Estado: En la Comisión de <i>Economía</i> desde el 23 de agosto del 2002, en la Comisión de <i>Vivienda y Construcción</i> desde el 03 de octubre del 2002 y en la Comisión de <i>Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos</i> desde el 16 de octubre del 2002 .</p> <p>- Proyecto de Ley N° 3534 que propone el restablecimiento de la vigencia de la Constitución de 1979 (Iniciativa Ciudadana - Foro Democrático). Se encuentra en la Comisión de <i>Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales</i> desde el 24 de septiembre del 2002.</p> <p>- Proyecto de Ley N° 2879. Propone la exclusión de la empresa Petróleos del Perú -Petroperú S.A.- del Proceso de Promoción de la Inversión Privada, Decreto Legislativo N° 674 (Sindicato Unificado de Trabajadores del Petróleo, Energía, Derivados y Afines de la Región Grau). Se encuentra con Dictamen en mayoría de la Comisión de <i>Energía y Minas</i> fechado el 31 de octubre del 2003.</p> <p>- Proyecto de Ley N° 864. El mismo propone la devolución de dinero del Fondo Nacional de Vivienda -FONAVI-, a los trabajadores que contribuyeron al mismo. Fue aprobado el 12 de febrero del 2002 en el Pleno del Congreso, promulgado el 01 de marzo del 2002 y publicado el 02 de marzo en la Ley N° 27677, Ley de uso de los recursos de la liquidación del Fondo Nacional de Vivienda -FONAVI-.</p>
--	--

## Costa Rica

Constitución Nacional, arts. 123 y 124

<b>Forma del texto</b>	
<b>Articulado</b>	Sí.
<b>Materias vedadas</b>	No procederá cuando se trate de proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.
<b>Procedimiento</b>	
<b>Porcentaje requerido</b>	5% como mínimo de los ciudadanos inscriptos en el padrón electoral.
<b>Observaciones</b>	
No existe ley reglamentaria de la iniciativa popular en Costa Rica, existen proyectos en tratamiento pero ninguno ha sido aprobado. Por lo tanto, los datos aquí vertidos surgen de la constitución nacional de Costa Rica y de la reforma del art. 123.	

**ANEXO 4**  
**LEGISLACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA**

Los siguientes cuadros contienen la información más relevante para ilustrar el procedimiento de la iniciativa popular a nivel nacional y local, conforme la legislación vigente.

**República Argentina**

Ley 24.747 y art. 39 Constitución Nacional

<b>Forma del texto</b>	
<b>Articulado</b>	Sí
<b>Materias vedadas</b>	Reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.
<b>Exposición de motivos</b>	Sí.
<b>Nómina de promotores</b>	Sí. Descripción de gastos y origen de los recursos.
<b>Pliegos o planillas (forma)</b>	Resumen de la información esencial, verificado por el Defensor del Pueblo. Nombre, apellido, documento, domicilio, firma.
<b>Procedimiento</b>	
<b>Porcentaje requerido</b>	1,5% del padrón electoral
<b>Distribución geográfica</b>	6 distritos electorales
<b>Verificación de firmas</b>	Justicia Nacional Electoral verifica las firmas por muestreo, en una muestra no menor al 0,5% de las firmas presentadas. Las firmas falsas no podrán superar el 5% de las presentadas.
<b>Trámite parlamentario</b>	
<b>Admisibilidad por forma / Dictamen de comisión</b>	Comisión de Asuntos Constitucionales dictamina sobre la admisibilidad formal de la iniciativa (intima a los promotores a corregir defectos formales).
<b>Rol de los promotores durante el tratamiento</b>	Voz en las comisiones.
<b>Plazo para sancionar o rechazar el proyecto</b>	12 meses.
<b>Funcionamiento</b>	
<b>Leyes aprobadas mediante iniciativa popular (1990-2003)</b>	14 proyectos presentados, 2 aprobados: - Derogación de las jubilaciones de privilegio (2002): logró un tratamiento rápido en el Congreso y se sumó a varios proyectos que trataban el mismo tema y se encontraban “trabados” en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación. El proceso concluyó con la sanción de una ley que difiere del proyecto original, ya que sólo deroga cierto tipo de jubilaciones de privilegio.

	<p>- El hambre más urgente (2002): tratado y aprobado rápidamente en el Congreso.</p> <p>Estos proyectos alcanzaron tratamiento parlamentario sin haber pasado por el control de firmas, o sin haber terminado el proceso de control por parte de la Justicia Electoral, merced a la gran presión mediática ejercida.</p>
--	---

## Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Ley 40 y art. 64 Constitución de la Ciudad A. de Buenos Aires

<b>Forma del texto</b>	
<b>Articulado</b>	Sí.
<b>Materias vedadas</b>	No pueden presentarse proyectos referidos a reforma de la Constitución, tratados internacionales, tributos y presupuesto.
<b>Exposición de motivos</b>	Sí.
<b>Nómina de promotores</b>	Sí. Los impulsores de la iniciativa popular se constituyen en promotores, y deben designar un representante con domicilio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Pueden ser promotores todos los electores de la ciudad, según el padrón de las últimas elecciones de autoridades locales, excepto aquellos investidos de iniciativa legislativa por la Constitución de la CABA.
<b>Rol del Estado (obligaciones)</b>	Organismo implementador: Dirección General de Gestión y Participación Ciudadana. Encargada de asistir a la ciudadanía, recibir los proyectos de iniciativa popular, constatar, en consulta con la Comisión de Asuntos Constitucionales, que el proyecto no verse sobre materias vedadas y verificar que cumpla con los requisitos de la ley. Publicidad: Todo proyecto que cuente con 4000 firmas, previa verificación de autenticidad de al menos 3% de las firmas, debe ser promocionado en <ul style="list-style-type: none"> <li>• La emisora radial de la CABA por un espacio gratuito de 5 minutos diarios durante 3 días.</li> <li>• En las carteleras del Gobierno de la Ciudad y la Legislatura.</li> <li>• En todo otro medio gráfico, televisivo, radial, informático de los que dispongan el GCBA y la Legislatura.</li> </ul> Planillas: proporciona la totalidad de las planillas.
<b>Procedimiento</b>	
<b>Porcentaje requerido</b>	1,5% del padrón electoral.
<b>Contenido de la planilla</b>	Nombre, apellido, documento, domicilio y firma.
<b>Antigüedad de las firmas</b>	12 meses desde la presentación ante la Dir. Gral Particip. Ciudadana.
<b>Verificación de firmas</b>	Las primeras 4000: Verificación de la autenticidad de por lo menos el 3% de las firmas por la Dirección General de Gestión y Participación Ciudadana. Finalizada la recolección: la DGGPC las remite al Tribunal con competencia electoral en la CABA, que las verifica por mu estreo en 30 días. Irregularidades no pueden ser más del 10%.

<b>Trámite parlamentario</b>	
<b>Admisibilidad por forma / Dictamen de comisión</b>	Comisión de Asuntos Constitucionales dictamina sobre la admisibilidad formal e intima a corregir defectos.
<b>Rol de los promotores durante el tratamiento</b>	Uno de los promotores tiene voz en las comisiones.
<b>Plazo para sancionar o rechazar el proyecto</b>	12 meses desde que adquiere estado parlamentario. Habiendo transcurrido 11 meses de estado parlamentario sin que tenga despacho de comisión, el presidente debe incluirlo en el orden del día de la sesión ordinaria siguiente.
<b>Existencia de referéndum</b>	Si se reunió más del 15% del padrón electoral, habiendo transcurrido los 12 meses sin que se trate, el Jefe de gobierno debe convocar a referéndum vinculante y obligatorio.
<b>Funcionamiento</b>	
<b>Leyes aprobadas mediante iniciativa popular (1990-2003)</b>	Ninguna. 14 proyectos presentados.

**ANEXO 5**  
**CUADRO COMPARATIVO A NIVEL FEDERAL**

	Europa				América Latina					
	Hungría	Lituania	Suiza	España	Perú	Paraguay	Costa Rica	Colombia	Brasil	Argentina
<b>Cantidad de Firmas</b>	50.000	50.000 (1.47%)	100.000	500.000 (1.26%)	0.3%	2%	5%	5%	1%	1.5%
<b>Distribución Geográfica</b>	.	.	.	.	.	.	.	.	5 Estados	6 Distritos electorales
<b>Plazo Parlamentario</b>	90 días para sancionar o rechazar (3 meses).	.	.	.	120 días para sancionar o rechazar	180 días para darle tratamiento	.	.	.	12 meses para darle tratamiento
<b>Materias Excluidas</b>	Cuestiones de personal y organización de competencia de la asamblea nacional, disolución de la asamblea nacional, programa de gobierno, declaración de estado de guerra, de emergencia y estado provisional, entrada en acción de fuerzas armadas dentro y fuera del país, disolución del cuerpo de diputados del municipio local, amnistías.	.	.	Ley Orgánica, tributaria o de carácter internacional, ni en lo relativo a prerrogativa de gracia.	Temas tributarios o presupuestarios.	Legislaciones departamental o municipal, aprobación de tratados y acuerdos internacionales, expropiaciones, defensa nacional, limitación de la propiedad inmobiliaria, sistema tributario, monetario y bancario, contratación de empréstitos, presupuesto Gral. de la Nación y elecciones nacionales, departamentales y municipales.	Presupuesto, tributos, fiscales, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.	Materias exclusivas del Gobierno, presupuesto, tributos, fiscales, relaciones internacionales, amnistías o indultos, preservación y restablecimiento del orden público.	.	Reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.
<b>Rol del Estado</b>	<i>Control</i>	<i>Control</i>	<i>Control</i>	<i>Control, y Ayuda Económica.</i>	<i>Control y Ayuda Económica</i>	<i>Control y Ayuda Económica</i>	.	<i>Control, Ayuda Económica y Difusión</i>	<i>Control</i>	<i>Control</i>

## ANEXO 6

## CUADRO COMPARATIVO A NIVEL ESTADUAL

	Castilla y La Mancha (ES)	Castilla y Leon (ES)	Cataluña (ES)	Madrid (ES)	Veracruz (MX)	Distrito Federal (MX)	Masachussets (US)	Ohio (US)	Washington (US)	Ceará (BR)	C.A.B.A.
<b>Cantidad de Firmas</b>	20.000	25.000	75.000	50.000	0,50%	1%	3%	3%	8%	1%	1.5%
<b>Distribucion Geografica</b>		Debe ser representada la mayoría de las circunscripciones electorales					1/4 de las firmas de electores por condado	La mitad de las firmas de los lectores de la mitad de los conndados		5 municipios que lo integran, con un minimo del 3% en cada uno de ellos.	
<b>Plazo Parlamentario</b>							1 periodo de sesiones ordinarias		1 periodo de sesiones ordinarias		12 meses desde que adquiere estado parlamentario para sancionar o rachazar
<b>Materias Excluidas</b>	Materias relativas a: Junta, tributos presupuesto, regimen juridico, funcionamiento de los organos de la junta, tramite legislativo, leyes organicas, prerrogativas de gracia y organizacion territorial de la comunidad.	El desarrollo basico del estatuto de autonomia, economia gral, tributos o presupuesto, organizaciones de las instituciones de autogobierno, organización territorial y judicial de la comunidad.	Las que estan reservadas por ley al parlamento, de naturaleza tributaria o financiera, las referidas a planificacion de la actividad economica.	De competencia de la comunidad de Madrid, naturaleza tributaria, las que regulan la iniciativa popular y el tramite legislativo, las operaciones de credito y deuda publica, presupuesto e instituciones de autogobierno	Constitucion Nacional y Estatal, regimenes financieros del Estado o los Ayuntamientos, regimenes internos de los poderes del Estado o los Ayuntamientos	Temas tributarios, fiscales, regimen interno de la administracion publica, regulacion de la asamblea legislativa y de su contaduria de hacienda, regulacion interna de los organos encargados de la funcion judicial del DF.	Religion, remocion o compensacion de jueces, creacion o cierre de juzgados, anulacion de sentencias, apropiacion de dinero de la tesoreria de la comunidad, contravenciones a los derechos individuales.	Modificacion de la base imponible de la propiedad para recaudar diferentes clases de impuestos o autorizar un impuesto unico o individual a las tierras o valuacion de tierras o ubicación de las tierras por un valor mayor mediante una regla diferente a la que esta vigente.		Finanzas, Presupuesto, o materias del Gobernador, Poder Judicial o Legislativo.	Reformas de la constitucion, tratados internacionales, tributos o presupuesto.
<b>Rol del Estado</b>	<i>Control, Ayuda Economica.</i>	<i>Control</i>	<i>Control</i>	<i>Control</i>	<i>Control</i>	<i>Control</i>	<i>Control</i>	<i>Control</i>	<i>Control</i>		<i>Control y Difusion</i>