

REPUBLICA ARGENTINA

DIARIO DE SESIONES

CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION

5ª REUNION — 3ª SESION ORDINARIA — MARZO 27 Y 28 DE 1996

Presidencia de los señores diputados Alberto Reinaldo Pierri,
Marcelo Eduardo López Arias, Carlos Ernesto Soria
y José Gabriel Dumón

Secretarios: doctores Walter H. Pereyra Arandía de Pérez Pardo,
Enrique Horacio Picado y Ariel Puebla

Prosecretarios: doctor Juan Estrada y señor Juan Carlos Stavale

DIPUTADOS PRESENTES:

ABALOVICH, Eduardo Antonio
ABAN, Gloria del S.
ABASTO, Angel Leónidas
ACEVEDO, Sergio Edgardo
ALARCIA, Martha Carmen
ALESSANDRO, Dario Pedro
ALLENDE, Alfredo Estanislao
ALSOGARAY, Alvaro Carlos
ALTERACHI, Miguel Angel
ALVAREZ, Carlos Alberto
ALVAREZ, Carlos Raúl
ALVAREZ ECHAGUE, Raúl Angel
ALVAREZ GARCIA, Normando Miguel
ARAMBURU, Guillermo Raúl
ARIAS, César
ATANASOFF, Alfredo Néstor
AVILA, Eduardo Carlos
AYALA, Susana Beatriz
AYETZ, Liliana
BALESTRINI, Miguel Alberto
BALETER, Carlos Mario
BANZAS de MORRAL, María del C.
BARRIONETTO, Eduardo Ernesto
BARRIOS, Luis Américo
BAYLAC, Juan Pablo
BECKERIA, Carlos Armando
BENZI, María Cristina de los Angeles
BIANCHULLA, Leticia
BIZZOTTO, Ilana
BONINO, Miguel Angel
BONOMI, Silvia Mónica
BORDA, Osvaldo
BORDENAVE, Marcela Antonia
BORDIN, Hugo Antonio
BORTOLOZZI de BOGADO, Adriana R.
BRAVO, Alfredo Pedro
BRESER, Adalberto Edgardo
BRITOS, Oraldo Norvel
BULACIO, Rafael Alberto
BULLRICH, Patricia
CABALLERO MARTIN, Carlos Aurelio
CABERÓN, Juan Carlos
CAFFERATA NORES, José Ignacio
CAFIERO, Juan Pablo
CAMAÑO, Eduardo Oscar
CAMBARERI, Fortunato Rafael
CARBAJAL, Arnoldo Dante

CARCA, Elisa Beatriz
CARROSO, María Elena
CARRERA, Emilio Eduardo
CARRIO, Elisa María Ardelina
CASTILLO, José Luis
CASTRO, Carlos José
CEBALLOS de MARIN, Paul Azucena
CHITA RODRIGUEZ, Juan José
CLO A, Ramón Alberto
CORBUCCIO BLASCO, José Manuel
CRUJAGA, Alchier René
DAS NEVES, Mario
DUEÑA, Roberto Antonio
DEL PABRO, Lilian del Carmen
DELEPIANE, Carlos Francisco
DIAS LOZANO, Julio César
DÍAZ MARTINEZ, Jorge Raúl
DÍAZ, Roberto Secundino
DOMINA, Esteban Alberto
DOMINGUEZ, Dolores Carmen
DOMINGUEZ, Lorenzo Sebastián
DUBREUVIC, Carmen Nilca
DREKLIB, María Elena
DUCCI, Pedro Alfredo
DUMÓN, José Gabriel
ESCALANTE ORTIZ, Herminia Elsa
ESPINEZ BORRO, Guillermo Emilio
FABEL, Mario Nabilio
FARRASIN, Carlos Alberto
FASAB, Victor Manuel Federico
FERNANDEZ, Alberto Manuel
FERNANDEZ de COBLES, Elsa A.
FIGUEROA, Pedro Octavio
FLORES, Rafael Marcelo
FRIGOSO, Francisco Ulises
GALANTE, Pedro Jorge Roque
GALMARINI, Fernando Nicolás
GANTÉ, Nilda Celia
GARCIA, Rodolfo Mauricio
GIANNI, Gloria María Cristina
GIMENEZ, Ramón Francisco
GOODY, Norma
GOLLY, Eduardo Cefarino
GOLPE, Carlos Horacio
GONZÁLEZ, María Luisa
GONZÁLEZ GAVIOLA, Juan Horacio
GOSI, María Virginia
GUDISO, Ermelinda Amalia
GUEVARA, Cristina

GUTIERREZ, Diana Bárbara
GUTIERREZ, Gustavo Eduardo
GUZMAN, María Cristina
HAGHEM, Carlos Guillermo
HERREIRA, Amalia
HERREIRA ARIAS, Manuel Hipólito
HERRA, Martín Arturo
HERRERA, Estelita María del Carmen
HERRERA, Amalia
JACOBINA, José Horacio
JOGA, Vicente Bienvenido
KAMILLER, Ernesto Rolando
KATZBERG, Ana Raquel
LANTIERISSE, Ricardo Emilio
LABOZ, José Fernando
LAMBERTO, Oscar Santiago
LEONZANEN, María Laura
LITVIN, Helier
LOMBART de AMAYET, Sara G.
LOPEZ, Elsa Isabel
LABOZ, José Fernando
LOPEZ, José Augusto
LOPEZ ARIAS, Marcelo Eduardo
MACINTY, Horacio Antonio
MAQUEDA, Juan Carlos
MARTINEZ, Esteban
MARTINEZ, María Virginia
MARTINEZ GARCINO, Emilio Raúl
MARTINEZ ZUCCHERDI, Manuel Alberto
MARTOV, Marique José
MATZKIN, Jorge Rubén
MAURETTE, Fernando Wenceslao
MELIANDI, Elsa
MENEZ, Carlos Omar
MICHAEL, Estelita Estelita
MERCADO LUNA, Ricardo Carlos
MUGLIORZI, Julio Alberto
MIRALLES de ROMERO, Norma Amelia
MONDOLIO, Laila Elizabeth
MONDINO, Eduardo René
MONTIEL, Sergio Alberto
MOSELLO, Emilio Pedro
MOSELLO de BENZO, María del C.
MOTTE, Félix Arturo
MUSA, Laura Cristina
NATALE, Alberto Adolfo
NEDER, Jorge Humberto
NEGRI, Mario Raúl
NIEVA, Alejandro Mario

OBARRIO, Luis Manuel
OCAMPOS, Jorge Armando
OLIVA, Juan Carlos
PANDO, Ana María
PARENTELLA, Irma Fidela
PARRA, Nélida del Carmen
PASCUAL, Rafael Manuel
PATTERSON, Ricardo Ancell
PELAEZ, Victor
PELLIN, Osvaldo Francisco
PEPE, Lorenzo Antonio
PEREYRA de MONTENEGRO, María G.
PÉREZ, Jorge Telmo
PERNASETTI, Horacio Francisco
PERRINI, Gioconda Enlalia
PEZOA, Juan Carlos
PICHETTO, Miguel Ángel
PIERRI, Alberto Reinaldo
PINÓN AVILA, Celia Isabel
PIRIZ, Juan Carlos
POLINO, Héctor Teodoro
POLO, Luis Nicolás
PRUYAS, Tomás Rubén
RAIMUNDI, Carlos Alberto
RAMPI, Pascual Ángel
RICO, Aldo
ROBERTI, Raquel Griselda
ROBLES, Miguel Ángel Ernesto
RODIL, Rodolfo
RODRIGUEZ, Jesús
RODRIGUEZ, Mabel E.
RODRIGUEZ GIARVINI, Adalberto
ROGGERO, Humberto Jesús
ROJO, Rubén Darío
ROLLANO, Eduardo Daniel
ROY, Irma
RUBEO, Luis
SAGGESE, Néstor Mario
SALIM, Fernando Omar
SALINO, María Antonia
SALTO, Julio Francisco José

SÁNCHEZ, Mary
SANTANDER, Mario Armando
SARQUIZ, José Alberto
SAT, Oscar
SCHIARETTI, Juan
SCRIMIZZI, Gloria Elida
SENASTIANI, Claudio Augusto
SOBRINO, Margarita María
SORIA, Carlos Ernesto
SORIA, Edmundo del Valle
SPERATTI, Alfredo Ramiro
STORANI, Federico Teobaldo Manuel
STUBBIN, Marcelo Juan Alberto
SUÁREZ, Juan Carlos
TENEV, Carlos
TEODOSIU, Jorge Nicolás
TOGNI de VELV, Adriana Leonor
TOMA, Miguel Ángel
TREUTEL MEYER, Raúl
TULIO, Rosa Ester
VALCARCEL, Juan Manuel
VÁZQUEZ, Silvia Beatriz
VENSENTINI, Marcelo Edmundo
VERAMENDI, Juan Carlos
VIGLIONE, Atilio Oscar
VILCHE, Carlos Alberto
VILLALBA, Alfredo Horacio
VIQUEIRA, Horacio Gustavo
VITAR, José Alberto
ZUCCARDI, Cristina

AUSENTES, CON LICENCIA:

ABINAGGLE, Carlos Enrique
KAMMERATH, Germán Luis
LLOPIS, Enrique Raúl
SOLANAS, Fernando Exequiel
TOLOMEU, Leonor Ester
VIANA, Mariano Roberto

AUSENTES, CON SOLICITUD DE LICENCIA PENDIENTE DE APROBACION DE LA HONORABLE CAMARA:

ARAGONES de JUÁREZ, Mercedes M.
BRUNELLI, Naldo Raúl Adalberto
CAILLET, Carmen del Rosario
CÁMARA, Mario Ángel
CASARI de ALARCIA, Leonor
FUNES, Carlos Delcio
GATTI, Héctor Ángel
GÓMEZ DIEZ, Ricardo
GRANADOS, Dulce
ZAVALÍA, José Luis

AUSENTES, CON AVISO:

ADAIME, Felipe Teófilo
ALENDE, Oscar Eduardo
BARBERIS, Edgardo Ángel
BARRIOS ARRECHEA, Ricardo Alfredo
BRAVO, Leopoldo Alfredo
CALLABA, Anibal
CAMPERO, Rodolfo Martín
CASTILLO, Oscar Anibal
GABRIELLI, Rodolfo Federico
GARAY, Nicolás Alfredo
GONZÁLEZ, Antonio Erman
GORINI, Floreal Edmundo
JUNCOSA, Rodolfo Aldo
MARTÍNEZ, Manuel Luis
MÜLLER, Mabel Hilda
MURIEL, Néstor Jorge
PARAJÓN, José María
PASQUALINI de ACOSTA, E.
PASSO, Juan Carlos
RIVADERA, Marta Liliána
RUBINI, Mirta Elsa
RUIZ PALACIOS, José David Alberto
SAMPIETRO, Darcí
VICCHI, Raúl Horacio

— La referencia acerca del distrito, bloque y período del mandato de cada señor diputado puede consultarse en el Diario de Sesiones correspondiente a la Sesión Preparatoria (43ª reunión, período 1995), de fecha 29 de noviembre de 1995.

SUMARIO

1. Llamamiento de la bandera nacional. (Pág. 629.)
2. Diario de Sesiones. (Pág. 629.)
3. Asuntos entrados: resolución respecto de los asuntos que requieren pronunciamiento inmediato del cuerpo. (Pág. 630.)
4. Licencias para faltar a las sesiones de la Honorable Cámara. (Pág. 631.)
5. Diferimiento del término reglamentario destinado a rendir homenajes. (Pág. 631.)
6. Plan de labor de la Honorable Cámara. (Página 631.)
7. Moción de orden formulada por el señor diputado Negri de que la Honorable Cámara se aparte de las prescripciones del reglamento a fin de sustituir el término destinado a pedidos de informes o de pronto despacho, consultas y mociones de preferencia o de tratamiento sobre tablas por la consideración del proyecto de declaración al que se

refiere el número 8 de este sumario, y moción de tratamiento sobre tablas del mencionado asunto. Se aprueban ambas proposiciones. (Pág. 631.)

8. Consideración del proyecto de declaración acordado por la Honorable Cámara, sobre la base de las iniciativas presentadas al respecto, por el cual se expresa el repudio al golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 (592, 621, 647, 657, 660, 680 y 1.016-D-96). Se sanciona con modificaciones. (Página 632.)
9. Moción de orden formulada por el señor diputado Storani de que la Honorable Cámara se aparte de las prescripciones del reglamento y moción de preferencia para el proyecto de ley del que es coautor por el cual se otorga jerarquía constitucional a la Convención Interamericana de Desaparición Forzada de Personas (934-D-96). Se aprueban ambas proposiciones. (Pág. 678.)
10. Moción de orden formulada por el señor diputado Fernández de que la Honorable Cámara se aparte de las prescripciones del reglamento a fin de tratar el proyecto de resolución del señor diputado Peláez por el cual se solicitan informes al Poder Ejecutivo sobre cuestiones referidas a la produc-

ción de agua pesada en la planta de Arroyito, provincia del Neuquén (L. 132-D. 95). Es rechazada. (Pág. 679.)

11. Consideración del dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales en los proyectos de ley de los señores diputados Hernández (A. M.) (m. c.), Bullrich y otros, y Polino y otros (488, 1.204 y 4.967-D. 95) sobre reglamentación del artículo 39 de la Constitución Nacional acerca del derecho de iniciativa popular. Se sanciona con modificaciones. (Pág. 679.)

12. Apéndice:

A. Sanciones de la Honorable Cámara. (Pág. 695.)

B. Asuntos entrados:

I. Mensajes del Poder Ejecutivo. (Pág. 696.)

II. Comunicaciones del Honorable Senado. (Pág. 696.)

III. Comunicaciones de la Presidencia. (Página 697.)

IV. Dictámenes de comisiones. (Pág. 697.)

V. Dictámenes observados. (Pág. 698.)

VI. Comunicaciones de comisiones. (Pág. 698.)

VII. Comunicaciones de señores diputados. (Página 699.)

VIII. Comunicaciones oficiales. (Pág. 700.)

IX. Peticiones particulares. (Pág. 706.)

X. Proyectos de ley. (Pág. 707.)

XI. Proyectos de resolución. (Pág. 715.)

XII. Proyectos de declaración. (Pág. 730.)

XIII. Licencias. (Pág. 739.)

C. Inserciones solicitadas por los señores diputados:

1. González (M. L.). (Pág. 739.)

2. Robles. (Pág. 740.)

3. Melogno. (Pág. 740.)

4. Fadel. (Pág. 741.)

5. Menem. (Pág. 741.)

6. Gazia. (Pág. 744.)

7. Schiaretti. (Pág. 744.)

8. Giménez. (Pág. 746.)

9. Corbuelo Blasco. (Pág. 743.)

10. Cardoso. (Pág. 749.)

11. Estévez Boero. (Pág. 750.)

12. Viqueira. (Pág. 751.)

13. Carré. (Pág. 754.)

14. Flores. (Pág. 755.)

15. Bulacio. (Pág. 756.)

16. Bullrich. (Pág. 753.)

17. Sánchez. (Pág. 759.)

18. Stubia. (Pág. 761.)

D. Asistencia de los señores diputados a las sesiones (meses de junio y julio de 1995). (Pág. 763.)

—En Buenos Aires, a los veintisiete días del mes de marzo de 1996, a la hora 18 y 13:

1

IZAMIENTO DE LA BANDERA NACIONAL

Sr. Presidente (Pierri). — Con la presencia de 133 señores diputados queda abierta la sesión.

Invito al señor diputado por el distrito de la Capital Federal, don Alfredo Pedro Bravo, a izar la bandera nacional en el mástil del recinto.

—Puestos de pie los señores diputados y el público asistente a las galerías, el señor diputado don Alfredo Pedro Bravo procede a izar la bandera nacional en el mástil del recinto. (Aplausos.)

2

DIARIO DE SESIONES

Sr. Presidente (Pierri). — De conformidad con lo dispuesto por el artículo 149 del reglamento, corresponde considerar, a fin de que los señores diputados indiquen los errores que pudieran contener, los siguientes Diarios de Sesiones:

Asamblea Legislativa, 1º de marzo de 1995.
20ª Reunión, continuación de la 6ª Sesión Ordinaria, 19 y 20 de julio de 1995.

21ª Reunión, continuación de la 6ª Sesión Ordinaria, 20 de julio de 1995.

22ª Reunión, continuación de la 6ª Sesión Ordinaria, 2 de agosto de 1995.

—No se formulan observaciones.

Sr. Presidente (Pierri). — No formulándose observaciones, se tendrán por aprobados los Diarios de Sesiones en consideración, se autenticarán y archivarán.

sión, que ella misma formulara en el curso de la sesión, con respecto al proyecto de ley que versa sobre la jerarquía constitucional de la Convención Interamericana de Desaparición Forzada de Personas (expediente 931 D-96).

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar la moción de apartamiento de las precepciones del reglamento.

Se requieren las tres cuartas partes de los votos que se emitan.

— Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar la moción de preferencia para el mencionado asunto.

— Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — Queda acordada la preferencia solicitada.

10

MOCION DE ORDEN

Sr. Presidente (Pierri). — Para una moción de orden tiene la palabra el señor diputado por Neuquén.

Sr. Fernández. — Señor presidente: en una jornada histórica como la que estamos viviendo, me veo en la obligación de hacer referencia a un tema distinto pensando pura y exclusivamente en la angustia que viven cuatrocientos científicos, profesionales y técnicos argentinos de mi provincia ante lo que aparece como el casi seguro cierre de la planta de agua pesada ubicada en la localidad de Arroyito, provincia del Neuquén.

Por esa razón quiero solicitar que nos apartemos del reglamento de modo de posibilitar que tratemos con urgencia, idealmente en la sesión de hoy o a más tardar en la próxima, un proyecto de resolución relativo a la situación que se está viviendo en esa planta y que no da para más de quince o veinte días.

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar la moción de apartamiento del reglamento formulada por el señor diputado por Neuquén. Se requieren las tres cuartas partes de los votos que se emitan.

— Resulta negativa.

Sr. Presidente (Pierri). — Queda rechazada la moción.

Dado lo avanzado de la hora...

Sr. Seria (C. E.). — Si me permite, señor presidente...

Sugiero que se continúe con el orden del día, ya que podemos tratar el proyecto de ley sobre iniciativa popular en pocos minutos.

Sr. Presidente (Pierri). — Se continuará con el orden del día.

11

DERECHO DE INICIATIVA POPULAR

(Orden del Día Nº 17)

Dicamen de comisión

Honorable Cámara:

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado los proyectos de ley de los señores diputados Hernández, A. M.; Bullrich y otros, y Polino y otros, y ha tenido a la vista los de Montiel y otros; Alvarez, C. R.; Negri, Balestrini, E. A.; Mercado Luna y otros, y Maqueda, sobre iniciativa popular y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º — Reglamentease el artículo 39 de la Constitución Nacional.

Art. 2º — Los ciudadanos podrán ejercer el derecho de iniciativa popular para presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados de la Nación.

Art. 3º — No podrán ser objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

Art. 4º — La iniciativa popular requerirá la firma de un número de ciudadanos no inferior al dos (2) por ciento del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales y deberá representar por lo menos a ocho (8) distritos electorales que cumplan con el porcentaje del dos (2) por ciento del padrón de cada uno de los distritos.

Art. 5º — Requisitos de la iniciativa popular.

La iniciativa popular deberá deducirse por escrito y contendrá:

- a) La petición redactada en forma de ley en términos claros;
- b) Una exposición de motivos fundada;
- c) Nombre y domicilio del o de los promotores de la iniciativa;
- d) Identificación de quienes financien gastos que se ocasionaren durante el período previo a presentar el proyecto de iniciativa popular que la Cámara de Diputados, y la determinación de los montos respectivos;
- e) Los pliegos con las firmas de los peticionantes, con la aclaración del nombre, apellido, número y tipo de documento y domicilio que figure en el padrón electoral.

Art. 6º — Toda planilla de recolección de firmas para promover una iniciativa debe contener un resumen impreso del proyecto de ley a ser presentado, y la mención del o los promotores responsables de la iniciativa.

El resumen contendrá la información esencial del proyecto, cuyo contenido verificará el defensor del pueblo en un plazo no superior a diez (10) días previo a la circulación y recolección de firmas.

Art. 7º — Previo a la iniciación en la Cámara de Diputados, la justicia nacional electoral verificará por muestreo la autenticidad de las firmas en un plazo no mayor de veinte (20) días. El tamaño de la muestra no podrá ser inferior al medio por ciento (0,5 %) de las firmas presentadas. En caso de impugnación de firma acreditada la falsedad se desestimarán la misma del cómputo de firmas para el proyecto de iniciativa popular, sin perjuicio de las demás acciones penales a que hubiere lugar. En caso de verificarse que el cinco (5) por ciento o más de las firmas presentadas no sean auténticas se impondrá una multa de pesos cincuenta (\$ 50) por firma no auténtica y se desestimarán el proyecto de iniciativa popular.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior podrán certificar la autenticidad de las firmas todos los autorizados por la ley electoral.

Art. 8º — La iniciativa popular deberá ser presentada ante la mesa de entrada de la Cámara de Diputados de la Nación y remitida a la Presidencia para que sea admitido como proyecto cuando reúna los requisitos exigidos en los artículos precedentes. El incumplimiento de éstos provocará el rechazo sin más trámite.

Art. 9º — El rechazo del proyecto de iniciativa popular no admitirá recurso alguno.

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

Art. 10. — Admitido el proyecto de ley, la Presidencia de la Cámara de Diputados de la Nación ordenará la inclusión en el orden del día como asunto entrado, siguiendo en adelante el trámite previsto para la formación y sanción de las leyes.

Recibida la iniciativa y cumplidos los requisitos del artículo 39, el presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas lo girará para su tratamiento a la Comisión de Labor Parlamentaria, o la que cumpla sus funciones, la que deberá producir dictamen a más tardar para la segunda reunión de dicho cuerpo.

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

La Cámara podrá girar la iniciativa a sus comisiones respectivas, las que tendrán cada una quince (15) días corridos para dictaminar; si lo hicieran en común se sumarán los plazos.

Vencido el término anterior, con o sin despacho, el cuerpo procederá al tratamiento de la iniciativa, pudiendo a tal efecto declararse en comisión manteniendo la preferencia.

Art. 11. — Admitido el proyecto de ley por iniciativa popular ante la Cámara de Diputados de la Nación, el Congreso deberá darle expreso tratamiento dentro del término de doce (12) meses.

Art. 12. — Queda prohibido aceptar o recibir para el financiamiento de todo proyecto de ley por iniciativa popular, en forma directa o indirecta:

- a) Contribuciones privadas anónimas, con excepción de lo producido por colectas populares con una contribución máxima autorizada de cincuenta pesos (\$ 50) por persona;
- b) Aportes provenientes de entidades autárquicas o descentralizadas, nacionales o provinciales, sociedades anónimas con participación estatal o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, provincias, municipios, o entidades autárquicas o descentralizadas o de empresas que exploten juegos de azar;
- c) Aportes de gobiernos extranjeros;
- d) Aportes de entidades extranjeras con fines de lucro;
- e) Contribuciones superiores a treinta mil pesos (\$ 30.000);
- f) Contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales o profesionales.

Art. 13. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.
Sala de la comisión, 13 de marzo de 1996.

Carlos E. Soria. — Sara G. Liponezky de Amaret. — Sergio E. Acevedo. — Miguel P. A. Alterach. — Norma Godoy. — Carlos O. Menem. — Miguel P. A. Pichetto. — Oscar Sat.

Disidencia parcial:

Guillermo R. Aramburu. — Elisa M. A. Carrío. — Melchor R. Cruchaga. — Ricardo Gómez Díez. — Ricardo G. Mercado Luna. — Sergio A. Montiel. — Alberto A. Natale. — Alejandro M. Nieva. — Celía I. Piñón Avila.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado en forma exhaustiva todos los proyectos presentados respecto a la reglamentación del artículo 39 de la Constitución Nacional relativos a "iniciativas populares", y ha concluido en el proyecto que integra el presente tomando en consideración todos los antecedentes doctrinarios y de derecho comparado posibles.

Corresponde viabilizar el pleno ejercicio del derecho de iniciativa popular que consagra la Carta Magna, por lo que junto con los argumentos que ampliaremos en su oportunidad aconseja la sanción del proyecto que se eleva.

Carlos E. Soria.

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL DEL SEÑOR DIPUTADO RICARDO GOMEZ DIEZ

Señor presidente:

1º — El despacho de la Comisión de Asuntos Constitucionales establece que los ciudadanos podrán presentar proyectos de ley sin aclararse debidamente si se trata de un proyecto formulado o de una simple propuesta de ley. Entendemos que la expresión proyecto de ley debiera abarcar las dos posibilidades: la de proyecto formulado y la de simple propuesta.

Se fundamenta este criterio en que exigir la presentación de un proyecto exhaustivamente articulado puede debilitar el ejercicio del derecho de iniciativa, pues no sería fácil la elaboración y comprensión de una norma detallada por parte de los ciudadanos comunes que en su generalidad carecen de conocimiento de la técnica jurídica. En cambio, sería más fácil prestar la adhesión a una propuesta que contuviera las ideas centrales de un proyecto de ley.

Propuesta de texto:

Artículo 2º — Los ciudadanos podrán ejercer el derecho de iniciativa popular para presentar proyectos de ley, debidamente articulados o estableciéndose las propuestas o directrices esenciales, ante la Cámara de Diputados de la Nación.

Artículo 5º —

a) La petición redactada en forma de ley o conteniendo las propuestas o directrices esenciales en términos claros.

2º — El despacho tampoco contempla el caso de proyectos para cuyo tratamiento la Constitución (artículo 75, inciso 19) determina que la Cámara de origen es el Senado. El artículo 39 de la Constitución Nacional que contempla la iniciativa popular dice que los proyectos de esta índole deben ser presentados ante la Cámara de Diputados existiendo consenso en la doctrina (Bidart Campos; Martínez Peroni; Natale) acerca de que la presentación ante este órgano significa que el mismo actúa como Cámara de origen. A nuestro entender aquellos proyectos donde el Senado actúa como Cámara de origen quedarían excluidos de la iniciativa popular, pues los provenientes de esta última solamente pueden ser presentados como se dijo ante la Cámara de Diputados. En consecuencia, consideramos que debería incluirse entre las materias excluidas de la iniciativa popular a las especificadas en el artículo 75, inciso 19, 2º párrafo.

Propuesta de texto:

Artículo 3º — No podrán ser objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto, materia penal y los que tengan como Cámara de origen al Senado de la Nación.

3º — Si bien el despacho de la comisión prevé que a los proyectos presentados por vía de iniciativa se les dará el trámite corriente para los proyectos comunes

(pase a comisión, despacho de la comisión, etcétera) debería establecerse expresamente que este tipo de proyectos son susceptibles como cualquier otro de ser modificados y hasta preverse su rechazo por parte de cualquiera de las Cámaras del Congreso.

En este orden de ideas, también se estima conveniente que si una de las Cámaras rechazare el proyecto éste no podría ser tratado hasta un año después. Esta previsión o recaudo podría ser considerado en pugna con el artículo 39 de la Constitución Nacional que impone al Congreso el tratamiento dentro del año de su presentación. Entendemos que tal colisión no existe porque el requisito constitucional estaría cumplido con el tratamiento del proyecto dentro del año sin estimarse que el plazo de 12 meses está provisto para adoptar un pronunciamiento. Ante esta posible circunstancia sería conveniente prever que transcurrido el año durante el cual no se puede tratar el proyecto por disparidad de ambas Cámaras podría considerarse que la notificación del 1 % de los electores que suscribieron la iniciativa popular sería suficiente para impulsar su nuevo tratamiento una vez transcurrido el año durante el cual no se pudo considerar.

Propuesta de texto:

Artículo 10. — Introducir como último párrafo lo siguiente:

Las comisiones podrán introducir modificaciones al proyecto presentado como iniciativa popular.

Si una de las Cámaras rechazara totalmente el proyecto no podrá repetirse en las sesiones del año en que fue tratado. Para que pueda ser considerado nuevamente en las sesiones del año siguiente el proyecto deberá ser ratificado por el 1 % de los electores inscritos en el padrón electoral que habían suscrito la presentación inicial.

4º — Por último, parece excesiva la cantidad de distritos (ocho) requerida para la presentación de un proyecto. Ello más aún si se tiene en cuenta que se requiere la adhesión del 2 % de los inscritos en el padrón electoral de cada distrito.

Podría atenuarse esta elevada exigencia ya sea bajando a cinco los distritos o bien estableciendo una escala gradual de electores siendo menor en las provincias más pobladas y aumentando en las menos pobladas. Pareciera que no es el mismo esfuerzo reunir aproximadamente 120.000 firmas en la provincia de Buenos Aires que 1.200 en Santa Cruz.

Propuesta de texto:

Artículo 4º — Agregar como último párrafo lo siguiente:

El porcentaje establecido precedentemente regirá cuando el padrón electoral no exceda de dos millones de inscritos. Arriba de esa cantidad se reducirá el porcentaje al 1 % hasta un máximo de cuatro millones de ciudadanos registrados.

5º — El texto del artículo 1º es sobrecabundante. Por ello se propone su supresión.

Ricardo Gómez Díez.

ANTECEDENTES

1

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, ...

INICIATIVA POPULAR

Artículo 1º — Los ciudadanos con capacidad para votar, en el número que se refiere al artículo segundo de la presente ley, podrán ejercer el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley.

Art. 2º — La iniciativa deberá ser promovida por un número de electores no inferior al 3 % del padrón nacional utilizado en la última elección nacional.

En ningún caso podrá dicho porcentaje provenir de un solo distrito electoral.

Art. 3º — En cada distrito electoral, la justicia federal con competencia electoral autenticará las firmas de los presentantes consignadas en un acta en la cual se hará constar los nombres, domicilio y documento de cada uno de los peticionantes.

Art. 4º — La iniciativa deberá contener: el texto articulado del proyecto, una fundada exposición de motivos y las firmas certificadas en la cantidad suficiente.

Art. 5º — No podrán ser objeto de iniciativa popular: la reforma constitucional, los tratados internacionales, los tributos, la Ley de Presupuesto, la regulación en materia penal ni la Ley de Ministerios.

Art. 6º — La iniciativa deberá ser presentada ante la Cámara de Diputados de la Nación, debiendo ser tratada por el Congreso dentro del término de los doce meses.

Art. 7º — La Cámara de Diputados de la Nación tendrá a su cargo resolver acerca de la admisibilidad del proyecto de ley presentado. Si el mismo no reúne los requisitos exigidos en la presente ley, será rechazado sin más trámite.

Art. 8º — Una vez admitido el proyecto de ley presentado, será girado a la Presidencia de la Cámara de Diputados quien ordenará su inclusión en el orden del día como asunto entrado, siguiendo en adelante el trámite previsto por la Constitución y el Reglamento de la Cámara.

Art. 9º — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Antonio M. Hernández,

2

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, ...

Artículo 1º — Regláméntase el artículo 39 de la Constitución Nacional.

Art. 2º — El derecho de iniciativa es la facultad de una determinada cantidad de ciudadanos para proponer leyes y exigir que sean tratadas por el Poder Legislativo de la Nación.

Art. 3º — Requisitos de la iniciativa popular.

La iniciativa deberá deducirse por escrito y contendrá:

- Firmas de ciudadanos en un número equivalente al tres por ciento (3 %) del padrón electoral nacional utilizado en la elección inmediata anterior para diputados de la Nación. Dichas firmas deben ser obtenidas en un número de ocho (8) provincias o siete (7) provincias y la ciudad de Buenos Aires, incluyendo un mínimo de tres por ciento (3 %) de los citados padrones electorales respectivos en cada una de ellas;
- La petición redactada en forma de la ley en términos claros;
- Los hechos en que se funde explicados claramente;
- El nombre y domicilio del promotor de la iniciativa;
- Identificación y montos de quienes financien gastos que se ocasionaren durante el período previo a presentar el proyecto de iniciativa popular ante la Cámara de Diputados.

Art. 4º — Toda planilla de recolección de firmas para peticionar una iniciativa debe contener:

- Impuesto un resumen del proyecto de ley a ser presentado.
El resumen contendrá la información esencial del proyecto, en un texto que no debe exceder de cien palabras, cuyo contenido verificará el defensor del pueblo en un plazo no superior a los diez (10) días, previo a la circulación y recolección de firmas;
- Apellido, nombre, domicilio, documento de identidad del firmante y fecha en la que firmó.

Art. 5º — La circulación de una petición de iniciativa tendrá el tiempo límite de un año, vencido el cual deberá haberse reunido la cantidad de firmas requeridas por esta ley.

Art. 6º — Previo a su iniciación en la Cámara de Diputados, la justicia nacional electoral verificará por muestreo la autenticidad de las firmas en un plazo no mayor de quince días.

El tamaño de la muestra no podrá ser inferior al medio por ciento (0,5 %) de las firmas presentadas.

En caso de impugnación de firma, de oficio o a pedido del interesado, se desestimará la misma del cómputo de firmas para el proyecto de iniciativa popular, sin perjuicio de las demás acciones penales a que hubiere lugar.

En caso de verificarse que el quince por ciento (15 %) o más de las firmas presentadas no sean válidas se impondrá una multa de cincuenta pesos (\$ 50) por firma no válida y se desestimará el proyecto de iniciativa popular.

Art. 7º — Presentado el proyecto de ley por iniciativa popular ante la Cámara de Diputados de la Na-

El Congreso deberá darle expreso tratamiento dentro del término de doce (12) meses.

Vencido dicho término sin que fuere rechazado o sancionado, el Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, deberá someter dicho proyecto a consulta popular. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación, lo convertirá en ley y su promulgación será automática.

Art. 8º — Queda prohibido aceptar o recibir para el financiamiento de todo proyecto de ley por iniciativa popular, en forma directa o indirecta:

- a) Contribuciones privadas anónimas, con excepción de lo producido por colectas populares con una contribución máxima autorizada de cincuenta pesos (\$ 50) por persona;
- b) Aportes provenientes de entidades autárquicas o descentralizadas, nacionales o provinciales, sociedades anónimas con participación estatal o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, provincias, municipios, o entidades autárquicas o descentralizadas o de empresas que exploten juegos de azar;
- c) Aportes de gobiernos extranjeros;
- d) Aportes de entidades extranjeras con fines de lucro;
- e) Contribuciones superiores a \$ 30.000.

Art. 9º — El Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Medios de Comunicación, garantizará el acceso equitativo para los argumentos a favor y en contra del proyecto de iniciativa popular, en los medios de comunicación radiotelevisivos.

Art. 10. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Patricia Bullrich. — Jorge M. A. Argüello.
— Roberto S. Digón.

3

PROYECTO DE LEY

Senado y Cámara de Diputados, ...

Artículo 1º — El objeto de esta ley es regular la iniciativa popular de acuerdo a lo establecido en el artículo 39 de la Constitución Nacional.

Art. 2º — A los efectos de esta ley, la iniciativa popular es el derecho político y social que tienen los ciudadanos de presentar proyecto de ley ante el Congreso de la Nación, para que luego se dicte o se rechace.

La iniciativa popular tendrá como Cámara de origen la Cámara de Diputados y como revisora la del Senado.

Art. 3º — La iniciativa popular podrá ser solicitada por:

- a) Cualquier ciudadano;
- b) Una organización no gubernamental;
- c) Una organización sindical.

En todos los casos se requerirá el 2 por ciento de firmas ciudadanas, de por lo menos tres distritos electorales y acreditar domicilio legal.

En el caso de las organizaciones no gubernamentales y sindicales deberán acreditar su personería jurídica y copia de sus estatutos sociales.

Art. 4º — La mesa de entradas de la Cámara de Diputados de la Nación deberá otorgar gratuitamente el modelo de petitorio de iniciativa popular con copia de la presente ley.

Art. 5º — El plazo de recolección de avales será de 6 meses a partir del retiro del formulario tipo y su respectiva inscripción en el libro de iniciativa popular, que deberá tener la mesa de entradas de la Cámara de Diputados.

Art. 6º — Ante dudas de la autenticidad de los avales, la Cámara de Diputados podrá solicitar la certificación del diez por ciento de los mismos a los promotores de la iniciativa popular. El plazo no podrá exceder los dos meses a partir de la notificación.

La certificación de firmas podrá ser por:

- a) Escribano público;
- b) Justicia electoral;
- c) Registro Nacional de las Personas;
- d) Carta documento.

Art. 7º — El petitorio de "iniciativa popular" deberá estar encabezado por el o los promotores y el número de inscripción.

Deberá contar con el proyecto causal del pedido que será redactado como proyecto de ley.

Deberá estar escrito con letra legible de imprenta y constar con el nombre, apellido, dirección, número y tipo de documento de identidad y firma de cada avalante.

Art. 8º — Serán causal de inadmisión de la iniciativa popular:

- a) Aquellas propuestas que no cumplan con los requisitos establecidos en el artículo quinto y séptimo;
- b) Aquellas propuestas que no cumplan con los requisitos establecidos en el artículo sexto cuando sean solicitados.

Art. 9º — Cumplidos los requisitos de los artículos quinto y séptimo, y de ser solicitados los requisitos del artículo sexto, la mesa de entrada de la Cámara de Diputados de la Nación deberá girarlo a las comisiones que correspondan para ser aprobado o rechazado.

Cuando sea girado a una sola comisión deberá ser tratado y despachado en el plazo de 30 días, y en 60 días cuando el giro sea a más de una comisión. En caso de no ser tratado el proyecto de ley en la comisión o en las comisiones a las que fuese girado en los plazos anteriormente mencionados, deberá ser tratado en el recinto de la Cámara de Diputados en el plazo de 120 días para su aprobación o rechazo, a los efectos de poder ser girado a la Cámara revisora, a los efectos de cumplir con el plazo establecido en el artículo 39 de la Constitución Nacional.

Los promotores deberán ser invitados a las reuniones de comisión y podrán participar de las deliberaciones sobre la iniciativa, pero no podrán votar.

Art. 10. — Cuando el proyecto sea rechazado o modificado sustancialmente por el Congreso, la iniciativa deberá someterse a la consulta popular.

Art. 11. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Héctor T. Polino. — Alfredo P. Bravo. — Guillermo E. Estévez Boero. — Graciela Fernández Meijide. — Rafael H. Flores. — Juan M. A. Marcolli. — Martín Mendoza. — Fernando E. Solanas.

OBSERVACIONES

I

Buenos Aires, 25 de marzo de 1996.

Al presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Alberto R. Pierri.

S/D.

De mi consideración:

Visto el Orden del Día Nº 17, despacho de la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre la reglamentación del artículo 39 de la Constitución Nacional vengo a hacer las siguientes observaciones a los dictámenes:

1. — Quiero suponer que la inclusión del artículo 39 en la Constitución Nacional conlleva la vocación de permitir a los ciudadanos una mayor participación en la formación de las leyes. Cuando en ese mismo artículo se expresa que la ley no podrá exigir más del 3 % del padrón electoral, como aval para presentarla, está otorgando la posibilidad a este Congreso de ser ampliamente participativo, lo que parece ser el espíritu de este artículo, exigiendo solamente avales del 0,00001 del padrón electoral.

2. — Los dictámenes de la Comisión de Asuntos Constitucionales en materia de avales, plantean requisitos que serían prácticamente imposibles de cumplir con la mayoría de los ciudadanos salvo que lo hagan en nombre de un partido político, en cuyo caso sería razonable que ese ciudadano lo entregue a ese partido político o a sus representantes. La cantidad de avales requeridos exigen mayores requisitos que para constituir un partido político.

3. — Se establecen exigencias de redacción y fundamentación que no son requisitos del reglamento de esta Cámara, que parece presuponer que esta ley será un instructivo para los ciudadanos, a quienes no se consideran capaces de redactar con claridad.

4. — Por estos caminos se limita la posibilidad del ciudadano común a acceder al derecho del artículo 39, obligándolo a recurrir a un partido político o a organizaciones no gubernamentales o sindicales.

5. — Cuando se exige una cantidad de distritos electorales se imponen exigencias irrazonables, por cuanto muchas veces el ámbito de aplicación puede estar destinado a regiones que incluyen menos de 8 distritos electorales, más aún si se consideran excluidos el tratamiento

de temas como los constitucionales, tratados internacionales, tributos, presupuestos y materia penal. Las excepciones son evidentes.

6. — Se establecen exigencias de control de apoyo que ni siquiera tienen los partidos políticos.

7. — Se deja al arbitrio del Congreso el tratamiento del proyecto de ley.

8. — Debe incluirse la posibilidad de que los autores o quienes ellos designen, informen en la comisión y en el recinto sobre sus proyectos.

9. — Como están redactados estos proyectos y los distintos dictámenes surge con claridad la idea de querer limitar la iniciativa de los ciudadanos, obligándolos a presentar sus proyectos a través de un diputado de su distrito o adhiriendo a algún partido político, lo que sin duda es contrario al espíritu del constituyente.

Manuel Martínez Zuccardi.

2

Buenos Aires, 25 de marzo de 1996.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Alberto R. Pierri.

S/D.

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme al señor presidente, con el fin de elevarle en los términos del artículo 95 del Reglamento de la Honorable Cámara, mis observaciones al despacho de la Comisión de Asuntos Constitucionales contenido en el Orden del Día Nº 17, referido a "reglamentación del artículo 39 de la Constitución Nacional, referido al derecho de la iniciativa popular".

En primer lugar, el artículo 2º viene a reiterar un derecho vigente anterior a la reforma de la Constitución de 1994, con lo cual en nada proyecta este derecho de la iniciativa popular.

Asimismo, lo dispuesto por el artículo 3º del proyecto desnaturaliza totalmente el nuevo precepto constitucional.

No continuaré señalando las graves falencias de este proyecto, cuyas exigencias reglamentarias cercenan abiertamente hasta el derecho de peticionar a las autoridades.

Por todo ello y por las razones que en oportunidad del debate en el recinto expondré, dejo así planteadas mis observaciones al despacho mencionado.

Sin otro particular, saludo al señor presidente con mi consideración más distinguida.

Luis N. Polo.

3

Buenos Aires, 21 de marzo de 1996.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Alberto R. Pierri.

Señor presidente:

Por el presente venimos a observar el despacho emitido por la Comisión de Asuntos Constitucionales con-

enido en el Orden del Día N° 17, referido a "Constitución Nacional: reglamentación del artículo 39 de la misma sobre el derecho de la iniciativa popular" (Expedientes 488-D-1995, 1.204-D-1995 y 4.967-D-1995.)

Los motivos son de índole técnica y también tienen que ver con cuestiones de fondo.

Si bien sobre muchos temas hay consenso, el problema sólo puede ser analizado integralmente.

Lo que los diputados del MODIN queremos expresar de una manera clara y sencilla, es que de nada sirven las declaraciones de derechos, si las garantías no son efectivas y si los procedimientos elegidos para permitir conducir por un camino estéril a la frustración del objetivo.

1º— Desde el punto de vista formal impugnamos el procedimiento con el que la Comisión de Asuntos Constitucionales aprobó el despacho, ignorando la participación que le correspondía a la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento, conforme al giro que se le había dado a algunos de los proyectos.

2º— Desde el punto de vista operativo, creemos que el despacho consensuado no es idóneo para obligar al Congreso a expedirse en el plazo establecido en el artículo 39 de la Constitución.

Sabemos que nos encontramos frente a uno de los modos de democracia semidirecta recientemente incorporados por la Constitución. Las dificultades en la reglamentación surgen de aspectos estructurales que hacen a la misma esencia del Poder Legislativo y a la forma representativa y republicana de gobierno.

Esta complicación a la que aludimos, se prueba frente a la realidad. La misma cláusula transitoria tercera decía que "la ley que reglamente el ejercicio de la iniciativa popular deberá ser aprobada dentro de los 18 meses de esta sanción" y sin embargo, los legisladores seguimos adelantando su dictado. Al punto que está por vencerse el plazo y ningún proyecto ha merecido la aprobación de su Cámara iniciadora.

Muchas veces, las provisiones temporales resultan superadas por circunstancias de la realidad. Algunas veces la búsqueda de la solución adecuada requiere más tiempo. Es indudable que el bien común que reportará un buen ejercicio de esta forma de democracia semidirecta, es más importante que un elemento accidental como es el tiempo para el dictado de una norma, sobre todo cuando lo que está en el centro del debate, hace al pleno ejercicio de la democracia.

Si al límite temporal le sumamos que conforme el artículo 82 en todos los casos "la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente" y que "se excluye en todos los casos la sanción ficticia o *ficta*"; obtenemos como conclusión que el derecho de iniciativa que tienen los ciudadanos para presentar proyectos en la Cámara de Diputados, puede convertirse en un derecho imposible de ser puesto en práctica.

Por eso el centro del debate debe estar dado en cómo se puede instrumentar un procedimiento para que el Congreso Nacional se vea movido a tratar la iniciativa dentro del plazo legal. La práctica constitucional nos demuestra que si no hay algún tipo de sanción, será

muy difícil "darles expreso tratamiento —a los proyectos originados en una iniciativa popular— dentro del término de doce meses".

El problema no es nuevo. Ha sido ampliamente debatido entre los constitucionalistas, sin solución unánime. Si el Poder Legislativo es la cabeza de un poder del Estado y si los legisladores gozamos de especiales inmunidades y sólo podemos ser sancionados o removidos por el propio cuerpo por mayorías especiales, ningún otro poder puede interferir en decisiones que hacen al despliegue de nuestras facultades.

Por eso, si nos remontamos a los antecedentes tenidos en cuenta por los convencionales constituyentes, vemos que las formas de democracia semidirecta en general se tratan juntas. Se dedican muchos renglones a la "consulta popular", pero se aporta muy poco en materia de "iniciativa popular".

Tenemos que reconocer que en términos generales las pautas constitucionales han sido respetadas. La falla se encuentra en los caminos adoptados en la búsqueda de eficacia.

Como respuesta, hemos elaborado una propuesta alternativa, que presentamos independientemente con la certeza de que el despacho de comisión contenido en el Orden del Día N° 17 será declarado nulo.

Como elementos fundamentales de nuestro proyecto podemos destacar:

a) **Ámbito personal:** la iniciativa puede ser elaborada por un ciudadano individual, organizaciones ciudadanas, grupo de interés, asociaciones civiles o sociedades comerciales, siempre que cuente con el respaldo popular indicado.

b) **Ámbito temporal:** la iniciativa debe ser presentada en la Cámara de Diputados como iniciadora y debe ser tratada dentro del año. Nuestro objetivo es evitar que la falta de tratamiento produzca la caducidad, pero advencamos serias dificultades, frente a una interpretación armónica del sistema republicano y a la jerarquía que tiene el Poder Legislativo cuyos miembros no pueden ser removidos más que por sí mismos (artículo 66, de la Constitución Nacional).

Am cuando la misma Constitución establece la obligatoriedad de darle expreso tratamiento a la iniciativa —que puede ser positivo o negativo—, deja una laguna de derecho, para el caso que exista silencio. Por eso lo que le ha faltado a la ley es la incorporación de métodos internos de sanciones, como desencont de dietas, y confiar que la autolimitación y posibilidad vendrá cuando se reglamente la Ley de Ética Pública.

c) **Ámbito material:** la iniciativa popular puede tener como contenido todas aquellas materias que no están expresamente vedadas. Es decir que se excluyen los referidos a la reforma constitucional, los tratados internacionales, los tributos, el presupuesto y los de materia penal.

d) **Procedimiento:** a fin de garantizar el pleno ejercicio del derecho, hemos desarrollado el procedimiento y los plazos que van desde la presentación del proyecto en mesa de entradas, la fijación de comisiones, la realización de reuniones conjuntas y la fijación de las audiencias públicas para que expongan los grupos interesados.

Responsabilidad política y penal

Como queda claro de lo expuesto la única forma de garantizar que la ley sea tratada dentro de los doce meses, haciendo que la votación no se vea como un capricho, sino que genere una práctica constitucional, creemos que en cada caso de incumplimiento la Cámara por medio de una comisión especial deberá pedir la aplicación de la Ley de Ética Pública, que debe dictarse en los términos del artículo 36, *in fine*.

El articulado que proponemos es el siguiente:

LEY REGLAMENTARIA DEL DERECHO RECONOCIDO EN EL ARTICULO 39, DE LA CONSTITUCION NACIONAL: LA INICIATIVA POPULAR

Artículo 1º — Objeto. La presente ley tiene como objeto dar operatividad al derecho de iniciativa popular contemplado en el artículo 39, de la Constitución Nacional.

Art. 2º — Ambito personal. Los ciudadanos individualmente o colectivamente organizados, asociaciones civiles, grupos de interés, sociedades comerciales podrán promover la presentación de proyectos de ley, mediante la modalidad establecida para la iniciativa popular, siempre y cuando sus proyectos sean acompañados por la cantidad de firmas requeridas.

Art. 3º — Porcentaje de adhesión. La iniciativa popular requerirá la firma o la adhesión de un número de ciudadanos no inferior al dos por ciento del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados. Dicho mínimo deberá cumplirse por lo menos en siete de los veinticuatro distritos.

Art. 4º — Requisitos formales para su presentación. Toda iniciativa que reúna como mínimo el número de adhesiones requeridas deberá presentarse por escrito y contendrá:

- a) El proyecto de ley redactado conforme forma de estilo;
- b) Los fundamentos con la exposición de motivos;
- c) Nombre, documento que lo acredite y domicilio del o de los promotores de la iniciativa;
- d) Planillas anexas con la firma de los adherentes, con indicación de nombre, domicilio y documento de identidad con el que figure en el padrón electoral;
- e) Deberá advertirse a cada adherente que la firma en la planilla, implica una declaración jurada del proyecto cuyo texto avala;
- f) Cada planilla deberá incluir un resumen que resuma el tema del proyecto a presentarse, y el nombre de los promotores responsables, y deberá ser visada previamente por la Secretaría Electoral. Además deberá contener la indicación de que el firmante podrá ser citado para reconocimiento de firma.

Art. 5º — Control. En todos los casos que se inicie el proceso para lograr adhesiones deberá notificarse al defensor del pueblo, para que lleve a cabo el control que estime necesario.

Art. 6º — Retracción. Toda adhesión es retractable hasta el momento de la presentación del proyecto en la Mesa de Entradas de la Cámara. Puede formalizarse mediante una nota presentada en la misma mesa. Ello sin perjuicio de la notificación que se efectúe a sus promotores.

Art. 7º — Financiamiento. Debe ponerse en conocimiento del adherente y de la Justicia Nacional Electoral, los datos identificatorios de quienes financien los gastos y la estimación de los montos respectivos.

Art. 8º — Verificación de las firmas. Previo a su ingreso por la Mesa de Entradas en la Cámara de Diputados, la Justicia Electoral verificará por muestreo la autenticidad de las firmas presentadas. El tamaño de la muestra se fijará entre el 0,5 % y el 1 % de las firmas presentadas.

Comprobada una falsedad, se desestimará la misma para el cómputo de adhesiones y se formulará la correspondiente denuncia penal.

Si más del 10 % del muestreo arroja como resultado que las firmas no son auténticas, además de la denuncia penal, se destinará *in limine* el pedido de iniciativa popular y se impondrá una multa entre \$ 50 y \$ 100 por cada firma no auténtica constatada.

Para la certificación de autenticidad son válidos todos los métodos autorizados por la Justicia Electoral.

Art. 9º — Presentación y admisión. Cumplido el paso por la Justicia Electoral, la iniciativa popular deberá ser ingresada por la Cámara de Diputados de la Nación y girada a Dirección Comisiones, para que se establezcan las comisiones con competencia en el asunto. Para el tratamiento de este tipo de proyectos, las comisiones sesionarán en reuniones conjuntas, debiendo adaptarse el reglamento interno a las disposiciones de esta ley.

Art. 10. — Audiencia pública. Girado el proyecto, la comisión cabecera fijará la primera audiencia pública a la que deberán concurrir los promotores, sus asesores y demás grupos interesados en que el proyecto sea aprobado a fin de explicar las ventajas del proyecto.

Art. 11. — Reunión conjunta de comisiones. Despacho: oídos los promotores, los grupos de interés, asesores y consultores que se estime convenientes, se fijará una fecha para la emisión del dictamen de comisión. Los despachos sólo podrán expedirse por la aprobación o por el rechazo. Sólo podrán corregirse defectos de técnica legislativa, sin alterar el espíritu de los promotores.

Art. 12. — Inclusión en el orden del día. Preferencia. Dictaminado el plenario de comisiones afectadas al estudio de la iniciativa, el proyecto se incluirá inmediatamente en el orden del día, y automáticamente tendrá privilegio para ser tratado en la sesión siguiente al vencimiento del plazo del artículo 95 del reglamento interno de la Cámara.

Art. 13. — Plazo. La Cámara de Diputados deberá expedirse en el plazo de seis meses. Si el proyecto cuenta con media sanción deberá ser remitido al Senado, donde recibirá un tratamiento similar al establecido para la Cámara de Diputados, debiendo adaptarse el reglamento interno.

Art. 14. — *Responsabilidades.* Aplicación de la Ley Ética Pública. Si la ley no fuera tratada dentro del año de su introducción, los legisladores integrantes de las comisiones respectivas, o quienes resulten en definitiva responsables de la demora serán sometidos a las consecuencias que imponga la Ley de Ética Pública una vez que la misma sea sancionada.

Art. 15. — *Financiamiento. Prohibiciones.* Se prohíbe el financiamiento de este tipo de actos por:

- a) Contribuciones privadas anónimas;
- b) Empresas que exploten juegos de azar;
- c) Gobiernos extranjeros.

Se admiten todas las contribuciones que se hagan públicas la apertura de cuentas bancarias especiales, y todo tipo de financiamiento lícito y comprobable. Los promotores estarán obligados a llevar libros contables.

Si agotada la gestión quedaran excedentes, los fondos deberán ser entregados a entidades de bien público con destino a la niñez desvalida.

Art. 16. — *Autoridad de contralor. Aplicación del artículo 42, ley 23.298.* La Junta Electoral tendrá a su cargo el contralor con relación a la aplicación por los particulares de la presente ley. Los promotores tendrán responsabilidad personal.

Se hacen extensivas a la presente, las sanciones previstas por el artículo 42 de la ley 23.298.

Art. 17. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aldo Rico. — Liliana Ayetz. — Emilio P. Morello.

4

Buenos Aires, 26 de marzo de 1996.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Alberto R. Pierri.

De mi mayor respeto:

Tengo el agrado de dirigirme al señor presidente con el objeto de solicitarle tenga a bien poner a consideración de la Honorable Cámara las siguientes observaciones al dictamen de comisión producido en relación con el dictamen por el cual se reglamenta el artículo 39 de la Constitución Nacional, referido a la iniciativa popular, lo cual se efectúa en término, de acuerdo con lo previsto en el artículo 95 del reglamento. Paso a exponer las observaciones y correspondientes fundamentos al dictamen de referencia.

I. El proyecto, que reglamenta el artículo 39 de la Constitución Nacional, establece esto último en su artículo 1º, en tanto que en su artículo 3º dispone cuáles son los casos que no podrán ser objeto de iniciativa popular. Ambas disposiciones son absolutamente impropias de una ley: la primera porque no se trata de una norma jurídica sino un fundamento que da razón de la ley; la segunda porque los casos en que no procede la iniciativa popular se encuentran previstos en el artículo 39, no pudiendo ser suprimido ninguno de ellos. En consecuencia, vale decir que lo que hace el artículo 1º del proyecto es incurrir en una redundancia norma-

tiva inaceptable. El artículo 2º, por su parte, establece que la iniciativa popular se ejerce para presentar proyectos de ley: esto ya está dispuesto en la Constitución y no puede ser de otra manera. No cabe incluir ninguno de los tres artículos en la ley que se propone sancionar.

II. El proyecto prevé en su artículo 4º al dos por ciento del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales, como piso para poder presentar una iniciativa popular, con lo cual coincidimos. En cambio no coincidimos con que se prevea un solo y universal supuesto de iniciativa popular, para lo cual se deba reunir el referido dos por ciento en solamente ocho distritos electorales. En los casos en que la materia de la iniciativa sea de impacto nacional es correcto exigir un número amplio de distritos participantes —el número de ocho nos parece correcto—, pero si el proyecto está referido a un tema estrictamente local, pero de competencia del Congreso Nacional, lo razonable es que solamente se exija la firma de electores pertenecientes a los distritos involucrados. Caso de la construcción de una obra pública o de una expropiación. En estos casos la exigencia del 3 %, prevista como techo en el artículo 39 de la Constitución Nacional, no resulta razonable.

Pero además, ¿quién va a determinar cuáles son los ocho distritos donde se deben recolectar las firmas? El proyecto guarda silencio al respecto. No nos parece propio que el tema pase a la reglamentación del Ejecutivo, y que éste pueda manipular políticamente una cuestión tan delicada, quedando bajo su competencia la resolución de la cuestión.

Nosotros proponemos que en los casos de iniciativas populares de alcance nacional la propia ley disponga que los ocho distritos deberán formarse necesariamente: por los cuatro más numerosos del país y por otros cuatro a criterio de los promotores de la iniciativa. Si esta propuesta no es aceptada la ley deberá especificar en forma expresa que la elección de los ocho distritos queda a criterio de los promotores de la iniciativa. La determinación de cuándo corresponde una iniciativa de carácter particular, limitada a uno o varios distritos, según sea el alcance del proyecto, debe ser competencia de la Justicia Nacional Electoral.

Propuesta de texto en remplazo del artículo 4º:

Artículo 1º: "La iniciativa popular de un proyecto de ley, prevista en el artículo 39 de la Constitución Nacional, requerirá la firma de un número de ciudadanos no inferior al dos (2) por ciento del padrón electoral, utilizado para la última elección de diputados nacionales y deberá representar por lo menos a los cuatro más numerosos del país y a otros cuatro distritos a criterio de sus promotores, debiendo cumplir con dicho porcentaje del dos (2) por ciento cada uno de los distritos".

Alternativa: misma redacción propuesta en el dictamen, pero agregar el siguiente párrafo en punto y seguido: "La determinación de los distritos electorales a criterio de los promotores".

"Cuando la iniciativa se ocupe de temas exclusivamente vinculados al ámbito territorial de uno o más distritos electorales, la recolección de firmas deberá realizarse solamente en los referidos distri-

tos, hasta alcanzar el porcentaje del tres por ciento de los allí empadronados. La Justicia Nacional Electoral será la competente para determinar la circunstancia indicada en la presente disposición”.

III. En su artículo 5º el proyecto establece las condiciones para presentar la iniciativa popular. Lo hace de un modo confuso, en razón de que pareciera de la recolección de firmas se puede comenzar sin que sea necesario obtener los pliegos autorizados para asentar las mismas. Como en cada pliego se debe transcribir en su frente, de un modo suficientemente legible, el texto materia de la iniciativa, con la indicación de los nombres de sus promotores, es natural que la ley exija que para comenzar la recolección de firmas los pliegos deban estar rubricados por la Justicia Nacional Electoral.

Además, el proyecto exige que la petición en forma de ley en términos claros y que lleve una exposición de motivos fundada. No nos parece propio que el órgano autorizante, aunque fuera la Justicia Nacional Electoral, disponga de discrecionalidad para calificar cuál es un proyecto de ley redactado en forma clara, con motivos que sean fundados. La comunicación social de base no debe estar calificada por la autoridad, pues ello hace a la cultura política de la sociedad donde la autoridad pública no debe interferir. Luego el Congreso, a su turno, será el responsable de sancionar una ley clara, como tiene que ser toda ley. En su petición los promotores lo único que deben indicar es “el objeto o finalidad de la ley materia de la iniciativa, con una breve indicación de sus fundamentos”, fórmula que no permitirá calificar la iniciativa al órgano jurisdiccional interviniente.

La exigencia de la identificación de quienes financien gastos, así como la determinación de sus montos respectivos, deberá ser incluida en la disposición especial que regula el tema de los fondos, y no en la regulación del pedido de autorización de la iniciativa, pues dichos datos se deben poder justificar a la finalización de la misma, y no a su comienzo.

No nos parece conveniente que sólo se deba publicar en los pliegos de recolección de firmas un resumen con lo esencial del proyecto, como lo establece el artículo 6º del proyecto, pues ello puede perjudicar el pleno entendimiento social de la iniciativa. Es preferible la publicación de todo el proyecto, para que todos los sectores sociales puedan tener pleno acceso al mismo. Excluimos, por ello, la intervención del defensor del pueblo en la calificación del resumen de la iniciativa, según está previsto en el proyecto.

Propuesta de texto en reemplazo de los artículos 5º y 6º:

Artículo 2º: “Cualquier ciudadano empadronado, a nombre propio o de una organización no gubernamental, podrá dar comienzo al trámite de recolección de firmas, debiéndose dar cuenta de ello a la Justicia Nacional Electoral. Será necesario indicar el objeto o finalidad de la ley materia de la iniciativa popular, con una breve indicación de sus fundamentos. El tribunal interviniente, tras determinar si la iniciativa tiene carácter nacional o local, autorizará la recolección de firmas y tomará registro de la misma”.

Artículo 3º: “Los pliegos de recolección de firmas de una iniciativa popular deben transcribir, en su frente, de un modo suficientemente legible, el texto materia de la iniciativa, con la indicación de los nombres de sus promotores. Dichos pliegos, para tener validez, deberán encontrarse rubricados por la Justicia Nacional Electoral”.

IV. El proyecto omite regular el caso de que una iniciativa popular ya hubiere sido objeto de un trámite de recolección de firmas que se encontrare en curso. Consideramos importante hacerlo, disponiendo que, en tal caso, el tribunal interviniente podrá, de oficio o a pedido de parte, disponer su unificación.

Propuesta de nuevo artículo:

Artículo 4º: “Cuando la materia de una iniciativa popular ya hubiere sido objeto de un trámite de recolección de firmas que se encontrare en curso habiendo sido ya registrado el mismo, el tribunal interviniente podrá, de oficio o a pedido de parte, disponer su unificación”.

V. El artículo 7º del proyecto establece que el control de la autenticidad de las firmas se realizará por el sistema de muestreo, a cargo de la Justicia Nacional Electoral, con lo cual coincidimos. También coincidimos con que dicho muestreo recaiga sobre el medio por ciento de las firmas presentadas. Pero no coincidimos con que sea necesario constatar que el cinco por ciento de las firmas presentadas sean falsas, para poder disponer la nulidad de la iniciativa. Dicha cantidad es tremendamente permisiva de comportamientos inescrupulosos, dirigidos a intentar falsear la voluntad de la sociedad. No parece que con que el uno por ciento de las firmas sometidas a muestra fueran falsas, basta para que la iniciativa no pueda ser autorizada, como sanción cívica a los promotores. Tampoco podrá autorizarse una recolección de firmas donde se probare que los promotores han ofrecido dinero para obtener la firma de los adherentes a la iniciativa.

El proyecto, en el segundo párrafo del artículo 7º, establece que “sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior podrán certificar firmas todos los autorizados por la ley electoral”. Esta norma genera la duda de que la ley exija, con carácter de obligatoria, la certificación de las firmas para que ellas tengan validez en una iniciativa popular. Entonces carece de sentido que el control de firmas se haga por muestreo. La disposición debe ser suprimida del proyecto.

Propuesta de nuevo texto en reemplazo del artículo 7º del proyecto:

Artículo 5º: “La Justicia Nacional Electoral verificará por el sistema de muestreo la autenticidad de las firmas objeto de la recolección, así como también que las mismas alcanzan los porcentajes exigidos por la presente ley.

“El tamaño de la muestra indicada en el punto anterior no podrá ser inferior al medio por ciento de las firmas presentadas. El tribunal interviniente no autorizará la presentación de la iniciativa popular ante el Congreso cuando verifique que no

son auténticas el uno por ciento de las firmas controladas por el muestreo. Cuando el porcentaje de firmas inauténticas fuere inferior a dicho uno por ciento las que tuvieren dicho vicio serán invalidadas y sustituidas por firmas válidas, en caso de ser necesario, a los efectos de la autorización de la iniciativa popular.

"En todos los casos se aplicará una multa de cincuenta pesos por firma no auténtica, siendo responsables los promotores de la iniciativa."

VI. Los artículos 8º, 9º y 11 del proyecto son espesos y sobreabundantes, lo cual justifica su sustitución por uno sólo muy breve. Las objeciones a cada una de esas disposiciones son las siguientes:

- a) En el artículo 8º se dispone que la iniciativa debe ser presentada ante la Cámara de Diputados, lo cual es correcto por así disponerlo la Constitución Nacional. Lo que no es correcto es que se establezca que si el proyecto no reúne los requisitos exigidos en los artículos precedentes, ello provocará el rechazo por la Cámara, sin más trámite. Si la ley le otorga competencia a la Justicia Nacional Electoral para controlar la autenticidad de las firmas que solicitan la iniciativa, así como para controlar los otros requisitos exigidos por ella, para que la misma pueda ser autorizada, es absolutamente impropio, y hasta inconstitucional, que la Cámara pueda convertirse en tribunal de apelación judicial, con competencia para rever lo decidido por la justicia.

Decimos que hasta es inconstitucional dicha atribución, porque sería una forma de violentar la exigencia constitucional del artículo 39 de la Constitución, según la cual el Congreso debe darle expreso tratamiento a las iniciativas populares (se entiende que válidas) dentro del término de doce meses. Si la ley le otorga a la Justicia competencia para controlar exigencias formales, no es propio que el Congreso se sustituya a ella en dicha función. Seguramente lo hará por razones políticas, para no cumplir con su obligación constitucional de dar expreso tratamiento a la iniciativa popular, como lo manda el artículo 39;

- b) El artículo 9º del proyecto establece que "el rechazo del proyecto de iniciativa popular no admitirá recurso alguno". Se debe entender que se refiere al rechazo por el Congreso. Ello es tan obvio como impropio de ser dispuesto por ninguna ley. En la Argentina las leyes no pueden ser objeto de revisión por la justicia, ni siquiera a través de una acción directa de inconstitucionalidad, sino cuando hay derechos individuales o de incidencia colectiva afectados en forma concreta.

El segundo párrafo del artículo 9º es correcto en su formulación, aunque un tanto redundante con lo dispuesto en nuestra propuesta. Pero, como lo que abunda no daña, se puede mantener en su actual formulación;

- c) El artículo 11 del proyecto es totalmente sobreabundante pues no hace otra cosa que reiterar una norma expresa contenida en el artículo 39 de la Constitución. Debe ser suprimido.

Propuesta de nuevos textos en reemplazo de los artículos 8º, 9º y 11:

Artículo 6º: "Luego de encontrarse autorizada la iniciativa popular por la Justicia Nacional Electoral, la misma deberá ser presentada ante la Cámara de Diputados de la Nación, quien deberá impulsar su tratamiento de acuerdo a lo prescrito por el artículo 39 de la Constitución Nacional".

Artículo 7º: "La Justicia Nacional Electoral tendrá a su cargo el controlador de la presente ley. Los promotores tendrán responsabilidad personal. Se aplicarán las sanciones previstas por el artículo 42 de la ley 23.208".

VII. El artículo 10 del proyecto viene a regular un trámite acelerado para el tratamiento por el Congreso de las iniciativas populares. Ello es correcto a los efectos de asegurar que el Congreso no vea entorpecida su obligación de tratar las iniciativas populares dentro de los doce meses de haber ingresado. Sin embargo el proyecto sólo se ocupa de acelerar dicho trámite en Diputados, como si el Senado no debiera intervenir. De qué sirve acelerar el trámite en una Cámara, si en la otra, donde precisamente el gobierno tiene amplia mayoría, dicho aceleramiento no está previsto.

Pero, además, no nos parece propio que, disponiendo el Congreso de un año para resolver el tema, el plazo de las comisiones especializadas sea quince días. Si se le otorga sesenta días a las comisiones, luego de los tres pasos previstos en el trámite legislativo para sancionar las leyes por la Constitución, estaríamos en seis meses. Queda medio año más para la circulación del proyecto. Nos parece que una iniciativa popular merece un tiempo de análisis suficiente en cada Cámara. Lo que no corresponde hacer es acelerar la media sanción en la Cámara de origen, para que luego pueda morir en las instancias de revisión.

En ese mismo orden de ideas no resulta propio que el proyecto disponga que el tratamiento en el pleno de la Cámara, luego de vencido el término para despachar que tienen las comisiones, sin hacerlo, "le permita a la Cámara declararse en comisión manteniendo la preferencia". La ley debe disponer imperativamente que las Cámaras, luego de haberse producido la mora de las Cámaras en despachar, "deben a tal efecto declararse en comisión"; ello para impedir que mayorías circunstanciales puedan bloquear dicha instancia.

El proyecto contiene otra demasia que también debe ser corregida. Le otorga al presidente de la Cámara la competencia para controlar, por sí sólo, si la iniciativa popular versa sobre uno de los temas prohibidos por el artículo 39 de la Constitución Nacional. Ello es inconstitucional, pues es el Congreso el que debe disponer dicho rechazo y no la Presidencia de la Cámara de origen. La potestad legislativa, aun para rechazar aquello que le es obligatorio tratar, como ocurre con las inicia-

tivas populares, es del Congreso y no de un presidente de Cámara.

En consecuencia de ello hacemos la siguiente propuesta de nueva redacción del artículo 10 del proyecto:

Artículo 8º: "Ingresada la iniciativa en la Cámara de Diputados, su presidente la girará, dentro de las cuarenta y ocho horas, a la Comisión de Labor Parlamentaria, o la que cumpla sus funciones, la que deberá producir dictamen a más tardar para la segunda reunión de dicho cuerpo, debiéndose incluir en el orden del día correspondiente a la primera sesión de tablas de la Cámara, con tratamiento preferente.

"La Cámara deberá girar la iniciativa a sus comisiones respectivas, las que dispondrán de sesenta días corridos para dictaminar.

"Vencido el término anterior, con o sin despacho de comisión, la Cámara procederá al tratamiento de la iniciativa, debiendo a tal efecto declararse en comisión manteniendo la preferencia.

"El procedimiento señalado en los puntos anteriores del presente artículo, deberá ser cumplido por la Cámara revisora, así como la Cámara de origen, en su segunda intervención."

VIII. El artículo 12 del proyecto regula la aceptación de los fondos de financiamiento que pueden recibir los promotores de la iniciativa popular. Dicha disposición omite disponer que la acreditación de dichos fondos, a los efectos de la autorización de la iniciativa, puede hacerse aun después de haber finalizado la recolección de firmas, aunque su autorización no podrá otorgarse sin cumplimentar la misma. Pensamos que dicha posibilidad no debe ser omitida, porque lo común es que los fondos se vayan obteniendo aun mientras se están recolectando firmas. De lo contrario se podrá instalar un factor de obstaculización o de no facilitamiento al impulso de las iniciativas populares.

El proyecto propone que el monto máximo de cada bono para recaudar fondos a través de colectas populares no debe superar los cincuenta pesos. Bajamos a veinte pesos dicho límite, pues la sociedad se encuentra muy susceptibilizada por la posibilidad de que promotores de este tipo de iniciativas pueda manejar grandes sumas de dinero. De todos modos, quien adquiere un bono de veinte pesos puede adquirir dos o tres.

Con el mismo fundamento proponemos bajar los treinta mil pesos como tope para las contribuciones que realicen personas físicas o jurídicas, a ochenta mil pesos.

El proyecto también ha omitido disponer la competencia de la Justicia Nacional Electoral en relación con el control sobre el origen de los fondos aplicados a las iniciativas populares, así como la posibilidad de que dicha jurisdicción pueda denegar la autorización del respectivo trámite legislativo, cuando se constatare el incumplimiento de las prescripciones establecidas en la norma. Dicha previsión puede encontrarse cubierta por el artículo 9º del proyecto, reiterado por nuestra propuesta, en el artículo 7º. De todos modos, solo lo que abunda en definir la competencia de control de la Jus-

ticia Nacional Electoral, lejos de perjudicar los efectos de la ley, no hace otra cosa que producir beneficios.

Hacemos la siguiente propuesta de nueva redacción del artículo 12 del proyecto:

Artículo 9º: "Los promotores de una iniciativa popular deberán identificarse ante la Justicia Nacional Electoral, indicando nombre y domicilio de los mismos, así como el origen de los fondos a ser utilizados con motivo de la recolección de firmas. La acreditación del origen de los fondos podrá realizarse aun después de haber finalizado la recolección de firmas, pero la autorización para iniciar el trámite legislativo no podrá otorgarse sin cumplimentar la misma. Queda prohibida la recepción de fondos para una iniciativa popular cuando los mismos tuvieren su origen en:

- a) Aportes anónimos, con excepción de los obtenidos por colectas populares, debidamente autorizadas por la Justicia Electoral, no pudiendo cada bono contribución exceder los veinte pesos.
- b) Contribuciones de personas físicas o jurídicas, debidamente individualizadas, superiores a diez mil pesos;
- c) Aportes de gobiernos extranjeros;
- d) Aportes de entidades públicas o privadas extranjeras con fines de lucro;
- e) Aportes provenientes de entidades autárquicas o descentralizadas, sociedades anónimas con participación estatal o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas o de empresas que explotaren juegos de azar, fueren ellas nacionales, provinciales o municipales;
- f) Aportes de asociaciones sindicales patronales o profesionales.

La Justicia Nacional Electoral será competente para realizar el control sobre el origen de los fondos aplicados a las iniciativas populares, así como para autorizar las colectas públicas a tal objeto, pudiendo denegar la autorización del trámite legislativo cuando se constatare el incumplimiento de lo prescrito en el presente artículo.

IX. Para finalizar, nos parece que la propuesta de mayor impacto democrático que podemos hacer a la hora de realizar estas observaciones, consiste en vincular el rechazo explícito o el no tratamiento de una iniciativa popular dentro del término constitucional de doce meses previsto en el artículo 39, con una consulta popular no vinculante, tal como también está previsto en el artículo 40 de la Constitución Nacional.

De este modo el Congreso apuesta a dos resultados fundamentales: por un lado impedir el incumplimiento de la obligación constitucional de que se le dé tratamiento legislativo expreso a todas las iniciativas populares autorizadas. Por otro lado poder confrontar la voluntad de las mayorías parlamentarias, muchas veces determinadas por intereses políticos o corporativos sectoriales y circunstanciales, con la voluntad política del

pueblo, necesariamente más objetiva e independiente, a la hora de tener que decidir sobre el tema materia de la iniciativa.

A la frecuente molición parlamentaria, a las determinaciones políticas de coyuntura, así como a los intereses corporativos, factores todos que suelen ser los más decisivos a la hora de definir el Congreso sus políticas, se los debe combatir con este tipo de remedios. Alternativa eficiente para concretar un modelo de participación social plena en el trámite legislativo, perfeccionando aun más la instancia que en tal sentido fuera impulsada por la reforma constitucional de 1994.

Lamentablemente nuestra propuesta no puede apelar a la utilización de la consulta popular de carácter vinculante, debido a que ello obligaría a que una votación popular favorable a la iniciativa, la convierta automáticamente en ley, si estamos al estricto procedimiento que en tal sentido prevé el artículo 40. Y ello no será posible porque, con mucha frecuencia, el contenido de las iniciativas populares no será el de una ley suficientemente reglamentaria, sino el de las bases del tema que se debe legislar o, quizás, solamente, la simple indicación política del tema materia de la iniciativa. En toda iniciativa popular el Congreso no puede reglamentar su actividad legislativa dirigida a complementar y regular en detalle, los pormenores técnicos de la propuesta contenida en la misma. Por otra parte, estando prohibida por la Constitución la sanción tácita o ficta de las leyes (artículo 82), una iniciativa popular no puede convertirse en ley sin su necesario tratamiento del Congreso.

La consulta popular no vinculante prevista en el proyecto deberá realizarse en forma conjunta con las próximas elecciones nacionales que deban llevarse a cabo, luego del vencimiento del término de doce meses previstos en el artículo 39. De este modo venimos a impulsar la práctica de la consulta popular en materia legislativa que tiene añeja tradición en los Estados Unidos, país donde con motivo de cada elección presidencial, o de renovación parlamentaria, el pueblo es llamado a expresarse sobre consultas populares impulsadas por las Legislaturas estatales. Ejemplo práctico de una democracia participativa que es conveniente que sigamos los argentinos, en aras a la consolidación de la vida institucional.

En consonancia con lo que acabamos de expresar proponemos incorporar al proyecto en consideración de la Honorable Cámara los siguientes nuevos artículos:

Artículo 10: Cuando el Congreso de la Nación dispusiere el rechazo de la iniciativa popular, o cuando la misma no tuviera expreso tratamiento legislativo dentro de los doce meses del haber ingresado por la Mesa de Entradas de la Cámara de Diputados, la iniciativa popular deberá ser materia del procedimiento de consulta popular no vinculante previsto en el artículo 40 de la Constitución Nacional.

Artículo 11: La consulta popular prevista en el artículo anterior deberá realizarse en forma conjunta con las próximas elecciones nacionales que deban llevarse a cabo luego del vencimiento del término

dispuesto por el artículo 39 de la Constitución Nacional. El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior, deberá disponer lo necesario para llevar a cabo la respectiva consulta popular.

De este modo, señor presidente, damos por finalizadas nuestras observaciones al dictamen de comisión sobre iniciativa popular, esperando poder fundamentar las mismas, con mayor detalle, en mi intervención en el recinto.

Reciba el señor presidente las expresiones de mi mayor respeto.

Federico T. M. Storani,

5

Buenos Aires, 26 de marzo de 1996.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Alberto R. Ferri,

S/D.

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme al señor presidente, con el objeto de observar, de conformidad con las previsiones del artículo 95 del Reglamento de la Honorable Cámara, el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales (Orden del Día Nº 17), sobre la ley que reglamenta el artículo 39 de la Constitución Nacional referido a iniciativa popular.

Sin perjuicio de ampliar oportunamente en el recinto la posición que sustento, señalo a continuación los fundamentos por los cuales manifiesto disconformidad con el referido dictamen, a efectos que sean considerados por esta Honorable Cámara.

La primera observación se refiere a la necesidad de especificar en su artículo 2º que el derecho de iniciativa popular puede ser ejercido por todo ciudadano "... en condiciones de ejercer su derecho electoral de acuerdo a las disposiciones del Código Nacional Electoral...".

En cuanto a las materias reservadas del artículo 39 de la Constitución Nacional, enumeradas en el artículo 3º (reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y material penal) debería aclararse que las iniciativas no pueden versar sobre ellas ni en forma directa ni indirecta, dejando así plenamente aclarado el alcance del artículo.

Para el artículo 4º propongo dos observaciones. La primera implica modificar los porcentajes requeridos para la firma de la iniciativa popular y del padrón electoral de cada uno de los distritos de 2 % a 1 %. En cuanto al porcentaje requerido para la suscripción de la iniciativa, se propone una cifra que sea suficientemente representativa (1 %), con la intención de facilitar su concreción y no tornar ilusorio su ejercicio ya que, a la fecha, el padrón electoral nacional asciende a 22.158.610 electores.

En lo que atañe a la distribución territorial de la iniciativa, mi segunda observación al artículo 4º con-

siste en agregar, como último párrafo, el siguiente: "... Cuando se trate de una cuestión de índole local, el 1 % requerido en el presente artículo puede ser reunido sólo con las adhesiones de los ciudadanos del distrito electoral que se trate...". Se intenta evitar la situación de que habitantes de determinada zona vean imposibilitado su derecho ante la indiferencia que su tema pueda suscitar en el resto de la ciudadanía.

Por otro lado, sería conveniente agregar, como último párrafo del artículo 5º, el siguiente: "... La Honorable Cámara de Diputados, por intermedio de las direcciones que correspondan, brindará a los ciudadanos la asistencia y asesoramiento necesarios referidos a cuestiones de técnica legislativa para la elaboración de la iniciativa...".

Con referencia al artículo 8º del dictamen, sería conveniente establecer que en caso que la iniciativa ingresada por la mesa de entradas de la Honorable Cámara de Diputados, versare sobre materias reservadas por la Constitución Nacional a la Cámara de Senadores (como por ejemplo las establecidas en el segundo párrafo del inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional), la mencionada mesa de entradas de la Honorable Cámara de Diputados debe girarla a través de la Presidencia de la Honorable Cámara de Diputados, a la mesa de entradas del Senado, para respetar las competencias constitucionales atribuidas a cada Cámara.

En cuanto al destino de la iniciativa ante falta de tratamiento por parte del Congreso, propongo agregar, como último párrafo al artículo 11, el siguiente: "... Si no se expidiese en ese término, la iniciativa debe someterse a consulta popular...".

Por último, destaco que quedan sin considerar aspectos, sobre los cuales desde ya dejó propuestos artículos para ser incluidos en el momento de la consideración en particular:

La necesaria difusión de la iniciativa, pudiendo recurrir para ello a todos los instrumentos que posee el Estado, con la intención de garantizar la información suficiente y el acceso igualitario para los argumentos a favor o en contra.

Art. ... — Difusión. Una vez cumplimentados todos los requisitos para el tratamiento de la iniciativa, su texto debe ser publicado en el Boletín Oficial de la Nación y en uno de los diarios de mayor circulación en el país a fin de garantizar el acceso igualitario para los argumentos a favor y en contra del proyecto...

El tratamiento que se le dará a las iniciativas presentadas en forma previa a la sanción de la presente ley...

Art. ... — Iniciativas presentadas en forma previa a la sanción de la presente ley. Los proyectos presentados en forma previa a la reglamentación de iniciativa popular se regirán por las disposiciones de la presente ley...

Por estas razones, y por otras que ampliaré al debatirse este proyecto, dejo formalmente planteada mi observación al dictamen de referencia.

Juan C. Olima.

6

Buenos Aires, 26 de marzo de 1996.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Alberto R. Pierri.

S/D.

Tengo el agrado de dirigirme a usted con el objeto de hacerle llegar las siguientes observaciones en relación al Orden del Día Nº 17 que contiene el dictamen en mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre el proyecto de iniciativa popular.

1. Introducir la obligación del Congreso de la Nación de asesorar en casos de defectos formales en la presentación de la iniciativa popular. La redacción del artículo podría ser la siguiente: El Congreso de la Nación deberá, en los casos de iniciativa que padezcan de defectos formales, asesorar y asistir a los ciudadanos proponentes para elaborar los proyectos, de forma tal que esos defectos no sean obstáculo al ejercicio de su derecho de iniciativa popular.

2. Establecer de forma específica la figura de la Junta Promotora de la Iniciativa Popular. La redacción del artículo podría ser la siguiente: Los ciudadanos promotores de la iniciativa constituirán a los efectos del trámite una junta promotora integrada como mínimo por diez (10) miembros, que a su vez designará de su seno dos (2) apoderados quienes ejercerán la representación de la misma a lo largo del trámite y el debate parlamentario, debiendo los mismos constituir a esos efectos domicilio especial. Estos cargos serán incompatibles con el ejercicio de los cargos de senador nacional, diputado nacional, funcionarios políticos del Poder Ejecutivo y/o miembros de los órganos ejecutivos nacionales de los partidos políticos reconocidos.

3. Observar el artículo 9º del dictamen de la mayoría que establece que el rechazo no admitirá recurso alguno, en cuyo reemplazo la redacción del artículo podría ser la siguiente: En caso de rechazo de la iniciativa la junta promotora podrá recurrir la decisión adoptada por la Comisión Parlamentaria, ante la Cámara Nacional Electoral, la cual dictaminará ratificando la misma, o en su caso ordenará la continuidad del trámite de la iniciativa. Dicho recurso deberá ser resuelto en un plazo no mayor de treinta (30) días.

La resolución de la Cámara Nacional Electoral será irrecurrible, salvo el artículo 14 de la ley 48 si procediese, y el derecho de los promotores de insistir una vez transcurridos doce (12) meses del rechazo de la iniciativa. Dicho plazo corre desde la resolución de la Cámara.

4. Establecer la posibilidad de que la iniciativa popular pueda ser dirigida al Poder Ejecutivo con el objeto de reclamar la ejecución de leyes en vigencia y/o la sanción de decretos a tal efecto. La redacción del artículo podría ser la siguiente: La iniciativa popular podrá ser dirigida al Poder Ejecutivo Nacional con el objeto de reclamar la ejecución de leyes en vigencia y/o la sanción de decretos a tal efecto. A esos efectos deberá cumplir los requisitos y procedimientos establecidos en los artículos 1º al 7º de la presente ley.

Una vez aprobada por la Comisión de Iniciativa Popular de la Cámara de Diputados, la iniciativa es enviada al Poder Ejecutivo; de no observarse la satisfacción del reclamo en un plazo de tres (3) meses corridos desde su recepción por aquél, los promotores podrán solicitar ante la Justicia federal por medio de una acción de amparo, una audiencia pública con el área ministerial correspondiente, la cual deberá realizarse como máximo a los veinte (20) días de la resolución judicial haciendo lugar.

Si en la misma no se concretara acuerdo alguno o el Poder Ejecutivo incumpliera lo convenido, los promotores por la misma vía establecida en el párrafo anterior, y habiendo cumplido los requisitos del artículo 5º inciso 2, podrán solicitar a la Justicia federal que la cuestión sea sometida a consulta popular vinculante, la cual será realizada de acuerdo a lo establecido por la Constitución Nacional y la correspondiente reglamentación legal que dicte el Congreso de la Nación.

Si se hiciera lugar, y dentro de los tres (3) meses de la sentencia firme en ese sentido, se realizará la misma a los efectos de que la ciudadanía opte entre la iniciativa popular y la opinión del Poder Ejecutivo.

5. Establecer la posibilidad que en caso que la iniciativa prospere se contemple la posibilidad de reembolsar los gastos incurridos en el proceso de recolección de firmas. La redacción del artículo podría ser la siguiente: En el caso que la iniciativa popular obtuviera el número de adhesiones válidas y satisficiera los requisitos formales requeridos por la presente ley, la junta promotora tendrá derecho a pedir que le sean reembolsados por parte del Estado nacional, los gastos causados durante la tramitación de la misma. El monto de reembolso será determinado por la Comisión de Iniciativa Popular.

• Sin otro particular, saludo a usted muy atentamente.

Carlos A. Raimundi.

Sr. Presidente (Pierri). — En consideración en general.

Tiene la palabra el señor diputado por Río Negro.

Sr. Soria (C. E.). — Señor presidente: no haré una exposición. Sólo voy a efectuar una aclaración. Hasta último momento hemos tratado de encontrar mecanismos para que todos los integrantes de esta Cámara apoyen el dictamen de comisión sobre iniciativa popular.

En consecuencia, al despacho que obra en la Secretaría de la Presidencia habría que agregar las correcciones que se le han alcanzado. Luego de que el plenario del cuerpo se entere de dichas correcciones, procederíamos a la votación del proyecto de ley.

Sr. Presidente (Pierri). — Por Secretaría se da lectura de las modificaciones correspondientes.

Sra. Secretaria (Pérez Pardo). — Dicen así: "Artículo 4º: La iniciativa popular requerirá la

firma de un número de ciudadanos no inferior a uno y medio por ciento (1,5 %) del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales y deberá representar por lo menos a seis (6) distritos electorales.

"Cuando la materia de la iniciativa sea de alcance regional el requisito del por ciento se cumplirá considerando únicamente el padrón electoral del total de las provincias que componen dicha región.

"Artículo 5º, inciso c): Nombre y domicilio del o los promotores de la iniciativa, los que podrán participar de las reuniones de comisión con voz de acuerdo a la reglamentación que fijen las mismas.

"Artículo 5º, inciso d): Descripción de los gastos y origen de los recursos que se ocasionaren durante el período previo a presentar el proyecto de iniciativa popular ante la Cámara de Diputados.

"Artículo 7º: Previo a la iniciación en la Cámara de Diputados, la Justicia Nacional Electoral verificará por muestreo la autenticidad de las firmas en un plazo no mayor de veinte (20) días, prerrogable por resolución fundada del Tribunal. El tamaño de la muestra no podrá ser inferior al medio por ciento (0,5 %) de las firmas presentadas. En caso de impugnación de firma, acreditada la falsedad se desestimarán la misma del cómputo de firmas para el proyecto de iniciativa popular, sin perjuicio de las demás acciones penales a que hubiere lugar; la planilla de adhesiones es documento público. En caso de verificarse que el cinco por ciento (5 %) o más de las firmas presentadas sean falsas se desestimarán el proyecto de iniciativa popular.

"Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, podrán certificar la autenticidad de las firmas todos los autorizados por la ley electoral.

"Artículo 8º — La iniciativa popular deberá ser presentada ante la Mesa de Entradas de la Honorable Cámara de Diputados, la Presidencia la remitirá a la Comisión de Asuntos Constitucionales, la que en el plazo de veinte (20) días hábiles deberá dictaminar sobre la admissibilidad formal de la iniciativa, debiendo intimar a los promotores a corregir o subsanar defectos formales".

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Río Negro.

Sr. Soria (C. E.). — Señor presidente: con respecto al artículo 4º, cuya modificación acaba de ser leída por Secretaría, habría que hacer

el siguiente agregado al último párrafo: "...sin tener en cuenta la cantidad de distritos que prevé el primer párrafo".

Con esta corrección, encontrándose de acuerdo la mayoría de los bloques con los que hemos trabajado, solicito que el proyecto se ponga a votación.

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar en general.

Se requiere la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Honorable Cámara.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Santa Cruz.

Sr. Flores. — Señor presidente: en nombre del bloque de Frepaso, sin perjuicio de que hemos acompañado favorablemente esta votación en general, solicito se autorice una inserción que contiene observaciones formuladas por la señora diputada Garré en nombre de nuestro sector. Ellas se vinculan con determinados aspectos de la norma, más allá de nuestro voto en general por la afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — Oportunamente se pondrá a votación su petición, señor diputado.

Tiene la palabra la señora diputada por Salta.

Sra. Ceballos de Marín. — Señor presidente: en ausencia de la presidencia del bloque del Partido Renovador, adhiero a la disidencia parcial que figura en el dictamen.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

Sr. Gutiérrez (G. E.). — Dado que no se me concedió el uso de la palabra cuando lo solicitara, pido que conste en el Diario de Sesiones mi adhesión a la disidencia parcial formulada por el señor diputado Gómez Díez, que obra en el dictamen.

Sr. Presidente (Pierri). — Así se hará, señor diputado.

En consideración en particular el artículo 1º. Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

—Resulta afirmativa.

—Sin observaciones se votan y aprueban los artículos 2º y 3º.

Sr. Presidente (Pierri). — En consideración el artículo 4º con las modificaciones propuestas por la comisión.

Se va a votar.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — En consideración el artículo 5º con las modificaciones propuestas por la comisión.

Se va a votar.

—Resulta afirmativa.

—Sin observaciones se vota y aprueba el artículo 6º.

Sr. Presidente (Pierri). — En consideración el artículo 7º con las modificaciones propuestas por la comisión.

Se va a votar.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — En consideración el artículo 8º con las modificaciones propuestas por la comisión.

Se va a votar.

—Resulta afirmativa.

—Sin observaciones se votan y aprueban los artículos 9º a 12.

—El artículo 13 es de forma.

Sr. Presidente (Pierri). — Queda sancionado el proyecto de ley¹.

Se comunicará al Honorable Senado.

La Presidencia deja constancia de que la iniciativa ha sido aprobada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Honorable Cámara, tal como lo exige el artículo 39 de la Constitución Nacional.

Se van a votar las inserciones solicitadas por los señores diputados Flores, Bulacio, Menem, y Viqueira, y por la señora diputada Bullrich, cuya petición hicieran llegar a la Presidencia.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — Quedan autorizadas las inserciones solicitadas².
Queda levantada la sesión.

—Es la hora 0 y 42 del día 28.

FULVIO F. RAMOS.
Director del Cuerpo de Taquígrafos.

¹ Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Página 695.)

² Véase el texto de las inserciones en el Apéndice. (Página 755.)

C. INSERCIONES

1

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA GONZALEZ (M. L.)

Opinión de la señora diputada acerca del proyecto de declaración por el cual se expresa el repudio al golpe de Estado del 24 de marzo de 1976

Un 24 de marzo de 1976 nuestro pueblo vivió uno de sus días más negros. La ambición e insensatez de unos pocos argentinos abrió las venas de nuestra patria, lanzó con violencia nuestras instituciones democráticas, violó nuestra carta de convivencia fundamental, la Constitución Nacional.

Pasaron 20 años desde entonces. Quienes vivimos esa día y el largo período que siguió hasta la reinstauración de la democracia sabemos el altísimo precio que nuestra sociedad pagó: el horror de la persecución política con sus secuelas de muerte, tortura, desaparición, despidos y cárcel, el dolor y sufrimiento de familias enteras, la destrucción de las redes y organizaciones comunitarias, el caos institucional, la inseguridad jurídica, el descalabro y consecuente atraso económico y el desprestigio internacional.

La reforma constitucional de 1994 ha recogido estas experiencias y las no menos amargas de golpes, revueltas, revoluciones y gobiernos militares anteriores, estableciendo en su artículo 36 la pena de infamia para los traidores a la patria para los responsables de

estas acciones y tachando de insanablemente nulos los actos emergentes de los mismos.

Pero resta mucho aún por hacer para consolidar nuestra democracia. Es nuestro deber de argentinos trabajar incansablemente desde cada uno de nuestros lugares de trabajo para que ello sea una realidad. Las generaciones futuras así nos lo reclaman.

Una de las acciones más contundentes para asegurar la democracia para nosotros y las generaciones venideras es, sin duda, la memoria y el enérgico repudio al golpe militar de marzo de 1976. Nos referimos a la memoria que nos permita tener por siempre presente que no existe problema de nuestra sociedad que no deba ser dirimido por el conjunto de ella, a través del libre juego democrático. Nos referimos a un enérgico repudio que nos mantenga en guardia permanente contra los eternos iluminados, aquellos que hoy "no recuerdan" haber avalado dictadura alguna, pero que no dejan pasar oportunidad de hostigar a la muchas veces fatigada conciencia colectiva, proponiendo caminos que minan invariablemente nuestra cultura democrática.

No tengo dudas, señor presidente, de estar interpretando el pensamiento de todos los argentinos: los pueblos que pierden su memoria, sus banderas y su historia pierden su identidad y sus fuerzas para construir el futuro y marchan camino a la desintegración.

ral y fundamentalmente se puede elegir en los correspondientes periodos constitucionales mediante elecciones libres y transparentes a los hombres y mujeres que van a gobernar y representar en las instituciones republicanas y los poderes del Estado.

Nuevamente me dirijo a los jóvenes para pedirles especialmente que participen, asuman plenamente todos sus derechos y obligaciones, que pongan creatividad en sus actos y que busquen realizar todo aquel proyecto que tenga una base ética y humanista.

Jóvenes, ocupen los espacios que este nuevo Estado les proporciona, y tomen los compromisos con equilibrio, razonando pensando que en cualquier estado democrático se producen disensos y tensiones sociales, pero tengan la unidad de que las mismas únicamente se pueden solucionar mediante los métodos que nuestra Constitución Nacional garantiza desde su sanción de 1853 y su reforma del año 1994 lo ratifica plenamente.

Hagan sentir a la sociedad que tienen ideas nuevas y fértiles, con ese aire nuevo que dan ustedes. No más caigan bajo las botas de la soberbia ni del autoritarismo de los actos como los que penosamente estamos recordando.

Demuestren que la vocación de transformación liderada por el presidente Menem, es un largo camino que deben recorrer y construir cada día, seguros de que marchan en el sentido correcto de la historia; que esta segunda reforma realizada por el justicialismo, responsable de la fuerza mayoritaria, está demostrando la veracidad y vigencia de todos sus principios doctrinarios. Recuerden que los espacios políticos que hoy ocupamos se ganaron y se mantienen con la organización constitucional y el orden constitucional. Jamás permitan que nada ni nadie altere las decisiones de las fuerzas políticas legítimas, respeten y escuchen a las minorías y mantengan siempre vivo el espíritu democrático, como el seguro permanente de nuestra forma de vida, para que los hijos de nuestros hijos, en un futuro cercano, finalmente puedan vivir y manifestar entusiastamente nuestros valores.

II

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el cual se reglamenta el artículo 39 de la Constitución Nacional sobre derecho de iniciativa popular

Hoy tenemos un nuevo ejemplo con este proyecto de ley que hemos de tratar de los alcances jurídico-constitucionales que el denominado "Pacto de Olivos" ha dado como fruto.

Y demuestra una vez más que la reforma constitucional, no ha perseguido como único objetivo las ansias de reelección desde el Ejecutivo, sino que se ha evidenciado como una adecuación integral, actual y efectiva, de este nuevo país que estamos viviendo, de esta nueva Argentina que se encuentra plenamente insertada al mundo desde todo punto de vista.

Y en este ámbito la reforma ha alcanzado a cubrir aspectos que no se hallaban contemplados y que como ejercicio práctico de la democracia urgía especificar. La nueva Constitución Nacional, dada el 22 de agosto de 1994, por la Convención Constituyente, ha previsto

en la primera parte, capítulo II, correspondiente a los "Nuevos derechos y garantías", en su artículo 39, que "los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. 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".

Pasamos así de la democracia formal a una nueva forma de democracia participativa. Aquella a la que el ciudadano tiene acceso directo, para proponer y establecer nuevas normas de conducta, sin acudir a sus representantes. Nuestra Carta Magna se convierte en un instrumento de avanzada concepción política, más acorde con la realidad y las necesidades de las sociedades contemporáneas.

Con fundamento en estos lineamientos, quien expone presentó el 21 de septiembre de 1994 el primer proyecto para reglamentar el instituto, que fue tomado como base y al que siguieron los trabajos presentados por los señores diputados Berhengaray, Hernández, Bullrich, Montiel, Alvarez, Negri, Balestrini, Mercado Luna, Solanas y, finalmente, Maqueda.

Conforme cita el prestigioso constitucionalista Miguel Angel Ekmejdjian, la iniciativa popular "es el mecanismo en virtud del cual un ciudadano, un grupo de ciudadanos o una institución intermedia, proponen *motu proprio* al Congreso, la aprobación de un proyecto de ley".

Debemos diferenciar este derecho del de peticionar, consagrado en el artículo 14 de la Constitución. La iniciativa es una suerte de petición imperativa, que pone en práctica en forma efectiva el ejercicio del poder popular.

Y esto es así, porque la participación del pueblo en la cosa pública no puede limitarse a la emisión periódica del sufragio. Hoy más que nunca, es necesario que el ciudadano asuma su responsabilidad de participación, ya sea en forma personal o a través de las instituciones intermedias.

Juan XXIII, en su encíclica *Pacem in terris* de 1979, ya sostenía que "de la misma dignidad de la persona humana proviene el derecho a tomar parte activa de la vida pública y contribuir a la consecución del bien común".

Y esto es lo que hoy estamos haciendo. Facilitar al ciudadano la participación efectiva en la tarea de legislar, sin afectar los mecanismos de representación y dejando atrás las viejas discusiones sobre la posibilidad de incursionar en temas de gobierno de manera distinta, ya no necesariamente, a través de estos representantes.

Alberto Spota, en su libro *Democracia directa y semidirecta en Suiza*, compila y explica perfectamente, los antecedentes directos de esta participación ciudadana en los actos de gobierno. El *Landsgemeinde*, el referéndum, las antiguas asambleas populares, al igual que la iniciativa popular o *Volksbegehren*, son objeto de

paciente y escrupuloso estudio. Específicamente, al referirse a esta última, la manifiesta como "propuestas legislativas patrocinadas por la ciudadanía, con voto activo y pasivo" y refiere que se realizaba de la siguiente forma: un número de ciudadanos establecidos por ley, por este procedimiento podían presentar al Consejo Nacional, o Cámara de Representación Popular, elegida directamente por el pueblo todo de los cantones (esto es Cámara de Representantes o Cámara de Diputados), y al Consejo de los Estados o *Saenderat*, esto es el cuerpo de cuarenta y cuatro miembros dos por Cantón (Cámara de Senadores), una moción o propuesta que debería ser decidida por dichos cuerpos.

Así parte del pueblo se convierte en iniciador de reformas o iniciativas legislativas. He aquí la esencia de esta institución. Hoy día el mecanismo importa un decisivo ingrediente de democracia directa o semidirecta, que tipifica el quehacer ciudadano helvético, y ha incidido e incide en decisiones políticas fundamentales de la Confederación.

Todos estos antecedentes, sumados a las experiencias internacionales de España, con el dictado de la ley orgánica de referéndum, para el caso de consultas populares; Austria (ley reguladora del referéndum de 1972); Suecia (analizada *ut supra*); Suiza; Colombia,

que la legisla en el artículo 87.3, con requisitos bastante obstaculizantes; Chile; Alemania, que la prevé en el artículo 73.3 de la constitución de Weimar, conocido también como legislación popular o *Volksgesetzgebung*; Cuba; Uruguay Perú y Paraguay, han sido recopilados cuando menos por quien expone, para instrumentar este nuevo derecho, con las limitaciones que en forma taxativa han expresado nuestros constituyentes.

En la redacción del proyecto final, hemos tenido especial cuidado en diseñar un esquema que garantice fácticamente la eficacia del esfuerzo ciudadano, salvándose de la mejor manera posible todos aquellos elementos que hubieren podido significar algún obstáculo para la viabilidad del proceso, a efectos de evitar lo que sostenía Montesquieu en *De L'esprit des lois*, XI, 6, cuando refiere que los ciudadanos no pueden entrar *dans le gouvernement que pour choisir ses représentants*; *ce qui est très à sa portée*, algo así como que para elegir a sus representantes deben entrar al gobierno, porque esto está muy a su alcance.

En suma, se ha tratado de adoptar una estructura jurídico-política acorde a nuestra realidad social, con el objeto de contribuir al afianzamiento y perfeccionamiento de nuestro sistema democrático.

nalmente un indulto presidencial puso en la calle, como si fueran ciudadanos normales, a los militares encarcelados.

Sin embargo, los reclamos de verdad y justicia siguen vigentes y está claro que no se acallarán con torres invocaciones a mirar el futuro y negar el pasado. Nadie puede renunciar a asumir esta historia dolorosa pero afecionadora. Como tampoco podrá nadie, de ahora en más, relegar a un plano secundario el tema del respeto por los derechos humanos. Y en este contexto quiero rendir aquí mi homenaje a ese puñado de madres que con un pañuelo blanco sobre sus cabezas, en un jueves del mes de abril de 1977, mostraron que existía en la Argentina atemorizada de entonces una fuerza moral infinitamente superior a la fuerza de las bayonetas de la dictadura militar.

Hoy, por primera vez en muchas décadas, la sombra ominosa de un golpe de Estado no se yergue como una amenaza para la continuidad constitucional en el país. Es un dato sin duda saludable, pero no es posible, sin embargo, ocultar la existencia de elementos peligrosos para el funcionamiento de la democracia. En pocos días más, por ejemplo, se cumplirá un año del asesinato, a manos de la policía, del obrero Víctor Choque, en Ushuaia. Nadie está procesado por ese crimen. Así como tampoco se han esclarecido muchos de esos hechos denominados comúnmente como "gatillo fácil". Esa situación, como es obvio, sigue generando una sensación de profunda inseguridad para la población desprotegida y de creciente impunidad para los violentos. Impunidad que tiene también su correlato en la falta de investigación de los graves hechos de corrupción ocurridos en los últimos años en el país y en la crisis de un sistema judicial profundamente cuestionado por el conjunto de la sociedad.

No se nos escapa que, mientras realizamos esta conmemoración, muchos de los que enlutaron el país, lejos de arrepentirse, siguen reivindicando el terrorismo de Estado. Como no se nos escapa tampoco que José Alfredo Martínez de Hoz, la principal figura civil de la dictadura se siente reconfortado por el plan económico actual, lo que resulta más lamentable que sorprendente. Ello nos obliga, sin lugar a dudas, a reafirmar nuestro compromiso de seguir luchando por una sociedad civilizada y por la consolidación de un sistema democrático que sea realmente participativo y permita construir un orden social sin las enormes injusticias y desigualdades que caracterizan este presente de la vida nacional.

II

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el cual se reglamenta el artículo 39 de la Constitución Nacional sobre derecho de iniciativa popular

Adelantamos el voto afirmativo del bloque Frepaso del proyecto de iniciativa popular, en general y en particular, a pesar de que mantenemos diferencias, en razón de que este derecho representará un avance hacia una democracia más participativa y de protagonismo popular. Además, la mayoría atendió algunos de los reclamos de modificaciones formuladas por el Frente,

expresadas en las diferencias entre el texto del dictamen de comisión de Asuntos Constitucionales (Orden del Día N° 17) y el que efectivamente se puso a votación.

Fuimos los principales críticos de los contenidos de la Reforma Constitucional de 1994, producto del Pacto de Olivos, en particular de aspectos sustanciales del Núcleo de Coincidencias Básicas; pero apoyamos y promovimos la incorporación de otras cláusulas, particularmente las referidas a los institutos de participación ciudadana, como el previsto en el artículo 39 de la Constitución Nacional de iniciativa popular.

La Constitución de 1853 se inspiraba en una marcada concepción de democracia representativa y delegativa expresada con claridad en el artículo 22 que prescribe "El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición".

A partir del año 1930 la Argentina se sumergió en un período de reiteradas interrupciones al orden democrático, de golpes militares y autoritarismo, que entre otros efectos impidió el avance del constitucionalismo operado en otros países, e inclusive derogó por una proclama gorpista la Constitución aprobada en 1949, de clara inspiración social.

Con la recuperación de la democracia en 1983 se incorpora la idea de la democracia participativa en el discurso y la propuesta política, que desde principio del siglo se había incorporado en el constitucionalismo occidental. Los primeros antecedentes sobre iniciativa aparecen en la Revolución Francesa, en su etapa de radicalización con el predominio de las ideas de Rousseau, que propugnaban fórmulas adecuadas para que el pueblo pueda expresar directamente su voluntad, sin acudir a representantes. Condorcet en su proyecto de Constitución de 1793 diseña un sistema mixto que concilia la democracia rousseauniana (para quien la ley debe ser expresión directa de la soberanía popular) con la exigencia de representación que impone la realidad social del momento; en el que surgen distintas instituciones de democracia directa para hacer efectivo el principio de soberanía popular.

La iniciativa legislativa popular aparece en esta primera regulación como una extensión mucho más amplia de la que luego tendría en su evolución; tanto por las materias sobre las que podía versar, como por los titulares facultados para su presentación.

Existe un escaso análisis doctrinal sobre el tema; para algunos autores como Burdeau, Duverger o García Pelayo, se trata de una institución de democracia directa, otros como Kelsen le reconocen una estructura peculiar.

En nuestro artículo 39 de la Constitución Nacional este derecho está acogido con la característica propia de lo que algunos autores europeos, como Paloma Bigliano Campos (jurista española), denominan "iniciativa legislativa popular" por la que un número determinado de ciudadanos puede presentar una proposición de ley al Parlamento, órgano que debe tratarlo; pero tiene la libertad de aprobarlo o rechazarlo, sin consecuencias posteriores.

Para estos autores la "iniciativa popular" consiste en el mismo derecho de iniciativa legislativa para un grupo

de ciudadanos; pero la resolución final no la adopta el Congreso sino el cuerpo electoral por medio de un referéndum (Schmitt, en su *Teoría de la Constitución*, dice que la iniciativa popular permite que "el acuerdo de ley tenga lugar bajo la cooperación directa de todos los ciudadanos con derecho a voto", se caracteriza por comenzar con una iniciativa popular y finaliza con una votación popular, sin la participación de autoridades, salvo como órgano auxiliar).

En síntesis el derecho previsto por el artículo 39 de la Constitución Nacional y que el presente proyecto reglamentaría debería denominarse de "iniciativa legislativa popular", ya que la iniciativa popular concluye con el referéndum.

En el derecho comparado está previsto por diversas Constituciones aunque con diferencias en cuanto a caracteres, materias aplicables, formas de ejercicio, etcétera. La Constitución Suiza en sus artículos 120 y 121, menciona Estados miembros de los Estados Unidos, la Constitución alemana de Weimar, la austríaca, la española de 1931 y la actual, la italiana de 1947, etcétera. Nuestra tiene características similares a estas últimas en las que siguiendo a Kelsen la "iniciativa legislativa popular" tiene por efecto obligar al Congreso a discutir y votar (aunque no a aceptar) la proposición de ley presentada.

Este derecho debe servir para la concreción de la idea de participación, como un instrumento válido para hacer llegar al Congreso de la Nación la voz de los ciudadanos, para cortar la excesiva distancia que se produce entre representantes y representados. Esto último es particularmente notable en los últimos años en que se ha profundizado una crisis en el sistema de representación. Esperemos que facilite una efectiva y mayor incorporación del pueblo en la política.

La idea de participación que nutre la iniciativa debe ser concebida como principio de organización política, que complementa al sistema representativo, y como derecho público subjetivo. Se produce un cambio respecto de los "autores" de la norma, la comunidad es destinataria, pero también creadora de la ley.

Con la aprobación de este proyecto de ley —que será perfeccionado en el futuro— y de otros en camino, se da un paso adelante en el funcionamiento del sistema, como fueron la aprobación de la Ley Sáenz y Peña, el voto de la mujer, inclusive la Ley de Cupo femenino; todas ellas inspiradas en los mismos ideales de igualdad y profundización del principio de la soberanía popular.

Muchas provincias de la Argentina han incorporado los textos constitucionales a la iniciativa popular; sin embargo es una institución que ha resultado poco aplicada y esto tiene que ver con reglamentaciones que existen en su aplicación; son tantos los escollos que existen en el camino que lejos de ser utilizados como instrumento útil a la participación se transforman en impedimentos.

La Constitución de Córdoba la prevé en el artículo 101, al ser reglamentado por la ley 7.811, se impuso la autoridad de la autenticación de todas las firmas; la consecuencia es que hasta la fecha no se presentaron iniciativas.

Por eso, legisladores del Frepaso había presentado proyectos de ley que propiciaban la amplitud, y facilitaban el acceso de los ciudadanos a este derecho. Por ejemplo el proyecto del diputado Polino que fija un piso del 1 % del padrón electoral y es muy poco reglamentarista. Con la diputada Nilda Garré presentamos observaciones al proyecto en debate, al que me remito.

El elevado número de firmas que exigía el dictamen (2 %) era altamente limitativo, aunque quedó mejorado al reducirlo al 1,50 %; nosotros propiciábamos un piso no mayor al 1 %. Se impide o limita excesivamente su utilización para proyectos de contenido o interés regional. Pensemos en lo que significa sumar 275.000 voluntades para promover una iniciativa que interesa a algunas provincias patagónicas. Al respecto cabe citar las expresiones del constituyente Richard Battagion "...entre otras cosas, el 3 % pone un techo del orden de las 500.000 firmas que nos está señalando una escala de cientos de miles de firmas, que deja afuera de la posibilidad de ejercer este derecho a muchas comunidades o sectores de la República..."

Consideramos que representa un avance sustancial el haberse aceptado la incorporación de nuestra propuesta para cuando la materia de la iniciativa sea de "ámbito regional", en los que se requerirá el mismo porcentaje de firmas (1,5 %) pero únicamente sobre el padrón del total de las provincias que componen la región. En este caso no se exige el requisito de que las firmas sean de electores de seis distritos.

Así, proyectos vinculados a economías regionales, o temáticas locales como las vinculadas a aspectos específicos de la zona, de protección ambiental, cultural, obras públicas, etcétera, serán posiblemente impulsados o apoyados por la ciudadanía del lugar. Nuestra propuesta está inspirada en el principio del afianzamiento del federalismo.

Quedó pendiente el tratamiento e incorporación a la norma de porcentajes especiales para proyectos que estuviesen vinculados a iniciativas de grupos o sectores que sufran discriminación, minorías étnicas, particularmente aborígenes, o en función de la naturaleza de la materia de los proyectos. El propio Dromi —que no es un autor de nuestra preferencia— en la obra *La Constitución Reformada*, de Dromi-Menem expresa en página 127 "...Entendemos que la ley podrá fijar un mínimo e incluso hacer una graduación de esos mínimos en función de la naturaleza de las materias de los proyectos."

El piso del 1,5 % de firmas exigidas lo es sobre el padrón electoral en general, no requiriéndose el mismo porcentaje en cada una de los seis distritos electorales, que podrá ser inferior en alguno de ellos.

El mínimo de firmas exigidas —que reiteramos consideramos elevado—, sin embargo se ve atenuado por una mayor flexibilidad en otros aspectos; por ejemplo el muestreo sobre las firmas para verificar autenticidad tendrá un tamaño reducido, al fijar un piso del 0,5 % de las firmas presentadas.

Por nuestra propuesta se eliminó la multa de \$ 50 para el caso de detectarse firmas falsas, sin perjuicio de las acciones penales que pudieran corresponder. Nos

parecía un mecanismo de amedrentamiento el aplicar sanciones pecuniarias para estos casos.

También logramos la incorporación en el artículo 59 inciso c) de la facultad para los promotores de participar de las reuniones de comisión con voz.

En el artículo 8º se logró modificar varios aspectos sustanciales: en primer lugar, quien deberá dictaminar sobre la admisibilidad formal no es el presidente del cuerpo, sino la Comisión de Asuntos Constitucionales; en segundo lugar se fijó un plazo de veinte días para ello, y en tercer lugar se cambió sustancialmente la última parte del artículo, para el caso de detectarse defectos formales, en lugar del rechazo del proyecto, se deberá intimar a los promotores a subsanarlos.

Un análisis especial requiere el artículo 12 referido al tema del financiamiento del proyecto. Si bien podemos coincidir en el principio de fijar un tope al monto de las contribuciones (\$30.000) nos parece contradictorio que una norma como ésta, no sea también exigida a los partidos políticos. En las campa-

ñas electorales, particularmente los partidos tradicionales, aceptan cuantiosos recursos del sector privado sin ningún tipo de limitación. Se le exige a los ciudadanos lo que los propios partidos no se autoimponen.

Por otra parte también podría ser pertinente el apoyo financiero estatal que está previsto en otras legislaciones.

En síntesis nos hubiera parecido más pertinente sujetar el régimen de financiamiento a lo dispuesto para los partidos políticos.

A pesar de todas las diferencias que hemos señalado vamos a votar afirmativamente el proyecto para no obstruir la iniciativa, particularmente ante el vencimiento de los plazos que se fijaron en la Constitución para la reglamentación del instituto y la mayoría especial requerida para su aprobación.

La democracia directa, el ideal del autogobierno que impulsaron no pocos pensadores a lo largo de la historia sabemos que es una utopía; pero debemos reconocer que estas utopías son las que nos inspiran para avanzar hacia una democracia más plena, no solo en el plano político sino en el económico y social. Gracias,

plón de la señora diputada Garré, en nombre del
que del Frepaso, acerca del proyecto de ley por
cual se reglamenta el artículo 39 de la Constitución
Nacional sobre derecho de iniciativa popular

En relación con lo que fuera solicitado por el diputado Flores en la sesión del día 27 de marzo respecto a la necesidad de dejar constancia de la posición del Frepaso sobre el tema iniciativa popular, es que esbozamos, en sus aspectos fundamentales, nuestra opinión sobre el tema.

La crisis de representatividad política que actualmente enfrentan los sistemas democráticos por el divorcio existente entre las expectativas despertadas en la sociedad y los resultados obtenidos, propició la existencia de un núcleo de consenso sobre la necesidad de ampliar y profundizar la participación popular.

Acercar las decisiones al pueblo, en un estadio superior al de la mera opinión o al de la periódica participación electoral, debe ser uno de los rasgos esenciales de las nuevas formas y contenidos de una democracia que debemos defender, fortaleciéndola. Ese y no otro es el sentido de que se haya acentuado en las últimas décadas la búsqueda y el perfeccionamiento de diversos mecanismos de democracia semidirecta, en respuesta a requerimientos de mayor participación de la opinión pública en el contralor y en la conducción de las acciones gubernamentales.

La democracia participativa es una aspiración de las sociedades actuales, donde la sociedad pasa a desarro-

llar un protagonismo activo dotando de mayor fluidez a los procesos de comunicación de la ciudadanía con los órganos de poder.

La iniciativa popular es el derecho a la facultad de una determinada fracción del cuerpo electoral de proponer la sanción de normas jurídicas ya sea para derogar las existentes o para proponer que se incorporen nuevas, poniendo en actividad al Poder Legislativo. De esta manera los ciudadanos pueden funcionar como instrumento popular capaz de suplir el incumplimiento de los denominados deberes positivos del Estado; en este sentido, su utilidad radica en obrar como "verdadero indicador de demandas o anhelos populares" insatisfechos por parte del gobierno. Al decir de Bielsa, es un medio de "auscultar la opinión pública" que permite acrecentar la participación de la ciudadanía respecto de las cuestiones de trascendencia para la Nación.

La verdadera carrera de obstáculos que surge de la regulación propuesta por el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales analizado, creemos que tal vez obedezca a la equivocada contraposición de la democracia directa (donde el poder lo ejerce el ciudadano) con la democracia representativa (en la que gobiernan los dirigentes en nombre del pueblo). Señala con razón Bobbio, respecto de esta aparente dicotomía, que entre ambas formas existe un *continuum* de formas intermedias, apropiadas a diversas situaciones y exigencias, perfectamente compatibles entre sí. Por tal razón, democracia representativa y democracia directa

no son modelos o regímenes alternativos sino que se trata de situaciones que bien pueden integrarse recíprocamente.

Siguiendo con esta línea argumental es que proponemos reglamentar el ejercicio de la iniciativa popular de modo tal que su puesta en marcha no implique sacrificios y riesgos innecesarios que terminen por desalentar el uso del instituto.

Una primera medida, en este sentido, es reducir el porcentaje de firmas requeridas para su procedencia. Creemos que el 1 % es razonable frente a los actuales números de electores nacionales.

A su vez, el artículo que aconseja el dictamen establece que la presentación deberá representar por lo menos a ocho distritos electorales que cumplan con el porcentaje exigido en cada uno de los distritos. Pretender que las firmas correspondan a ocho distritos —en el número requerido— y condenar al instituto al desuso, es una misma cosa. La tan cuestionada falta de reglamentación para el establecimiento del juicio por jurados que establece el artículo 75, inciso 12, de la Constitución, y esta reglamentación de la iniciativa popular que comentamos terminan asimilando en la práctica una larga inacción a una inapropiada acción.

Proponemos, o bien reducir el número de distritos requeridos, o bien hacer la salvedad de que, cuando la materia de la iniciativa tenga incidencia regional o exprese intereses localistas, se facilite el proceso reduciendo el número de distritos.

De esta manera se propicia la participación ciudadana en cuestiones que pueden surgir como consecuencia de un interés o preocupación regional, nacido de un presente común que tengan tres o más provincias y que válidamente pueden pretender llevar para su tratamiento por parte del Poder Legislativo nacional. De esta manera se viabiliza al instituto en su expresión práctica y se cumple a la vez con la adecuada distribución que exige la Constitución Nacional.

Otra de las sugerencias que se proponen para modificar el dictamen en cuestión es respecto del plazo que tiene la autoridad de aplicación para verificar por muestreo la autenticidad de las firmas en un plazo no mayor de veinte días. Consideramos que dicho plazo no puede, una vez vencido y sin más, dejar caer el

trámite, sino que deben preverse mecanismos que contemplen la posibilidad de prorrogarlo, por decisión fundada de la autoridad. Consecuentemente, proponemos que, antes de dictaminar sobre la admisibilidad formal de la iniciativa, intente a los promotores a corregir o subsanar defectos formales. En relación con esto, resulta necesario dotar a los promotores de voz mas no de voto, en todas las instancias del trámite de la iniciativa.

Otra de las modificaciones que consideramos fundamental, a fin de quitarle el carácter intimidatorio que creemos tiene, es la que está en relación con las multas por firma no auténtica, con la responsabilidad personal que implica y otras sanciones previstas para los distintos casos. Parece suficiente sanción para el caso en que la iniciativa no cumpla con los requisitos formales, su no admisibilidad por parte de la autoridad de aplicación. Por lo tanto, proponemos la exclusión del resto de las sanciones.

También consideramos excesiva e innecesaria la prohibición propuesta en el artículo 12 del dictamen respecto de los mecanismos de financiamiento de la iniciativa. Coincidimos en establecer un tope máximo al monto de las contribuciones, pero creemos que se le está exigiendo a los ciudadanos una limitación que no se condice con la que los propios partidos políticos no se autoimponen.

Por otra parte, sostenemos que el artículo 3º del dictamen, cuando se refiere a las materias que no podrán ser objeto de la iniciativa, olvida prever una exclusión especial para aquellas que, por disposición constitucional, tienen como Cámara de origen al Senado. Esto porque, de lo contrario, podría llegar a utilizarse la iniciativa como un modo de violar la disposición constitucional. Lamentablemente, esta propuesta nuestra no ha sido receptada para la redacción definitiva del proyecto de ley, y esperamos no traiga problemas a la futura interpretación que pueda hacerse de la norma.

Para concluir, la iniciativa, reglamentada con los alcances que nosotros proponemos, puede llegar a constituirse en una herramienta importante de incorporación de la ciudadanía al proceso de resolución y toma de decisiones.

15

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO BULACIO

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el cual se reglamenta el artículo 39 de la Constitución Nacional sobre derecho de iniciativa popular

Todos hemos jurado cumplir con la Constitución y debemos dar por acalladas las pasiones que nos dividieron durante el trámite de la última reforma constitucional, en la que tuve el honor de ocupar una banca como convencional.

Nuestro deber es hacer vibrar hoy el alma política del artículo 39 de la Constitución y hacer efectivo el derecho de iniciativa popular que él consagra.

La democracia directa en su forma más pura resultaría impracticable al conspirar contra el principio de división de los poderes; de hecho sólo se le ha pensado para la acción legislativa y, aún así, sólo es imaginable como un sueño griego para las ciudades-Estado, con un número reducido de población, donde todos se conocían, y sin las complejidades técnicas que son el resultado de la evolución cultural. Resulta irrealizable en los grandes Estados modernos, que adoptaron, como nuestros Constituyentes de 1853, la democracia representativa, en la que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes, de tal manera que el pueblo sólo participa periódicamente a través del sufragio.

El sufragio es una herramienta, sin duda poderosa, pero sin la velocidad de reacción que exigen los tiempos modernos.

Pero si la democracia directa es irrealizable para los grandes Estados contemporáneos, no lo es la que recoge variantes de semidirecta, como la iniciativa popular y el referéndum.

De la iniciativa popular se ha dicho que es la espuela que actúa sobre el corcel legislativo. El referéndum popular puede revestir diversos matices, a veces como freno del corcel, según existe en algunos países, a veces como grito de aliento e incluso de decisión última, según ha sido receptado en nuestro artículo 40 de la Constitución.

Cuando se habla de los métodos de democracia semidirecta, nos remontamos siempre a Suiza y a la legislación de sus cantones, con excepción del de Ginebra, que no la contempla. Se observa que allí, si no satisfizo las quizás excesivas esperanzas de sus partidarios, tampoco cumplió las negras profecías de sus adversarios y, en términos generales, fue satisfactoria.

Se tienen presentes algunas experiencias en Estados Unidos, donde fue aplicada por primera vez en Massachusetts, en 1788, para ser olvidada durante más de cien años, y luego reaparecer, a comienzos de este siglo, en diversos Estados de la Unión, como Oregón y Dakota del Sur.

Nosotros mismos hemos tenido ya alguna experiencia en el orden nacional, y existen algunas regulaciones municipales y provinciales que la aplican. Tuvo su momento de esplendor en Europa durante la primera posguerra, donde fue adoptada con entusiasmo en Austria, Estonia, Letonia, Lituania y nada menos que en Alemania, donde tuvo su más exacerbada expresión. Es utilizada en Italia y la memoria histórica de la humanidad registra sus éxitos y fracasos.

Nadie puede ignorar sus ventajas y sus inconvenientes.

Hoy debemos reflexionar sobre ventajas, no sobre inconvenientes. El arte político está en encontrar la fórmula de equilibrio que permita extraer lo mejor de la Constitución para que sirva a los grandes destinos de la República.

Debemos hacerlo, porque la democracia es un ejercicio de todos los días, como bien señalara Bryce: "El país que abrigue la democracia ideal no ha sido aún descubierto, pero la fe en su existencia ha sobrevivido a muchas decepciones, a muchas desilusiones. El mundo las mira sin duda, todavía, podemos estar seguros. Sin embargo, la fe en una democracia ideal persistirá a pesar de todos".

El artículo 1º de la Constitución, al adoptar el sistema republicano, representativo y federal, fija las pautas generales del equilibrio de los poderes, formulado por los constituyentes.

El artículo 39 de la Constitución Nacional, que se incorpora en la reforma del 94, es sin duda muy caro a los sentimientos del pueblo de la Nación Argentina, guardando en la letra de la Carta Magna el espíritu de una cultura política participativa. Analicemos breve-

mente algunas de las pautas específicas de la nueva norma.

a) La primera pauta es que la iniciativa ha sido acordada para presentar proyectos de ley.

No ha sido otorgada para expresar inquietudes populares respecto a que deba dictarse una ley que regule una determinada materia. La prudencia del constituyente se ha manifestado. No ha querido que sea un arma para conseguir réditos electorales. No es necesario ser profeta para afirmar que un 3 % es muy fácil de obtener si sólo se expusiera una inquietud.

Lo que el constituyente ha querido es un proyecto en regla, con provisiones concretas, a través del cual se manifieste que el tema ha sido estudiado y pensado en sus detalles, como para que la Presidencia de la Cámara pueda pasarlo directamente a estudio de comisión.

b) La segunda pauta es que "no serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuestos y materia penal".

Ello, a mi entender, está ya marcando el trámite que deberá imprimirse al proyecto fruto de la iniciativa popular.

La Constitución señala que deberá ser presentado en la Cámara de Diputados, con lo que se afirma el concepto del artículo 52 de la Constitución Nacional y, dentro de la Cámara, de esta norma constitucional. De ello resulta conveniente que el proyecto pase primero por la Comisión de Asuntos Constitucionales.

c) La tercera es clara: en su formulación el Congreso deberá dar expreso tratamiento a la iniciativa popular "dentro del término de doce meses".

"Tratamiento" significa examen y consideración, expreso pronunciamiento, que tan puede llevar a la aprobación, con o sin modificaciones, como el rechazo. En esto se distingue el derecho de iniciativa del simple derecho de peticionar a las autoridades.

Como la Constitución no ha hablado de un tratamiento por la Cámara sino por el Congreso, la ley reglamentaria deberá prever una distribución de los doce meses de tal manera que abarque a ambas Cámaras, para el caso de que el proyecto resultare aprobado, con o sin modificaciones, por la de Diputados.

No ha previsto la Constitución las consecuencias que se seguirán si el Congreso desobedece su mandato. No es de pensar que lo haga, especialmente en la actual composición. Pero las leyes hablan para el futuro. Es timo que se deberá prever una acción de inconstitucionalidad por omisión deducible ante la Corte Suprema; si no la prevemos, al faltar un medio idóneo, entrará a funcionar el remedio del artículo 43 de la Constitución Nacional lo que, para el prestigio político del Congreso, sería lastimoso. Lo menos que podría decirse es que no sería elegante verlo sometido a los mandatos de un juez de primera instancia;

d) La cuarta, la que, a mi entender, pondrá más a prueba el arte político con el que debemos manejarnos, es la del número de ciudadanos que deberán suscribir la iniciativa. La Constitución exige el 3 % del padrón electoral contemplando una "adecuada distribución territorial". Es un evidente homenaje al principio federal.

Sin embargo, consideramos que la rigidez en las exigencias de la ley reglamentaria puede hacer abortar el espíritu participativo de la norma.

Como diputado de la Nación no puedo menos que expresar mi satisfacción por esta ley que estamos a punto de sancionar, el proyecto materializa una facultad muy valiosa para los intereses del pueblo.

En el ánimo de colaborar para una prolija sanción del texto propuesto, y adelantando nuestro voto afirmativo en general al dictamen de la comisión, propongo la reforma del artículo 39 del proyecto que quedará redactado de la siguiente manera: "No podrán ser objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal. Tampoco podrán serlo los

que versen sobre materias cuyo tratamiento originario corresponda al Senado de la Nación".

La propuesta se fundamenta en que, si se autoriza la presentación de proyectos en temas que correspondan en su origen al Senado, se estaría violando la letra y el espíritu de la Constitución, dado que se alteraría la sabia prescripción de la Carta Magna, convirtiendo en Cámara de origen a la que se previó revisora.

De nosotros depende cumplir con el mandato constitucional entregando a la ciudadanía esta nueva herramienta de la democracia. No esperemos una ley perfecta. Pero hagamos la mejor que podamos. De la experiencia que se recoja podrán luego surgir las reformas que la acerquen al ideal, ese ideal de justicia del que se ha dicho que es como "La Estrella Polar" que guía a los navegantes, pero a la cual no llegan jamás.

16

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA BULLRICH

Opinión de la señora diputada acerca del proyecto de ley por el cual se reglamenta el artículo 39 de la Constitución Nacional sobre derecho de iniciativa popular

La crisis de representatividad que hoy padecemos todos aquellos que abrazamos la vocación política, nos exige que abramos otros canales que nos permitan ponernos al día en la relación con la gente, ya que existe el riesgo cierto que se produzca un distanciamiento entre representantes y representados.

La situación exige cambios superadores que canalicen las conductas responsables que sabemos positivamente tienen nuestros ciudadanos.

Creo, por ende, que ha llegado el momento de modificar las normas que determinan la estructura y organización del gobierno para adecuarlas a los nuevos comportamientos y demandas sociales.

En este sentido, estoy convencida de que la iniciativa popular, al igual que otros instrumentos de democracia semidirecta, es adecuado remedio para los síntomas de escepticismo y falta de participación que se evidencian en una gran parte de la comunidad para sumarse a la vida pública.

No alcanza sólo con los medios de comunicación, que en forma cotidiana incorporan a la agenda política temas que generan opinión pública, formulan denuncias, hacen investigaciones e informan, ya que ello es sólo una parte de los elementos que hoy la modernidad incluye en la forma política.

La otra, la más importante, la que incorpora mecanismos de propuestas, la que ejecuta las soluciones, corresponde a la ciudadanía y a sus representantes.

Corresponde, por lo tanto, achicar las distancias entre la realidad política y las formas legales.

Así, a través del presente proyecto de ley se busca tornar viable el ejercicio del derecho de iniciativa popular —consagrado por el artículo 39 de nuestra Constitución Nacional—, que, como su nombre lo indica y como la doctrina reconoce, es la potestad de los ciuda-

danos para que mediante la recolección de firmas puedan proponer proyectos de ley, derogación de leyes o modificaciones.

De este modo, permite que las demandas de la sociedad —muchas veces no observadas o postergadas por la dirigencia política— sean tratadas por sus representantes en forma rápida y concreta, contribuyendo a una relación mucho más sólida y estrecha entre gobernantes y gobernados.

Asimismo, permitirá dinamizar el sistema político-institucional allí donde éste se aleja de las reales necesidades de la gente, evitando que las demandas insatisfechas generen el desercimiento y el alejamiento de la participación popular.

Además, cuando el pueblo advierte que posee herramientas válidas y concretas para modificar el rumbo de las políticas, se involucra activamente porque siente que tiene posibilidades reales de influir en su definición.

Por ello es fundamental establecer mecanismos que articulen democracia representativa con democracia participativa, ya que de ese modo estaremos tendiendo al modelo de país que la República Argentina necesita.

Así evitaremos la anomia, el desinterés, la marginación de vastos sectores respecto del proceso político.

Lograremos, en cambio, impulsar el interés por los asuntos de gobierno.

En síntesis, reconocer que la comunidad es destinataria, pero también creadora —no sólo en el sentido de "inspiradora" sino también de "constructora"— de la ley formal, supone admitir que el legislador no es un semidiós que alterna entre el llano y la cima, y que la sociedad puede retomar, en cualquier momento, el mandato oportunamente convenido con sus representantes para propiciar proyectos de ley de obligatorio tratamiento.

Creo, por otra parte, que el presente instrumento lejos de contradecir o lesionar la plena vigencia del artículo 22 que establece que "el pueblo no delega

ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución...”, va —por el contrario— a complementarlo, enriquecerlo y perfeccionarlo.

Cabe, a esta altura, diferenciar el concepto de iniciativa del derecho de petición, también consagrado en nuestra Carta Magna, ya que este último no crea para la autoridad obligación alguna, puesto que se refiere a aspiraciones que aquélla puede o no atender, ya que lo que se peticiona es algo que está librado al poder discrecional del gobernante.

La iniciativa, en cambio, obliga a considerar la norma propuesta, poniendo en movimiento a los órganos encargados de sancionar las leyes.

Es nuestra responsabilidad como representantes del pueblo legítimamente elegidos, la instrumentación del derecho de iniciativa popular —consagrado constitucionalmente dos años atrás—, que permitirá hacer efectiva esta nueva forma de participación sociopolítica.

Quiero referirme ahora a ciertos puntos fundamentales del proyecto de ley en cuestión, el que —a mi juicio— tal como está planteado, interpreta de manera cabal el espíritu del constituyente.

En primer lugar, quiero hacer mención al artículo 4º del presente proyecto.

El citado artículo exige la firma de un número de ciudadanos no inferior al 2 por ciento del padrón electoral, que deberán representar a por lo menos 8 distritos electorales que cumplan con el porcentaje del 2 por ciento del padrón de cada uno de los distritos.

Sobre esta cuestión el texto constitucional establece un máximo, un techo del 3 por ciento del padrón electoral nacional.

De aplicarse este porcentual, resultaría muy difícil y complicado el ejercicio efectivo de este importante derecho.

Por este motivo, creo que es completamente apropiado y operativo exigir que la presentación de un proyecto de ley cuente con el respaldo del 2 por ciento de la ciudadanía.

De todos modos, cabe destacar, que el 2 por ciento del padrón equivale a más de 300 mil ciudadanos, que deberán homogeneizar su parecer y reunirse, a través de su firma, para expresarse como voluntad popular.

Este porcentaje resulta, entonces, el equilibrio necesario entre la degradación de este mecanismo, si una

cifra inferior lo habilitara, y la obstaculización legal de un nuevo e importante canal de participación ciudadana.

Por otro lado, no quiero ni debo dejar de remarcar que no se exige simplemente el 2 por ciento del padrón nacional sino que se debe conseguir este porcentual en 8 distritos electorales, cumpliendo con el mandato constitucional de contemplar una adecuada distribución territorial.

Esta condición, por otra parte, refuerza la vocación federalista que los representantes argentinos han manifestado a lo largo de nuestra historia y que, en la actualidad, tenemos la firme convicción de acentuar.

En segundo término, quiero referirme al artículo 7º del proyecto que hoy nos encontramos debatiendo.

Establece que la Justicia Nacional Electoral verificará por muestreo, sin perjuicio de la certificación por parte de todos los autorizados por la Ley Electoral —que no podrá ser inferior al medio por ciento de las firmas presentadas—, la autenticidad de las firmas en un plazo no mayor a 20 días.

Esto permitirá evitar que grupos organizados fragüen la expresión de la soberanía popular, mediante la presentación de firmas falsas.

Además, el plazo previsto permitirá que la comprobación no dilate el tratamiento del proyecto presentado a través del mecanismo de iniciativa popular.

Por supuesto, el proyecto será desestimado en caso de comprobarse que el 5 por ciento o más de las firmas presentadas no sean auténticas.

Por último, deseo remarcar la importancia de haber incluido un artículo (el 12) que se refiera al financiamiento de todo proyecto de ley por iniciativa popular.

Claramente, lo que se busca es dar una respuesta a una de las principales demandas de la sociedad hoy en día, que es la de conocer el origen de los fondos o recursos de la actividad política en general.

Lo considero un aspecto fundamental en pos de asegurar la transparencia del mecanismo.

Concluyendo, con la sanción del presente proyecto de ley estaremos no solamente cumpliendo con el deber que nos impone la Ley Suprema sino que, además, estaremos contribuyendo a fortalecer el sistema democrático y a que el pueblo sea artífice y protagonista de su propio destino.