

LA INICIATIVA DE AGENDA EN ARGENTINA: NORMATIVA Y CASOS

THE AGENDA INITIATIVE IN ARGENTINA: REGULATIONS AND CASES

Fecha de recepción: 17 de diciembre de 2025 | Fecha de aceptación: 21 de enero de 2026

María Laura EBERHARDT*

Resumen

El objetivo del artículo es analizar la iniciativa de agenda en Argentina como mecanismo de participación ciudadana “semi-directo”, que permite a la población proponer proyectos legislativos, pero sin que pueda intervenir en su aprobación final. Se busca diferenciarla de la iniciativa popular y examinar sus fundamentos teóricos, su marco normativo y su aplicación práctica en los distintos niveles del sistema institucional. El estudio adopta un enfoque cualitativo, basado en análisis bibliográfico, documental y normativo. Se proponen aportes teóricos sobre democracia semi-directa y mecanismos participativos al tiempo que se revisa la legislación nacional, provincial y local. Lo anterior se complementa con la referencia a casos representativos de uso del instrumento. Como resultado se observa que, aunque la iniciativa de agenda está formalmente extendida, su utilización efectiva y sus resultados concretos son escasos. El diseño institucional mantiene un fuerte control legislativo, lo que limita la incidencia ciudadana en la elaboración de leyes y refleja la tensión

entre participación y representación. Los límites del trabajo radican en que se centra en el nivel normativo con más la revisión de ciertos casos seleccionados, por lo que no aborda de forma exhaustiva la diversidad empírica provincial y local. Futuras investigaciones podrían profundizar en comparaciones territoriales y en la percepción ciudadana sobre su efectividad. El aporte original del artículo es su revisión sistemática de la iniciativa de agenda como mecanismo poco explorado en la literatura argentina, articulando análisis jurídico, institucional y empírico. Como principal hallazgo encuentra que la iniciativa de agenda evidencia el carácter híbrido de la democracia argentina: amplía la participación al permitir la propuesta legislativa ciudadana, pero su impacto real sigue limitado por las estructuras representativas en las que se enmarca y los procedimientos restrictivos a través de los que se regula.

Palabras clave: participación ciudadana; democracia semi-directa; iniciativa de agenda; iniciativa popular

* Doctora por la Facultad de Derecho (UBA) con especialidad en Derecho Político, Doctora en Ciencia Política (UNSAM), Magíster en Ciencia Política y Sociología (FLACSO) y Licenciada en Ciencia Política (UBA). Diploma de Posdoctorado otorgado por la Facultad de Derecho (UBA). Investigadora del CONICET. Fue Becaria Doctoral y Posdoctoral del CONICET. Profesora en UBA y UNAJ. Directora de Proyecto de Investigación PICTO y UBACyT.

Abstract

This article analyzes the agenda-setting initiative in Argentina as a “semi-direct” citizen participation mechanism, allowing the public to propose legislative projects but without the ability to intervene in their final approval. The aim is to differentiate it from popular initiative and to examine its theoretical foundations, its regulatory framework, and its practical application at different levels of the institutional system. It proposes theoretical contributions on semi-direct democracy and participatory mechanisms while reviewing national, provincial, and local legislation. This is complemented by references to representative cases of the instrument’s use. The results show that, although the agenda-setting initiative is formally widespread, its effective use and concrete results are limited. The institutional design maintains strong legislative control, which restricts citizen influence in lawmaking and reflects the tension between participation and representation. The limitations

of this work lie in its focus on the regulatory level and the review of selected cases, thus failing to comprehensively address the empirical diversity at the provincial and local levels. Future research could delve deeper into territorial comparisons and citizens’ perceptions of its effectiveness. The article’s original contribution lies in its systematic review of agenda-setting as a mechanism that has been little explored in Argentine literature, articulating legal, institutional, and empirical analyses. Its main finding is that agenda-setting reveals the hybrid nature of Argentine democracy: it broadens participation by allowing citizens to propose legislation, but its real impact remains limited by the representative structures within which it operates and the restrictive procedures through which it is regulated.

Keywords: citizen participation; semi-direct democracy; agenda initiative; popular initiative.

SUMARIO: I. Introducción. II. Un acercamiento conceptual. III. La iniciativa popular en la normativa nacional argentina. IV. La iniciativa popular en la normativa subnacional. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La iniciativa de agenda no constituye un mecanismo de democracia directa (MDD) en tanto no implica, al menos en primera instancia, un espacio de votación ciudadana. Se trata en cambio de un instituto semi-directo que habilita a la población a presentar proyectos de ley (y/o de derogación de leyes) a través del Congreso. Permite a los ciudadanos participar en el proceso de elaboración de decisiones públicas, pero sin intervención en su aprobación o denegación final¹. Combina instancias directas (la ciudadanía proponiendo agenda) con otras indirectas (la decisión última descansa en manos del poder legislativo).

Daniel Zovatto la denomina “iniciativas legislativas populares *ad parlamentum*, ya que “los proyectos de ley o reforma constitucional presentados son estudiados por el parlamento, que toma la decisión al respecto sin consultar al electorado”².

1 María Laura Eberhardt, *Siga participando... dedicado a los ciudadanos de las democracias reales: los mecanismos de participación societal en la Ciudad de Buenos Aires* (Prometeo, 2013).

2 Daniel Zovatto, *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007*, en *Democracia Directa en Latinoamérica* (Alicia Lissidini et al. eds., Prometeo, 2008).

Las democracias representativas que incorporan este tipo de institutos semi-directos son denominadas por Mario Justo López³ como “impuras”.

Más allá de la diversidad de criterios y de los diseños normativos que coexisten, podemos clasificar a la iniciativa de agenda como un mecanismo sustantivo (referido a un tema y no a una persona) y “desde abajo” o popular (opuesto a los activados “desde arriba” o institucionales)⁴. A su vez, es propositivo (habilita a la ciudadanía a proponer ideas o proyectos), pero no decisorio (su aprobación no es atributo del electorado). Por lo general es formulado: se acompaña de un proyecto de ley, aunque ciertas normativas admiten la modalidad “no formulado” que consiste en simples peticiones al Congreso para que legisle sobre algún asunto⁵.

En tanto conforma el instituto participativo más extendido en Argentina, tanto a nivel nacional como provincial y local, exige su exploración y estudio.

II. UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL

Varias definiciones se han propuesto para dar cuenta de la iniciativa de agenda. Para Daniel Sabsay consiste simplemente en el derecho de los electores para presentar proyectos de ley ante la legislatura⁶. Al derecho de la ciudadanía a proponer proyectos de ley, Zovatto suma en su definición el de proponer reformas legales o constitucionales, totales o parciales⁷.

Alicia Lissidini la denomina iniciativa legislativa para diferenciarla de la iniciativa popular: si bien ambos instrumentos son “proactivos” (los ciudadanos gozan del poder de impulsarlos), a través de la primera proponen leyes y reformas constitucionales al parlamento, mientras que por medio de la segunda lo hacen directamente a la ciudadanía, es decir, se las somete a referéndum⁸. A través de la iniciativa de agenda se promueve un mayor involucramiento de los ciudadanos en las decisiones políticas, se impulsa una democratización de la agenda política, y se obliga a los legisladores a debatir y a definirse públicamente sobre un tema de interés cívico. Sin embargo, su uso requiere de una organización, conocimiento y recursos que resultan escasos o inaccesibles para muchos ciudadanos, constituyéndose “en una herramienta de grupos de interés que buscan obtener réditos corporativos, en detrimento de organizaciones sociales con menor capacidad de movilización y de *lobbying*”. La segunda modalidad,

3 Mario Justo López, Manual de derecho político (Depalma, 2da ed. 1997).

4 Zovatto, supra nota 2.

5 Id.

6 Daniel Alberto Sabsay, La participación ciudadana en la toma de decisiones en el Derecho Público Argentino (Ponencia presentada en la Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires, 14-15 de marzo de 2007).

7 Zovatto, supra nota 2.

8 Alicia Lissidini, ¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios (Escuela de Política y Gobierno – UNSAM, Documento de Trabajo n.º 27, 2007).

la iniciativa popular, tiene como ventaja que la decisión final sobre la norma propuesta recae en la ciudadanía (y no en un órgano de gobierno), adquiriendo un status “directo”.

Algunos autores optimistas, como Vernon Bogdanor⁹, consideran a la iniciativa en general como un instrumento que permite reparar los pecados de omisión de la asamblea legislativa. Otros, como Arthur Lupia y John Matsusaka¹⁰, la entienden como un proceso que permite a los ciudadanos comunes proponer leyes nuevas o enmiendas constitucionales a pedido. Su principal diferencia con los referéndums es que en la iniciativa la gente puede “escribir”, mientras que en la consulta popular clásica sólo los agentes de gobierno pueden hacerlo.

En síntesis, la iniciativa de agenda habilita a un determinado número mínimo de electores a presentar al congreso una propuesta de ley de su elección. Puede variar de un régimen a otro según los contenidos o materias habilitadas para la presentación de propuestas, en función de la naturaleza de la norma en cuestión (constitucional, legislativa o de menor jerarquía) y en relación con los requisitos para su procedencia.

III. LA INICIATIVA POPULAR EN LA NORMATIVA NACIONAL ARGENTINA

La reforma constitucional de 1994 incorporó por primera vez la iniciativa de agenda a la Ley Fundamental nacional (art. 39). Dicho mecanismo permite a los ciudadanos presentar proyectos de ley sobre diversos temas de su interés con excepción de aquellos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal, los que quedan taxativamente excluidos.

La presentación de los proyectos se realiza ante la cámara de Diputados, la que funciona como cámara de origen para su tratamiento. No obstante, si se tratara de una materia para la cual la Constitución exigiese que la cámara inicial fuese el Senado¹¹, se presume que el proyecto habría de ser igualmente presentado en Diputados, y, desde allí, girado al Senado para iniciar su trámite¹². Dichos proyectos deben ser tratados por el Congreso dentro de los 12 meses contados a partir de su presentación. Esta disposición intenta evitar la desatención de la iniciativa una vez llegada a destino, obligando al Congreso a conferirle tratamiento dentro de

9 Vernon Bogdanor, *Voz Referéndum e Iniciativa*, en *Enciclopedia de Instituciones Políticas* 594 (Vernon Bogdanor ed., Alianza Editorial, 1987).

10 Arthur Lupia & John Matsusaka, *Direct Democracy: New Approaches to Old Questions*, 7 *Ann. Rev. Pol. Sci.* 463 (2004).

11 Por ejemplo: proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio, y promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. *Const. Arg.* art. 75, inc. 19.

12 Germán José Bidart Campos, *Manual de la Constitución Reformada* (Ediar, ed. 1996).

un plazo específico. Sin embargo, nada regula respecto de qué ocurriría en caso de incumplimiento. Por último, para presentar una iniciativa la Constitución fija un tope máximo de firmas exigibles del 3% del padrón, debiendo contemplarse una adecuada distribución territorial de las mismas.

Este artículo fue reglamentado en 1996 por la ley N° 24.747, sancionada luego de vencido el plazo de 18 meses previsto a tal fin en la disposición transitoria tercera de la Constitución. En dicha norma se confirman las disposiciones constitucionales y se agregan otras, como la determinación del número mínimo de firmas en el 1,5% del padrón y la representación de, por lo menos, 6 distritos. Si la materia de la iniciativa fuese de alcance regional el requisito porcentual debiera considerar únicamente el padrón del total de las provincias de la región, sin tener en cuenta la cantidad de distritos. Para presentarla se requiere: la petición redactada en forma de ley, una exposición de motivos fundada, nombre y domicilio del/los promotores, descripción de los gastos y origen de los recursos que se ocasionen en el proceso y los pliegos con las firmas de los peticionantes.

Una vez recolectadas las firmas, la justicia electoral verifica su autenticidad por muestreo (no menor al 0,5%). Si el 5% o más de las firmas son falsas, se desestima la iniciativa. Presentado el proyecto en mesa de entradas de diputados, se gira a la comisión de Asuntos Constitucionales donde se decide su admisibilidad formal (aceptación o rechazo). En el segundo caso no se admite recurso alguno. En el primero, la presidencia de la Cámara determina su inclusión en el orden del día como asunto entrado y la iniciativa continúa el procedimiento legislativo normal, debiendo ser tratada en el plazo de 12 meses a partir de su aceptación. Nuevamente, se hace notar que ni la Constitución ni la ley determinan qué ocurriría si el Congreso no se expidiera sobre la iniciativa en ese plazo o si el proyecto quedara demorado en la comisión de Asuntos Constitucionales, es decir, en caso de inconstitucionalidad por omisión, restando efectividad a la prescripción.

Finalmente, se prohíbe su financiamiento directo o indirecto con fondos provenientes de: contribuciones privadas anónimas; entidades nacionales o provinciales, sociedades anónimas con participación estatal o empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, provincias, municipios, o empresas que exploten juegos de azar; gobiernos extranjeros; y entidades extranjeras con fines de lucro. También se excluyen las contribuciones mayores a cierta suma y donaciones de asociaciones sindicales, patronales o profesionales.

Dicho lo anterior se observa que, si bien este mecanismo obtuvo fuerza legal al ser incorporado a la Constitución y reglamentado, el esfuerzo, organización y recursos que la recolección de firmas supone (tanto por su número como por

su distribución territorial), ha desalentado en gran medida la presentación de proyectos legislativos por parte de la población en el ámbito nacional. Asimismo, su fuerza vinculante para obtener tratamiento legislativo es relativizada, ya que su aprobación o rechazo previo queda sujeto al exclusivo criterio de la comisión de Asuntos Constitucionales, sin posibilidad de apelación, y no se prevé sanción o medida reparadora (como la convocatoria a referéndum) en caso de no tratamiento parlamentario. A ello se agrega que, aunque fuese tratada, el congreso puede no aprobarla, no teniendo la ciudadanía capacidad de insistencia.

IV. LA INICIATIVA POPULAR EN LA NORMATIVA SUBNACIONAL

En el ámbito subnacional numerosas provincias incluyeron en sus constituciones la allí (mal) denominada “iniciativa popular”, tratándose en la mayoría de casos de la sola iniciativa de agenda. Salvo contadas excepciones, como la Ciudad de Buenos Aires, que contempla el llamado a referéndum (art. 65) en caso de no tratamiento de una iniciativa popular en el plazo concedido de un año, y solo cuando hubiese reunido al menos el 15% de firmas respecto del padrón (cifra por cierto exorbitante teniendo en cuenta que para activar este mecanismo basta el 1,5% de firmas –art. 64-); o la provincia de La Rioja, según cuya Constitución la Cámara de Diputados está obligada a considerar el proyecto ingresado por iniciativa popular y, en caso de rechazarlo o reformarlo sustancialmente, debe someterse a consulta popular (art. 106); o Río Negro, única Constitución en regular la revocatoria de ley (art. 149), una verdadera iniciativa popular que habilita a la ciudadanía a convocar a un referéndum aunque únicamente para derogar una norma; la mayoría de las provincias no incluyeron una instancia de votación en el mecanismo de iniciativa. Ello, sumado a la falta de reglamentación legal del instituto y a las escasas definiciones normativas que incluyen en sus leyes fundamentales, hacen suponer que se trata solamente de la iniciativa de agenda. Otras excepciones, pero relativas, las conforman las provincias de Entre Ríos (art. 168 de la Ley Orgánica Municipal 10027/2011), Corrientes (art. 226 de su Constitución) y Neuquén (art. 8 de la Ley 53/1958 del Régimen Municipal), que prevén el llamado a consulta ante la falta de tratamiento (las dos primeras) o frente al rechazo legislativo (la tercera) de la iniciativa, pero solo a nivel municipal.

Entrando de lleno en la normativa subnacional, encontramos que la Constitución actual de la provincia de Buenos Aires (de 1994) contempla el derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de ley, con excepción de los referidos a reforma constitucional, aprobación de tratados y convenios, presupuesto, recursos, y creación de municipios y de órganos jurisdiccionales, debiendo la Legislatura

darle tratamiento dentro de los 12 meses. La ley reglamentaria (aún pendiente) sería la encargada de determinar las condiciones, requisitos y porcentajes de electores que deben suscribir la iniciativa (art. 67-1).

En Catamarca, la Constitución vigente desde 1988 refiere a la “iniciativa popular” en su artículo 114 sobre el procedimiento para la formación de leyes. Según dicho artículo las normas podrían también ser iniciadas por petición, suscriptas por el 1% de los electores inscriptos en el padrón mediante propuestas de ley, formuladas o no, presentadas a la Legislatura. Este mecanismo reaparece en la sección referida al régimen municipal: el artículo 247-3 reza que las cartas orgánicas deben contener y asegurar los derechos de iniciativa, referéndum y consulta popular.

La ley N° 5346 Decreto N° 2113 de 2011 reglamenta esta “iniciativa popular legislativa”. Reconoce dicho derecho a los ciudadanos de la provincia para la presentación de proyectos ante la Legislatura provincial. Pueden ser objeto de la misma todas las materias de competencia de tal organismo, a excepción de temas de: reforma constitucional, presupuesto, cálculos de los recursos provinciales, impuestos y contribuciones y contratación de empréstitos. Los requisitos para activarla son: que se redacte como proyecto de ley, que se acompañe de motivos, que se consignen los datos de los promotores y constituyan domicilio legal en la capital, y la firma certificada de al menos el 1% del padrón. Agrega como novedad respecto de la ley nacional que el Estado provincial designará agentes encargados de recepcionar y verificar las firmas de las personas que acompañan el proyecto, los que deberán estar ubicados en oficinas públicas estatales. Recolectadas las firmas el Juzgado Electoral de la provincia las verifica por muestreo para asegurar su autenticidad y la condición de elector de los firmantes, todo en un porcentaje no inferior al 10% de las firmas presentadas. También certifica el cumplimiento del porcentaje mínimo del 1% del padrón. Cumplidos los requisitos y contando con la certificación del Juzgado Electoral, los promotores presentan el proyecto por mesa de entradas de cualesquiera de las Cámaras, el que se gira de inmediato a la Comisión de Asuntos Constitucionales, Judiciales y de Juicio Político, la que en 20 días hábiles debe dictaminar sobre la admisibilidad formal de la iniciativa, así como intimar a los promotores a corregir defectos formales en caso de haberlos. Si el proyecto es rechazado, no se puede oponer recurso alguno. Admitido el proyecto, se lo incluye en el orden del día siguiente a la finalización de dicho plazo como proyecto presentado, a fin de que tome Estado Parlamentario y sea girado a la comisión respectiva. Luego, continúa con el trámite previsto por el Reglamento Interno de la Cámara correspondiente.

La provincia de Chaco, en su Constitución de 1957-1994, introduce el derecho de “iniciativa popular” en su artículo 2. Dice que todo el poder emana del pueblo y pertenece al pueblo, que lo ejerce por medio de sus representantes con arreglo

a la Constitución y a través de los derechos de iniciativa popular, consulta popular y revocatoria. En el mismo artículo especifica que la ley reglamentará estos mecanismos. En el caso de la iniciativa popular para presentar proyectos de ley u ordenanzas, se requiere la petición de no más del 3% de los ciudadanos del padrón. El Poder Legislativo o los Concejos Municipales deben darle expreso tratamiento en el plazo de 12 meses. Se excluyen cuestiones atinentes a tributos, presupuesto y reforma constitucional. La ley reglamentaria debe dictarse dentro de los 12 meses de vigencia de la Constitución reformada de 1994. Luego, el artículo 117 sobre sanción y promulgación de leyes vuelve a mencionar este derecho cuando afirma que las leyes tendrán su origen en la Cámara de Diputados por iniciativa de uno o más de sus miembros, del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, y por iniciativa popular. Finalmente, en las disposiciones comunes a los municipios, dedica el artículo 204 a tales mecanismos y afirma que la ley orgánica municipal o la Carta Orgánica respectiva reglamentarán los derechos de iniciativa popular, consulta popular y revocatoria con sujeción al mencionado artículo 2.

La ley N° 4313 del 4 de julio de 1996 reglamenta los mecanismos contenidos en el segundo artículo constitucional, entre ellos, la aquí denominada iniciativa de agenda. Esta norma define a la “iniciativa popular” como el derecho que tiene el pueblo de presentar proyectos de ley a la Cámara de Diputados, a los que ésta debe dar expreso tratamiento en el plazo de 12 meses contados desde que adquiere estado parlamentario. La misma tiene lugar cuando no menos del 1,5% de los ciudadanos del padrón presentan en Diputados un proyecto de ley que debe contener: la firma certificada de los peticionantes con sus datos y la proposición escrita en forma clara y articulada con expresión de fundamentos. La autenticidad de las firmas se acredita mediante certificación de escribano público, juez de Paz o de autoridad policial. Se excluyen los mismos temas que en la Constitución. Recibido el proyecto se lo ingresa en la primera sesión inmediata y pasa a la comisión respectiva, la que debe dar despacho antes de cumplirse el plazo. Emitido el despacho la Cámara se expide sobre este sancionando u ordenando, sin más, el archivo de las actuaciones.

En Chubut, su actual Constitución (de 1994), en el artículo 136 sobre el origen de los proyectos de ley, dice que pueden ser presentados por los legisladores, por el Poder Ejecutivo, por el Poder Judicial y por el pueblo mediante el derecho de iniciativa popular. También la incluye en el artículo 232 sobre ley orgánica, cuando determina las condiciones de la misma: la Legislatura debe dictar una Ley Orgánica Municipal que reglamente el funcionamiento, los derechos y las atribuciones de los municipios. Tanto en ella como en las cartas orgánicas que se dicten, deben incluirse derechos y atribuciones como la iniciativa popular, para otorgar a un número de electores, cuyo porcentaje se fije, la facultad de proponer ordenanzas sobre cualquier asunto de competencia municipal. Finalmente,

dedica una sección a los MDD. El artículo 263 sobre iniciativa popular dice que mediante esta herramienta todo grupo de ciudadanos de la provincia, en un porcentaje no inferior al 3% del padrón, puede presentar proyectos de ley en la Legislatura, la que debe considerarlo dentro de los 6 meses. Nótese que esta Ley Fundamental eleva el piso de adhesiones (el 3% es el mínimo y no el máximo como en otras constituciones) pero reduce a la mitad el plazo para su tratamiento legislativo.

La ley 5XII de 2010 regula este mecanismo en Chubut. Excluye de su objeto los proyectos referidos a reforma constitucional, tributos, presupuesto y materia contravencional y procesal penal. La presentación se efectúa ante la Legislatura, con forma de proyecto de ley, acompañada de una exposición de motivos, análisis de razones y alcance de su contenido. Se debe consignar los datos del/los promotores y la descripción de los gastos y origen de los recursos necesarios. Se reitera la exigencia de firmas de, como mínimo, el 3% del padrón. Curiosamente se introduce la posibilidad de que, a solicitud de los promotores, las oficinas públicas de los 3 poderes del Estado provincial designen uno o más agentes encargados de certificar en cada una de ellas las firmas e identidad de los ciudadanos adherentes. También se toman por válidas las certificaciones efectuadas en los ámbitos municipales. Previo a dar inicio al trámite parlamentario, el Tribunal Electoral Provincial debe verificar por muestreo la condición de elector de los firmantes, en un porcentaje no inferior al 10%. Cumplidos los requisitos se da trámite parlamentario al proyecto dentro de los 6 meses. Que solo se trata de una iniciativa de agenda lo confirma la aclaración de que el rechazo o sanción con modificaciones del proyecto de ley no admite recurso alguno.

La actual Constitución de Córdoba, reformada en 2001, reconoce en su artículo 31 el derecho de “iniciativa popular”. Sobre la misma solo especifica que los ciudadanos pueden proponer a la Legislatura proyectos de leyes y de derogación de las vigentes para su consideración. La solicitud debe estar suscripta por el porcentaje de electores que la ley determine y no pueden ser sometidos a este procedimiento los proyectos concernientes a reformas constitucionales, tratados, tributos, presupuestos, y creación y competencias de tribunales. Luego reaparece en el artículo 105 sobre la iniciativa para la formación y sanción de leyes, las cuales tienen origen en la Legislatura por proyectos presentados por uno o más de sus miembros, por el Poder Ejecutivo, o por iniciativa popular, en los casos que determine la Constitución o la ley. Finalmente, en el Título sobre municipalidades y comunas dice que las Cartas Orgánicas deben asegurar los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria (art. 183-4).

La ley 7811 de 1989 reglamenta la iniciativa, el referéndum y la consulta popular en esta provincia. Respecto del primer mecanismo dice que los ciudadanos con capacidad para votar, en un número igual al 8‰ (0,8%, la cifra más baja hasta

ahora) del total de empadronados, podrán proponer a la Legislatura la sanción o derogación de cualquier ley sobre asuntos de competencia provincial, salvo los que indica la Constitución, a lo que agrega empréstitos y ministerios. Tales proyectos se presentan por mesa de entradas de cualquiera de las Cámaras, suscriptos por quienes los propicien, indicando sus datos. Las firmas son autenticadas por la autoridad judicial, policial o por escribano público. Luego son girados al Presidente de la Cámara respectiva, quien, previa verificación de los requisitos en 60 días, ordena su inclusión en el orden del día como asunto entrado. La Comisión correspondiente debe expedirse dentro de los 120 días. Pasado este término sin que la Comisión se haya expedido, la Cámara considera el asunto sin despacho de comisión. En caso de verificarse errores formales, el Presidente de la Cámara puede pedir a los suscriptores de corregirlos.

Corrientes tiene una Constitución vigente desde 2007, en cuyo artículo 37 incorpora el derecho de “iniciativa popular” de los ciudadanos para presentar proyectos de ley en la Legislatura, la que debe darles expreso tratamiento dentro de los 12 meses. La Legislatura debe sancionar la ley reglamentaria, la que no puede exigir las firmas de más del 3% del padrón. Excluye de su objeto la reforma constitucional, los convenios internacionales y los tratados parciales, el régimen electoral, los tributos y el presupuesto. En el título sobre gobierno municipal, el artículo 226 reconoce este derecho para la ciudadanía de los municipios, pero ya no se trata de una mera iniciativa de agenda, sino de una versión más cercana a la iniciativa popular, en tanto aclara que cuando el Concejo Deliberante no hubiera tratado en el plazo establecido un proyecto de ordenanza iniciado por el procedimiento de iniciativa popular que cuente con más del 15% del padrón, el intendente municipal debe convocar a consulta popular vinculante.

La ley N° 5845 de 2008 reglamenta la iniciativa popular en esta provincia. Para activarla se debe figurar en el último padrón provincial. Se incluye en su objeto todas las materias de competencia de la Legislatura, excepto los excluidos por la Constitución. Se debe acompañar de las firmas de al menos el 1,5% del padrón, recolectadas en no más de 12 meses previos a la presentación. El proyecto debe contener: el texto claro y articulado como ley, los fundamentos, la nómina del/los promotores y las planillas de adhesión. No podrán ser promotores quienes tengan iniciativa legislativa otorgada por la Constitución provincial. El promotor puede elegir por cuál de las Cámaras ingresar la iniciativa. La mesa de entradas controla que no trate sobre las materias excluidas. Esta lo remite dentro de los 3 días hábiles ante el juzgado electoral para que verifique por muestreo la autenticidad de las firmas dentro de los 20 días (prorrogables). El tamaño de la muestra no puede ser inferior al 0,5% de las firmas presentadas. Si el 5% o más de las firmas verificadas son falsas, se desestima el proyecto. Caso contrario, el juzgado notifica a la Secretaría de la Cámara y ésta debe incluir el proyecto en

el orden del día inmediato siguiente para que adquiriera estado parlamentario. Luego se lo remite a la Comisión de Asuntos Constitucionales, la que en 20 días hábiles debe dictaminar sobre su admisibilidad formal, así como intimar a los promotores a corregir los defectos formales (de haberlos). El proyecto continúa con el trámite previsto para la formación y sanción de leyes debiendo ser remitido a las comisiones respectivas. La Legislatura debe sancionar o rechazar todo proyecto dentro de los 12 meses. Habiendo transcurrido 11 meses de estado parlamentario sin despacho de comisión, el Presidente debe incluirlo en el orden del día de la sesión ordinaria siguiente con preferencia. Se pone así un resguardo por omisión.

La Constitución actual de Entre Ríos data de 2008. Su artículo 49 otorga a todos los habitantes mayores de 16, y con 2 años de residencia en la Provincia, el derecho de presentar proyectos de ley ante cualquiera de las Cámaras, con el 2%, como mínimo, de firmas del padrón. La ley debe contemplar una adecuada distribución territorial de las mismas para suscribirla. Si ésta versara sobre un asunto de exclusivo interés local, el porcentaje de firmas se debiera establecer tomando como base el padrón del/los departamentos o localidades respectivas. No pueden ser objeto de iniciativa las normas referidas a reforma constitucional, tributos, presupuesto, régimen electoral, tratados interprovinciales o convenios con el Estado Nacional. Las Cámaras deben darle tratamiento dentro de un período de sesiones. La falta de despacho de comisión en 6 meses implica el giro automático al plenario, que deberá considerarlo en la sesión siguiente a su remisión. El artículo 123 retoma este procedimiento cuando se refiere a la sanción de leyes. Dice que estas pueden tener origen en cualesquiera de las Cámaras, por proyectos presentados por sus miembros, por el Poder Ejecutivo, por el Superior Tribunal de Justicia, y por el pueblo, ejerciendo el derecho de iniciativa popular. Aclara que todos los proyectos deben tener tratamiento parlamentario. Finalmente, el artículo 238 contempla este derecho, junto con otros, como las cuestiones que las cartas orgánicas municipales deben asegurar.

La ley N° 10530 de 2017 reglamenta, en forma metódica, los diversos mecanismos de participación ciudadana en esta provincia, entre ellos, la “iniciativa legislativa popular”. Respecto de la participación popular en la formación de la ley (Título II, Capítulo I) dice que todos los habitantes mayores de 16 años con 2 de residencia en la provincia tienen derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley sobre asuntos de interés y competencia provincial ante cualquiera de las Cámaras de la Legislatura. Ello requiere la firma de, como mínimo, el 2% del padrón, en 6 secciones electorales y ninguna puede computar más del 50% de ese mínimo. Si la materia versa sobre un asunto de exclusivo interés local, este porcentaje toma como base solo el padrón del/los departamentos o localidades respectivas, sin tener en cuenta la cantidad de secciones. Simplificando el procedimiento

autoriza a que las firmas puedan recogerse en forma digital. Las materias excluidas son las indicadas por la Constitución y aquellas sobre las que la Legislatura no tenga competencia. Los promotores se integran en una Comisión Promotora de al menos 5 miembros. No pueden serlo quienes tengan iniciativa legislativa por la Constitución. Los promotores pueden participar de las Comisiones con voz. El escrito debe incluir los motivos y el alcance de la iniciativa, la elección de la Cámara de origen, la petición redactada en forma de proyecto, los miembros de la Comisión Promotora (si es una organización, debe acreditar personería jurídica y estatutos), la descripción de los gastos, el origen de los recursos y las firmas. Se prohíbe la aceptación de diversos aportes (del Estado y sus entidades, de gobiernos extranjeros o entidades extranjeras con fines de lucro, de funcionarios públicos y de privados anónimos). Finalizada la recolección, la Comisión Promotora presenta las firmas al Tribunal Electoral para su verificación por muestreo en hasta 30 días hábiles. La muestra no puede ser inferior al 1% de las firmas presentadas. Si se impugna una firma, se la desestima del cómputo. Si se advierten irregularidades mayores al 15% de las firmas verificadas, se desestima la iniciativa y el proyecto no puede volver a ser objeto de iniciativa por 24 meses. Si se aprueba el muestreo, el proyecto se presenta ante cualquiera de las Cámaras, toma estado parlamentario en la sesión inmediata posterior, y se gira a la Comisión de Asuntos Constitucionales, la que verifica el cumplimiento de los requisitos formales (que no verse sobre temas excluidos, que sea de competencia de la Legislatura, que cumpla todas las exigencias –salvo que sea un defecto subsanable y se subsane-, que tenga cantidad y distribución de firmas suficientes y que estén aprobadas) en hasta 15 días hábiles. Si se incumple un requisito se rechaza la iniciativa de modo irrecurrible. Si la Comisión no se expide en el plazo otorgado se da por aprobada su admisión formal y se gira al plenario, que debe considerarla en la sesión siguiente. La Comisión de Asuntos Constitucionales elabora su dictamen sobre la admisibilidad o rechazo del proyecto, el que ingresa en el orden del día de la siguiente sesión de la Cámara de origen y se pone a consideración de los legisladores. Si el dictamen reúne el voto de la mayoría simple de los presentes se considera aprobado. Los plazos indicados para el tratamiento en la Cámara de origen son iguales a los de la otra Cámara. La Legislatura debe sancionarlo o rechazarlo en un período de sesiones: el que se esté computando cuando el proyecto tome estado parlamentario en la Cámara de origen. Si restaren menos de 6 meses para su finalización, se considera periodo de sesiones al siguiente próximo. Los licenciarios de servicios públicos de comunicación deben ceder espacios gratuitos a los promotores para la promoción.

Cabe agregar que la Ley Orgánica de Municipios N° 10027 modificada por la N° 10082 (ambas de 2011), incluye la iniciativa popular en el ámbito municipal para la presentación de proyectos de ordenanza (art. 163), pero, como prevé que si no

son tratados por el Concejo Deliberante en 180 días hábiles contados desde su ingreso pueden (y no “deben”) someterse a referéndum obligatorio o facultativo según su materia (art. 168), se trata de una versión más cercana a la iniciativa popular propiamente tal y no de una mera iniciativa de agenda.

La Constitución en vigor de la provincia de Formosa data de 2003. Aquí, la iniciativa solo aparece mencionada en el artículo 186 y únicamente como un derecho que la Ley Orgánica Comunal deberá otorgar al electorado municipal. De hecho, el artículo 122 omite a la ciudadanía como origen de las leyes a través de la presentación de proyectos. Este instituto no fue reglamentado a nivel provincial.

Jujuy cuenta con una Constitución aprobada en 1986, con posteriores modificaciones parciales, la última, de 2023. La misma menciona el derecho de iniciativa popular en el artículo 2, cuando establece que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y demás autoridades, pero sin perjuicio de la iniciativa popular, el plebiscito consultivo y el referéndum, que se ejercen conforme a la ley. Luego, el artículo 140 sobre iniciativa legislativa afirma que las leyes tienen origen en proyectos presentados por los diputados, por el Poder Ejecutivo, por la Suprema Corte de Justicia o por iniciativa popular. Más adelante, otorga a la Legislatura el deber o atribución de legislar sobre la iniciativa popular y otros mecanismos, sin perjuicio de lo establecido respecto de los municipios (art. 145-11). Ahora bien, donde se define en mayor detalle este mecanismo es en el artículo 113, según el cual el electorado provincial puede presentar proyectos de ley y de derogación de las vigentes para consideración de la Legislatura. A tal fin debe contar con el apoyo del 3% del padrón. Ingresados a la Legislatura, los proyectos siguen el trámite previsto de sanción de leyes. La Legislatura debe sancionarlos o rechazarlos en 12 meses. Sorpresivamente, transcurrido dicho plazo caduca la iniciativa. Es decir, no solo no incluye instancia de votación popular, sino que deja abierta al legislativo la posibilidad de que no lo trate. Se excluyen de su objeto temas de reforma de la Constitución, aprobación de tratados, tributos, presupuestos, y creación y competencia de tribunales. En lo que hace al gobierno municipal solo menciona que este debe asegurar la mayor y eficaz participación de los vecinos en la gestión de los intereses públicos, debiendo la ley y la carta orgánica incluir y reglamentar los derechos que hagan efectiva esa garantía, pero no nombra a ninguno en particular (art. 203).

Esta provincia reglamentó la iniciativa de agenda con la ley N° 4926 de 1996. Dice que este derecho podrá ser ejercido por los ciudadanos para presentar proyectos de ley debidamente articulados o estableciéndose las propuestas o directrices esenciales ante la Legislatura. Se excluye de su campo temas de reforma constitucional, tratados interprovinciales, presupuesto, tributos, intervención de municipios, o que dispongan gastos no previstos sin los recursos

para su atención, y todo otro que sea de competencia exclusiva de los poderes del Estado. No solo podrán presentarla los ciudadanos sino también las ONGs u organizaciones sindicales. A tal fin se requiere como mínimo la firma del 2% del padrón (menos que lo previsto en la Ley Fundamental). La presentación es por escrito y debe contener la petición redactada de manera clara en forma de ley o una propuesta con las ideas centrales del proyecto, los motivos, los promotores y las firmas. Los promotores certifican la autenticidad de las firmas y son responsables por su veracidad. Ante dudas sobre la autenticidad de los avalantes (no en forma obligatoria), la Legislatura puede solicitar al Tribunal Electoral la verificación por muestreo de su legitimidad en un plazo no mayor a 20 días. El tamaño de la muestra será como mínimo del 0,5% de las firmas presentadas. En caso de impugnación de firma, de oficio o a petición del interesado, se la desestima del cómputo de firmas para el proyecto. Si se verifica que el 15% o más de las firmas no fueren válidas, se impone una multa y se desestima el proyecto. De lo contrario, la iniciativa se presenta por Mesa de Entradas de la Legislatura, la que la remite a Presidencia de la Cámara en hasta 48 horas para que la Comisión de Labor Parlamentaria resuelva sobre su admisión cuando esta satisfaga los requisitos. El incumplimiento de los requerimientos provoca su rechazo sin más trámite. El rechazo de la iniciativa no admite recurso. Admitido el proyecto, la Presidencia de la Cámara de Diputados ordena su inclusión en los Asuntos Entrados, siguiendo en adelante el trámite normal. Las Comisiones pueden modificar el proyecto. Los promotores pueden ser invitados a las reuniones de Comisión y participar en las deliberaciones sobre la iniciativa, pero sin voto.

Vale indicar que la Ley Orgánica de Municipios N° 4466/1989 y las modificaciones introducidas por la Ley N° 4947/1996, regulan la iniciativa de agenda (arts. 9, 36 y 37) para el nivel local en Jujuy. Por mencionar solo algunos de sus requisitos: pueden presentarlas ciudadanos, ONG o sindicatos; no debe afectar derechos humanos, ni la organización interna, ni suprimir impuestos, ni disponer gastos no previstos sin los recursos necesarios; debe acompañarse de un mínimo de firmas equivalente al 2% del padrón, las que, en caso de dudas, podrán ser verificadas por el Tribunal Electoral; entre otros. Es decir, resulta muy similar a lo previsto para el ámbito provincial.

La Pampa tiene una Constitución aprobada en 1994 que no cuenta con el mecanismo de iniciativa en ninguna de sus versiones. Tampoco lo nombra en el artículo sobre el origen de las leyes. Como es de esperar, no se encuentra reglamentado. Javier Torroba sostiene que la iniciativa de agenda es una deuda pendiente también a nivel municipal en La Pampa. Aclara que los municipios de esa provincia gozan de una “autonomía semiplena”. Es decir, se rigen “por la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento (Ley Provincial N° 1.597) y no se hallan facultados para darse sus propias cartas orgánicas municipales,

por cuanto no poseen autonomía institucional”¹³. Ahora bien, aunque dicha Ley Orgánica no prevé la iniciativa popular a nivel comunal, no existe obstáculo para que algún municipio la regule para sí, “puesto que en última instancia, será el Concejo Deliberante quien decidirá sobre el proyecto de ordenanza presentado”¹⁴.

La Constitución de La Rioja es de 1986, modificada por última vez en 2024. En su artículo 106 introduce la iniciativa popular, pero, siendo que incluye una instancia de consulta popular (aunque más no sea en caso de que Diputados rechace o modifique sustancialmente el proyecto), se acerca más a un MDD, es decir, a una real iniciativa popular y no a una mera iniciativa agenda, como la que vemos en la mayoría de las provincias. Curiosamente, a través de este instrumento la ciudadanía puede solicitar incluso una reforma constitucional.

Mendoza mantiene su Constitución de 1916 aunque con enmiendas parciales, la cual no menciona la iniciativa. Tampoco existe ley provincial que la reglamente.

La Constitución de Misiones data de 1958. En su artículo 2 afirma que la soberanía reside en el pueblo, pero agrega que éste no gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades, sin perjuicio de los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria. Recién vuelve a mencionarse este mecanismo en la sección sobre municipios, artículo 165, según el cual los electores municipales tendrán los derechos de iniciativa, referéndum y destitución. A nivel provincial no existe ley reglamentaria de este mecanismo. En cambio, la Ley Orgánica de Municipalidades de 2011 regula la iniciativa para el nivel local. Brevemente, dice que la sanción de las ordenanzas del Municipio corresponde con exclusividad al Concejo Deliberante, con las limitaciones establecidas por los derechos de referéndum e iniciativa (art. 28). Luego, el artículo 160 dice que los electores de los municipios tienen el derecho de iniciativa, entre otros, y el 161 agrega que una ley especial determinará las condiciones, forma y tiempo en que se ejercitarán.

Neuquén se rige actualmente por una Constitución aprobada en 1957 y enmendada en 1994 y 2006. Al igual que Misiones, asevera que la soberanía reside en el pueblo, quien no gobierna sino por sus representantes y sin perjuicio de sus derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria (art. 3). Luego, el artículo 191 dice que las leyes se inician en la Legislatura por proyectos presentados por uno o más miembros o por el Poder Ejecutivo, sin perjuicio del derecho de iniciativa popular. El artículo 283, de MDD, especifica que los electores del municipio tienen los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria mediante el voto popular en la forma y bajo las condiciones que la ley establezca. El Título II es más concreto en su definición de tales mecanismos. El artículo 309 reconoce a los ciudadanos el derecho de iniciativa popular para presentar proyectos de ley, los

¹³ Javier Torroba, Formas de democracia semidirecta en la provincia de La Pampa y sus municipios, 4 Rev. Perspect. de las Cienc. Econ. y Jurid. 49, 63 (2014).

¹⁴ *Id.*

que deben ser tratados dentro de los 12 meses a contar desde que toma estado parlamentario y cuando sea instado por más del 3% de los electores provinciales, de acuerdo al procedimiento que fije la ley. Se excluye de su objeto a los proyectos referidos a tributos, presupuesto y temas que requieran mayoría agravada para su aprobación. Finalmente, la disposición transitoria VI, que hasta el momento no ha sido cumplimentada, dispone que la Legislatura dictará, en el plazo de 18 meses de sancionada la Constitución, las leyes reglamentarias de iniciativa popular y otros MDD.

Cabe aclarar que, en contraste con el vacío legal que impide la aplicación de la iniciativa popular a nivel provincial en Neuquén (para presentar proyectos de ley ante la Legislatura), la Ley provincial N° 53 Del Régimen Municipal, aprobada en 1958, habilita su uso en el ámbito municipal y la reglamenta de modo tal que se convierte en un mecanismo más cercano a una verdadera iniciativa popular en tanto MDD, ya que contempla el llamado obligatorio a referéndum aunque más no sea en caso de que el proyecto sea rechazado por el Concejo Deliberante.

La Constitución de Río Negro es de 1988. En su artículo 2 reconoce que el poder emana del pueblo, quien delibera y gobierna por medio de sus representantes y autoridades, con excepción de los casos de referéndum, consulta, iniciativa (de agenda) y revocatoria. Agrega que a toda persona con derecho a voto le asiste el derecho a iniciativa ante los cuerpos colegiados para la presentación de proyectos. El artículo 228 dispone que los Municipios dictan su Carta Orgánica para el propio gobierno, que asegura, entre otros, el derecho de consulta, iniciativa, referéndum, plebiscito y revocatoria (inc. 4). El municipio tiene entre sus facultades y deberes el de convocar a consulta, iniciativa, referéndum, plebiscito y revocatoria (art. 229-2). El artículo 238 admite que los electores tienen derecho de iniciativa, referéndum y revocatoria (inc. 1). Ahora bien, el artículo 149 introduce la revocatoria de ley, que, a pesar de su nombre, constituye una real y completa iniciativa popular, aunque solo para eliminar leyes. Dice que todo habitante de la provincia puede peticionar la revocatoria de una ley a partir de su promulgación. La ley determina el funcionamiento del registro de adhesiones, los plazos y el referéndum obligatorio. Al incluir un referéndum obligatorio, se trata de un MDD. En términos estrictos, es el único caso real y entero de iniciativa popular en todo el país, aunque limitada a la revocación de leyes y no a su creación.

La iniciativa fue reglamentada en Río Negro por la ley provincial N° 3654 de 2002, según la cual todo elector puede presentar proyectos ante la Legislatura, los que tienen permitido versar sobre cualquier materia de competencia de la Legislatura excepto reforma de la Constitución, tributos y presupuesto. Los proyectos se presentan ante la Legislatura a través de la Dirección General de Asuntos Legislativos, organismo de aplicación e implementación de la iniciativa encargado de asistir e informar a la población al respecto, recibir los proyectos,

verificar que cumplan los requisitos legales, facilitar la recolección de firmas brindando información y difusión, y dar intervención a la Justicia Electoral y a la Comisión de Asuntos Constitucionales y Legislación General de la Legislatura. Para presentar un proyecto se debe: ser elector de la provincia, constituirse como promotor y designar un representante con domicilio en Viedma; juntar las firmas de al menos el 3% del electorado; tener disponibles las planillas en la web de la Legislatura para mayor acceso; certificar las firmas en cualquier oficina pública adherente; y redactar la propuesta en forma de proyecto con sus fundamentos. Dentro de los 5 días de la presentación, el Presidente de la Legislatura debe enviar las firmas al Tribunal Electoral para que verifique por muestreo la calidad electoral y cantidad de los firmantes. Este debe responder en hasta 30 días. Si comprueban irregularidades superiores al 10% de las firmas verificadas se desestima la iniciativa sin posibilidad de recurso. Si cumple los requisitos, adquiere estado parlamentario y es remitida a la Comisión de Asuntos Constitucionales y Legislación General de la Legislatura, la que debe dictaminar sobre su admisibilidad formal y, en caso de que hubiere defectos formales, intimar a los promotores a corregirlos. Luego, el proyecto sigue el tratamiento ordinario. El representante de los promotores tiene voz en las comisiones en las que se trate. Si el proyecto es rechazado por unanimidad en todas las comisiones en las que fuera tratado, no es necesario el tratamiento en Cámara. A su vez, el rechazo o sanción con modificaciones no admite recurso. Finalmente, el proyecto tiene tratamiento obligatorio en Cámara dentro de los 12 meses contados desde su estado parlamentario. Habiendo transcurrido 11 sin despacho de comisión, el Presidente de la Legislatura debe incluirlo en el orden del día de la sesión ordinaria siguiente para su tratamiento en Cámara. Todo el trámite es gratuito. Como novedad positiva se observa que los 3 Poderes del Estado provincial tienen el deber de difundir y promover ese derecho y que el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y los Municipios adherentes colaboran a través de sus organismos en la promoción, asistencia, información y asesoramiento de la población.

Salta tiene una Constitución sancionada en 1998, en cuyo artículo 59 se reconoce a los ciudadanos la iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley, los que deben ser avalados en las condiciones prescriptas por la ley. Se excluye de su objeto la aprobación de tratados, presupuesto, creación o derogación de tributos provinciales y reforma constitucional. En lo que hace a las Cartas Municipales, sostiene que la iniciativa para dictar o reformar la Carta Municipal corresponde al Intendente, al Concejo Deliberante o por iniciativa popular cuando reúna los requisitos legales (art. 174). Afirma que los electores municipales tienen los derechos de iniciativa y referéndum y que su ejercicio se rige por las disposiciones de la ley provincial que regula la práctica de estas formas de democracia semi-directa (art. 178). Dicha ley no ha sido hasta el momento sancionada a nivel

provincial. La iniciativa de agenda solo se encuentra regulada en algunas Cartas Orgánicas municipales como en la de la ciudad capital (art. 111 de la ley N° 6534 Carta Municipal de la Municipalidad de Salta).

En 1986 San Juan sancionó su Constitución actual, que reemplaza a la de 1927. De un modo original, su artículo 58 sobre medio ambiente y calidad de vida incorpora el mecanismo en cuestión cuando señala que corresponde al Estado provincial por sí o mediante apelación a las iniciativas populares, prevenir y controlar la contaminación y sus efectos y las formas perjudiciales de erosión; ordenar el espacio territorial; crear y desarrollar reservas y parques naturales y la preservación de valores culturales de interés histórico o artístico. Luego, en la sección sobre régimen municipal, agrega que una ley establece las condiciones en que se ejercerán los derechos de iniciativa y revocatoria en dicho nivel (art. 251-11). Este mecanismo no ha sido reglamentado por ley.

San Luis se rige por su Constitución de 1987, la que dedica su Capítulo VII a la iniciativa popular. Reconoce a los ciudadanos este derecho para la presentación de proyectos de ley, los que son avalados con el porcentaje que la misma determine, debiendo ser superior al 8% del padrón. Excluye asuntos concernientes a la aprobación de tratados, presupuestos, creación o derogación de tributos provinciales y reforma constitucional (art. 97). Más adelante el capítulo sobre régimen municipal indica que la ley establece los casos en que se ejercen los derechos de iniciativa y revocatoria (art. 258-16). El artículo 269 sobre los electores municipales atribuye a todo elector los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria en los casos y forma que reglamenta la ley. Como en muchos otros casos, este mecanismo no recibió reglamentación legal en San Luis.

La Constitución de Santa Cruz es de 1998. En su artículo 109 dice que la Cámara está obligada a discutir todo proyecto o petición que le sea presentado con la firma de, al menos, el 10% de los ciudadanos empadronados. Luego, el artículo 145 se dirige al régimen municipal y dice que las Cartas Orgánicas deben asegurar los derechos de consulta e iniciativa popular (inc. 4). Finalmente, entre las competencias de los municipios menciona la de convocar a la ciudadanía a consulta popular e instrumentar el derecho a la iniciativa popular (art. 150-11).

Este mecanismo, junto con el de consulta popular, fue reglamentado por la Ley N° 2437 de 1996. El Título III se dedica a la iniciativa y a la petición popular. Dice que los ciudadanos inscriptos en el padrón, en número no inferior al 10% del mismo, pueden obligar a la Cámara de Diputados de la Provincia a discutir un determinado proyecto o petición que le sea presentado con sus firmas (art. 11). Luego aclara que dicho 10% debe estar compuesto por ciudadanos de por lo menos 5 localidades de la provincia, y que en aquel total se debe incluir a por lo menos el 5% de los padrones respectivos de cada una (art. 12), cifra y composición nada fácil de alcanzar. La recolección de firmas se hace en planillas

que contengan el proyecto de ley o la petición y los datos de los firmantes. Las firmas son certificadas por el Juez de Paz de la localidad del domicilio del firmante. Un aspecto no menor, es que la circulación de una iniciativa tiene un límite de 6 meses, contados desde la fecha de la primera firma. Si vencido el plazo no se reunió el número de avales requerido, la iniciativa resulta inválida (art. 13). Al comienzo de cada año legislativo, el Presidente de la Cámara requiere de la autoridad electoral la cantidad de electores y publica el número de los que resulten necesarios por cada localidad para lanzar una iniciativa, cifra que se considera vigente por ese año (art. 14). Verificado por el Presidente de la Cámara el cumplimiento de los requisitos legales, se pone a consideración de esta, la que debe darle expreso tratamiento en 6 meses contados durante el período ordinario de sesiones. Si bien no se prevén sanciones en caso de no tratamiento, el plazo menor al promedio (12 meses) agiliza el proceso.

Santa Fe aprobó una nueva Constitución en septiembre de 2025. Hasta entonces, su Ley Fundamental de 1962 no contemplaba ningún MDD ni semi-directa. Esta nueva norma incorpora la iniciativa popular, pero, según su escueta formulación, se trata de una iniciativa de agenda. El artículo 59 reconoce a la ciudadanía este derecho para la presentación de proyectos de ley. Excluye los temas referidos a reforma constitucional; tratados o convenios; régimen electoral; y materia procesal penal, tributaria y presupuestaria. Este derecho se refuerza en el artículo 91 que reconoce que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras por proyectos presentados por sus integrantes, por el Poder Ejecutivo o por iniciativa popular. Por lo reciente de su aprobación, al momento de cierre de este artículo, este mecanismo no se halla reglamentado.

Santiago del Estero es una provincia cuya Constitución actual fue modificada por última vez en 2005. Incluye el mecanismo de iniciativa en su artículo 40, según el cual, la provincia asegura a los ciudadanos el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados, la que debe darles expreso tratamiento dentro de los 6 meses a partir de su presentación. La Cámara de Diputados, por mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros, debe sancionar una ley reglamentaria que no podrá exigir más del 5% del padrón para admitirla y que debe contemplar una adecuada distribución territorial para suscribirla. Excluye de su objeto la reforma constitucional, los tratados interprovinciales, los tributos y el presupuesto. Entre las atribuciones del Poder Legislativo se encuentra la de dictar leyes reglamentarias para la iniciativa popular y otros mecanismos participativos (art. 136-36). En el capítulo sobre gobierno municipal dice que la Ley de Municipalidades y las cartas orgánicas deben asegurar los principios del régimen democrático, republicano y representativo, y la participación, y que garantizan al electorado municipal el derecho de iniciativa, entre otros (art. 208).

La ley N° 6723 de 2005 reglamenta este mecanismo en Santiago del Estero. Dice que los electores tienen derecho a presentar proyectos de ley ante la Legislatura provincial, los que deben ser propiciados por no menos del 1% de los empadronados. Se excluye de su objeto lo que dice la Constitución y todo asunto que, importando un gasto, no prevea los recursos correspondientes para su atención. Los promotores pueden designar hasta 3 representantes. No pueden ser promotores quienes tengan iniciativa legislativa por la Constitución. El Defensor del Pueblo debe asistir a la ciudadanía para la correcta presentación de los proyectos, ofreciendo asesoramiento técnico-legal a los promotores para estructurarlos. La Cámara de Diputados debe determinar la unidad administrativa que actuará como Organismo de Implementación, a cargo de recibir la solicitud, los proyectos y las firmas; de constatar que no verse sobre materias excluidas y que sea de competencia de la Legislatura; y de verificar que cumpla con los requisitos. Duplicando el máximo plazo hasta ahora visto, otorga 24 meses para la recolección de firmas. La solicitud debe acompañarse de las firmas y contener el texto en forma de ley y una exposición de motivos. Si se propicia la derogación de una ley se debe indicar su número y, en su caso, los artículos involucrados. Se debe agregar la nómina de promotores y de sus representantes. Verificados los requisitos el Organismo de Implementación tiene 3 días hábiles para remitir las firmas al Tribunal Electoral, quien las verifica por muestreo en 30 días hábiles de, al menos, un 20% del total (mucho más que las otras legislaciones) e informa el resultado al presidente de la Cámara. Si las irregularidades superan el 10% de las firmas verificadas, se desestima la iniciativa, caso contrario, se la valida. Dentro de 3 días hábiles, el presidente de la Cámara debe girar el expediente al Organismo de Implementación para la presentación del proyecto ante la Mesa de Entradas y para que sea publicado en los portales de Internet de la Legislatura y del Poder Ejecutivo de la provincia. Efectuada la presentación en la Mesa de Entradas, el proyecto continúa con el trámite previsto. Para el tratamiento en la/s Comisiones los promotores representantes tendrán voz en las reuniones. La Legislatura tiene 12 meses para sancionar o rechazar el proyecto. Habiendo transcurrido 11 meses de estado parlamentario sin despacho de comisión, el Presidente de la Legislatura debe incluirlo en primer término en el orden del día de la sesión ordinaria siguiente. Finalmente, se prohíbe o limita la aceptación, para el financiamiento de una iniciativa popular, de diversos tipos de contribuciones: privadas anónimas, de entidades públicas, de empresas de juegos de azar, de gobiernos extranjeros, de entidades extranjeras con fines de lucro, superiores a cierto monto, de asociaciones sindicales, patronales o profesionales.

La Constitución vigente de Tierra del Fuego fue sancionada en 1991. En el Capítulo sobre formación y sanción de leyes afirma que estas pueden tener origen en proyectos presentados por legisladores, por el Poder Ejecutivo o mediante

iniciativa popular (art. 107). Novedosamente, se admite este mecanismo para solicitar una reforma constitucional: la Constitución puede reformarse en todo o en cualquiera de sus partes sólo después de transcurridos 6 años desde la asunción de las primeras autoridades provinciales constitucionales, salvo para adecuarla a las reformas que pudieren introducirse en la Constitución Nacional o que mediante la iniciativa popular, avalada por un número de ciudadanos no menor del 25% de la cantidad de votos efectivamente emitidos en la última elección provincial, se proponga expresamente la reforma (art. 191). El artículo 207 ofrece algunos parámetros para delinear el mecanismo: la presentación de proyectos de ley por iniciativa requiere el aval de un número de ciudadanos no menor al 10% de la cantidad de votos efectivamente emitidos en la última elección provincial, en la forma y del modo que determine la ley. Los proyectos presentados en la Legislatura están sujetos a trámite parlamentario preferencial. En el nivel municipal, la iniciativa se aplica en igual forma, hasta tanto sea establecida y reglamentada en la Ley Orgánica y las cartas orgánicas municipales. La repetida ausencia de reglamentación de la iniciativa también se observa en esta provincia. Cabe no obstante aclarar que, para el ámbito subnacional, en ausencia de una ley provincial, en caso de iniciativa popular se aplica la ley nacional N° 24.747.

Finalmente, Tucumán cuenta con una Constitución de 2006. En ningún momento menciona a la iniciativa popular, la que tampoco se encuentra reglamentada.

Tabla 1: Diseño institucional de la iniciativa de agenda a nivel nacional y provincial según Constitución y reglamentación

Jurisdicción	Ley (Nac. o Pcial)	% de firmas	Plazo para recolección	Exclusiones*	% verificación	Plazo para tratamiento	No tratamiento
Argentina	1996	Mín 1,5 y 6 distritos	-	RC, TI, T, P, MP	Mín 0,5 Irregularidad < 5	12 meses	-
Buenos Aires	-	-	-	RC, TyC, P, R, MyO	-	12 meses	-

CABA (híbrida)	1998	Mín 1,5	12 meses	RF, TI, T, P	Irregularidad < 10	12 meses	En 12 meses y con 15% firmas: referéndum
Catamarca	2011	Mín 1	-	RC, P, R, T, E	Mín 10	-	-
Chaco	1996	Mín 1,5	-	T, P, RC		12 meses	-
Chubut	2010	Mín 3	-	RC, T, P, MP, MC	Mín 10	6 meses	-
Córdoba	1989	Mín 0,8	-	RC, T, P, TyC, CT, E, M	-	120 días (la Comisión)	-
Corrientes (híbrida municipal)	2008	Mín 1,5	12 meses	RC, TI, T, P, RE	Mín 0,5 Irregularidad < 5	12 meses	En 11 meses sin despacho de comisión: orden del día siguiente Nivel Municipal: vencido el plazo y con más del 15% firmas, consulta popular

Entre Ríos (híbrida municipal)	2017	Mín 2 y en 6 seccio- nes y nin- guna más del 50%		RC, T, P, RE, TyC, SCL	Mín 1 Irregu- laridad < 15	1 período de sesio- nes	En 6 meses sin des- pacho de comisión: giro al plenario y consi- deración sesión siguiente Nivel Mu- nicipal: en 180 días hábiles puede llamarse a consulta
Formosa (sólo a ni- vel comu- nal)	-	-	-	-	-	-	-
Jujuy	1996	Mín 2		RC, T, P, TyC, CT, IM, G, CE	Mín 0,5 Irregu- laridad < 15	12 meses	-
La Rioja (híbrida por recha- zo o modi- ficación)	1994	Mín 5, 15 o 25 ¹⁵	30 días hábiles	-	-	3 meses	En 3 me- ses: apro- bación
Misiones	-	-	-	-	-	-	-

¹⁵ La Ley 5989/94 reglamentaria en La Rioja respeta el mínimo del 5% del padrón para “otros proyectos”, pero agrega el mínimo del 15% para modificaciones presupuestarias o leyes referidas a recursos del Estado y el 25% para reforma constitucional. Con el 2% se puede pedir al Tribunal Electoral exponer un proyecto a la junta de firmas.

Neuquén (híbrida municipal)	-	Mín 3	-	T, P, MA	-	12 meses	Nivel Municipal: por rechazo del Consejo Deliberante, referéndum
Río Negro	2002	Mín 3		RC, T, P	Irregularidad < 10	12 meses	En 11 meses sin despacho de comisión: orden del día siguiente
Salta	-	-	-	CyT, P, T, RC	-	-	-
San Juan	-	-	-	-	-	-	-
San Luis	-	Mín 8	-	CyT, P, T, RC	-	-	-
Santa Cruz	1996	Mín 10, 5 localidades y mín 5 c/u	6 meses	-	-	6 meses	-
Santa Fe	-	-	-	RC, CyT, RE, MP, T, P	-	-	-

Santiago del Estero	2005	Mín 1	24 meses	RC, CyT, T, P, G	Mín 20 Irregularidad < 10	12 meses	En 11 meses sin despacho de comisión: orden del día siguiente
Tierra del Fuego	-	Mín 10 de los votos emitidos	-	-	-	-	-

Fuente: elaboración propia

* RC: reforma constitucional, TI: tratados internacionales, T: tributos, P: presupuesto; MP: materia penal; MC: materia contravencional; TyC: tratados y convenios; R: recursos; MyO: creación de municipios y órganos jurisdiccionales; E: empréstitos; CT: creación y competencia de tribunales; M: ministerios; RE: régimen electoral; SCL: sin competencia legislativa; IM: intervención de municipios; G: gastos sin recursos; CE: competencia exclusiva del estado; MA: temas que requieran mayoría agravada para su aprobación

1. Los casos de aplicación

Es dable suponer que siendo tan pocas las provincias que reglamentaron la iniciativa de agenda (aparte de que no todas la incluyen en sus constituciones) no serán numerosos los casos de aplicación de la misma. Si además sumamos que en ocasiones los requisitos estipulados son muy elevados (como firmas equivalentes a más del 5% y hasta del 8% del padrón, exclusiones varias, etc.), las expectativas de hallar casos de aplicación disminuyen incluso más.

Pero si empezamos por el nivel nacional, en el que la iniciativa de agenda no solo aparece en la Constitución, sino que también fue reglamentada, el panorama no se modifica sustancialmente. Mucho se ha dicho sobre las falencias y deficiencias de la ley reglamentaria 24.747/96, que vuelven inoperante la iniciativa popular consagrada en la Ley Fundamental de 1994: “la efectiva utilización de la iniciativa popular en la órbita nacional, se encuentra frustrada por los requisitos de forma exigidos por la ley reglamentaria”¹⁶, por ejemplo, que el proyecto puede ser rechazado por defectos formales sin posibilidad de recurrir la decisión, que el periodo de 12 meses para su tratamiento otorgado por la Constitución se dilata en la reglamentación legal retrasando su aprobación

¹⁶ Emiliano Gandía Arroyo, *Iniciativa popular en la Nación Argentina 2* (Tesis de Grado, Universidad Empresarial Siglo XXI, 2014).

o rechazo, que no se regula la inconstitucionalidad por omisión de tratamiento por parte del Congreso¹⁷; entre otras limitaciones de tipo fáctico, como las dificultades y recursos que implica la recolección de las firmas requeridas y su adecuada distribución territorial.

Según la Dirección de Información Parlamentaria, “debido a los requisitos necesarios para su presentación y trámite no ha sido una herramienta de participación utilizada por la ciudadanía”. Desde la sanción de la ley 24747, en 1996, y hasta 2025, en Mesa de Entradas de la Cámara de Diputados solamente se presentaron 5 proyectos de iniciativa popular: sobre derechos del trabajador; sobre emergencia ocupacional, educativa, previsional, sanitaria y social; sobre emergencia previsional; para la derogación de la jubilaciones de privilegio; y para el otorgamiento de una pensión o compensación a los soldados afectados al servicio militar obligatorio en ocasión del Operativo Independencia, del conflicto del Beagle y de la guerra de Malvinas. Solamente el primer expediente obtuvo trámite, pero no se completó el procedimiento para su sanción. En algunos casos, como el de la derogación de las jubilaciones y un intento fallido de Programa de nutrición y alimentación, los proyectos frustrados de iniciativa son “rescatados” por legisladores, quienes los presentan y aprueban por el procedimiento regular.

Otros fracasos de cierto impacto fueron, el más reciente, la iniciativa popular para impulsar el proyecto de Ley en Defensa del Agua para la Vida, lanzada en 2023 (el día mundial del ambiente) por diferentes asociaciones y personalidades en todo el país a fin de proteger, a través de políticas de Estado, este bien público en riesgo¹⁸. Antes que ésta naufragó la iniciativa de la Defensoría del Pueblo de la Nación orientada a lograr los avales necesarios que impulsaran ante el Congreso la aprobación de una Ley Federal de Seguridad Vial en 2007¹⁹. La recolección de firmas se inició en diciembre de 2006, luego de 2 años de que la Defensoría hubiera presentado un informe sobre el tema al Congreso Nacional sin lograr avances significativos. La campaña, denominada “Porque la Vida Vale”, se extendió por 300 puntos del país, obteniendo la adhesión de los más conocidos medios de cada provincia y nacionales. A pesar del éxito inicial de la recolección (250 mil firmas en 3 meses de las 400 mil requeridas) nada se supo de la iniciativa poco después. Finalmente, en 2002 se contabilizaron 2 derrotas previas, ocurridas en plena crisis económico política, de representación y emergencia de asambleas barriales. En ese contexto, se lanzaron y difundieron

¹⁷ Bidart Campos, supra nota 12.

¹⁸ *Se lanza la Iniciativa Popular por la Ley Nacional del Agua*, La 99.3 (5 de jun. de 2023), <https://www.la99punto3.com.ar/se-lanza-la-iniciativa-popular-por-la-ley-nacional-del-agua>.

¹⁹ La iniciativa popular y el rol protagónico de la ciudadanía, El Litoral (6 de mar. de 2007), <https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2007-3-6-21-0-0-la-iniciativa-popular-y-el-rol-protagonico-de-la-ciudadania>.

masivamente por internet dos iniciativas populares: una para dar de baja a la lista sábana en la elección de diputados nacionales y otra para aumentar la transparencia de la política. La primera, impulsada por la ONG Ciudadanos por el Cambio, proponía reemplazar dicha fórmula por la de circunscripciones binominales. Si bien al poco tiempo había logrado juntar 140 mil de las 400 mil firmas necesarias, pronto no se supo más nada de esta propuesta. La segunda, que pretendía que antes de las elecciones se publicase el patrimonio y los antecedentes de los candidatos, entre otras medidas, recibió el impulso de la ONG Hagamos Algo, la que, desde abril a agosto había reunido 80 mil adhesiones, pero sin más noticias posteriores²⁰.

Yendo al ámbito subnacional, según la Legislatura de CABA, entre 2000 y 2023 se presentaron 55 iniciativas, la mayoría por personas físicas. Sólo 4 llegaron a entregar el 1,5% de firmas para su verificación, pero únicamente un proyecto, el de Creación de un Parque Público de acceso libre en el predio de Costa Salguero y Punta Carrasco, superó la validación y fue girado a la Legislatura, el cual, no obstante, fue rechazado (en otro caso el autor desistió del proceso). El fracaso del mecanismo es rotundo, no tanto en cantidad de iniciativas presentadas como en el número de proyectos aprobados a través de este mecanismo (cero).

En el resto de las provincias, el panorama no es mucho más alentador. Aún así, encontramos ciertos (aunque pocos) casos emblemáticos surgidos desde la ciudadanía. Uno de ellos es el de Chubut, con tres proyectos presentados contra la instalación de mineras contaminantes, un tema muy caro a la salud y calidad de vida de los habitantes de la provincia. Brevemente, en 2012, la Unión de Asambleas de Comunidades de Chubut (UACCh) solicitó oficialmente en la legislatura provincial iniciar el proceso para presentar un proyecto de ley como iniciativa popular, por el cual se establecían parámetros de sustentabilidad ambiental con fuertes limitaciones a la actividad minera a gran escala. En 2013 se inició la recolección de firmas, superada en 2014. En junio de ese año el proyecto cobró estado parlamentario (N°75/14). Era la primera vez que una iniciativa popular llegaba con éxito a esta etapa. Tras demorarse meses, en noviembre la Legislatura se vio obligada a sesionar y tratar la iniciativa, a riesgo de incumplir el plazo que dictaba la ley. Con una votación pareja fue aprobada y sancionada como ley provincial N° 75/14. Sin embargo, se trataba de un producto final muy diferente al presentado por la asociación.

Años más tarde, en 2020, la UACCh lanzó la segunda iniciativa popular, con el fin de que se prohibiera la actividad minera en todas sus etapas y se protegiera

20 Tres iniciativas populares apuestan a la red para cambiar la política argentina, Clarín (5 de ago. de 2022), https://www.clarin.com/politica/iniciativas-populares-apuestan-red-cambiar-politica-argentina_0_Hk2-orEIrtl.htm.

el agua de la provincia²¹. La campaña se llevó a cabo durante la pandemia, en condiciones extremas, pero superó rápidamente la cantidad de firmas reunidas para la primera iniciativa, alcanzando el 7% de los votantes. El proyecto de ley presentado en contraposición con el de zonificación introducido por el gobernador (que habilitaba la megaminería), ingresó a la agenda legislativa en noviembre con el número PL129/20. En mayo de 2021 la Cámara lo trató en sesión virtual y descartó la iniciativa, aprobando en cambio el proyecto oficial. El descontento general se acrecentó. Tan es así que, en enero de 2022, la UACCh activó su tercera iniciativa popular, la que, si bien demostró el rechazo ciudadano a la zonificación aprobada, no cosechó la participación esperada. Una vez más, en mayo de 2021, la Legislatura rechazó el proyecto ciudadano. Otro caso de activación de iniciativa a nivel subnacional sobre cuestiones medioambientales de urgencia (nuevamente, la lucha contra la megaminería contaminante), ocurrió en Neuquén, en la localidad de Loncopué. En 2011, la Asamblea de Vecinos Autoconvocados presentó ante el Consejo Deliberante un proyecto de ordenanza por iniciativa popular que pretendía prohibir permanentemente la megaminería en la zona. Ante el abrumador rechazo de la propuesta por parte del Concejo, con seis votos en contra y solo uno a favor, las organizaciones sociales redoblaron sus esfuerzos al año siguiente para llevar a cabo un referéndum vinculante. Este referéndum, obligatorio por ley en caso de rechazo de la iniciativa popular por parte del Concejo, planteaba la prohibición de la extracción a cielo abierto de minerales y del uso de elementos contaminantes. Su aprobación en junio de 2012 constituyó un hecho histórico por desactivar la decisión contraria del legislativo local, superar la oposición del partido gobernante y convertir a la fallida iniciativa de agenda en una exitosa iniciativa popular.

En Tierra del Fuego si bien la iniciativa de agenda no está reglamentada para la provincia, los municipios la aplican a partir de la ley nacional 24.747. Es así como encontramos algunas activaciones (o intentos) en este nivel. Primero, en abril de 2016, un juez declaró sustancialmente inadmisibile la iniciativa popular propuesta por el Sindicato de Obreros y Empleados Municipales de Ushuaia, la capital provincial, para que la Legislatura tratase un proyecto de derogación de una serie de leyes (emergencia en seguridad social, impositiva, creación de la caja de previsión social provincial, entre otras) aprobadas poco antes. La decisión sorprendió a sus promotores, quienes previamente habían obtenido el visto bueno del Fiscal Mayor²². Segundo, en junio del mismo año,

21 Cristian Basualdo, CEO de Blue Sky Uranium: la minería está “un poco prohibida” en Chubut, No a la mina (11 de mayo de 2024), <https://noalamina.org/argentina/chubut/item/48624-ceo-de-blue-sky-uranium-la-mineria-esta-un-poco-prohibida-en-chubut>.

22 El juez Fernández declaró ‘sustancialmente inadmisibile’ la iniciativa popular, Gremiales del Sur (5 de abr. de 2016), <https://gremialesdelsur.com.ar/nota/12255-El-juez-Fernandez-declaro-sus->

un grupo de padres autoconvocados presentó ante el Juzgado Electoral, para su verificación, las firmas más que suficientes que acompañaban un proyecto de ley de iniciativa popular para que se declarase a la educación pública como servicio esencial en Tierra del Fuego. La iniciativa había conseguido previamente el visto bueno del fiscal. Sin embargo, no hubo noticias de su tratamiento o aprobación en la Legislatura. Un tercer intento ocurrió en 2017, cuando organizaciones feministas presentaron un proyecto de ordenanza como iniciativa popular sobre “Paridad en el Concejo Deliberante de Ushuaia”. Se desconocen los motivos, pero la Carta Orgánica Municipal de Ushuaia (2022) no incorporó las sugerencias contenidas en dicho proyecto respecto de mitigar el sistema electoral de preferencias para garantizar la paridad de género. Finalmente, en 2023 se juntaron firmas para presentar, por iniciativa popular, un proyecto orientado a crear una Comisión Especial Investigadora enfocada en la instalación del radar británico de la empresa Leolabs en Tolhuin, el que, por falta de quórum, no obtuvo tratamiento²³.

En algunas provincias como Entre Ríos, transcurrida más de una década de su incorporación a la Constitución, se pedía readecuar y simplificar los requisitos de la iniciativa para el ámbito municipal, siendo que en toda su existencia no se habían registrado casos de presentación. Ello, por la complejidad de sus condiciones y la falta de difusión por parte de los gobiernos²⁴. En cambio, a nivel provincial organizaciones ciudadanas y ambientales de la provincia nucleadas en el colectivo #BastaEsBasta presentaron un proyecto en 2021 para que se declarase en la provincia la “emergencia ambiental por agrotóxicos”. Fue el primer intento desde la sanción de la ley reglamentaria en 2017. Debían reunirse 22 mil firmas²⁵. Se desconocen los motivos, pero la iniciativa no llegó buen puerto.

[tancialmente-inadmisibile-la-iniciativa-popular](#). Cabe aclarar que la verificación de procedencia es un procedimiento previsto en la mencionada ley nacional de iniciativa popular, y se encuentra a cargo de la Defensoría del Pueblo. No existiendo un ente similar a nivel local en esta provincia, se da intervención a la Fiscalía (Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley n.º 110, art. 64).

23 *Iniciativa popular por la soberanía. Radar británico en Tierra del Fuego: juntan firmas para crear una Comisión Investigadora*, Pal Sur (21 de sep. de 2023), <https://palsur.com.ar/nota/1452/radar-britanico-en-tierra-del-fuego-juntan-firmas-para-crear-una-comision-investigadora>.

24 *Buscan readecuar y hacer más simple la ‘Iniciativa Popular’*, R2820 (14 de sep. de 2020), <https://www.r2820.com/notas/buscan-readecuar-y-hacer-ms-simple-la-iniciativa-popular.htm>.

25 *Ver: Iniciativa popular busca que la Legislatura entrerriana declare la Emergencia Ambiental por agrotóxicos*, Agenda Abierta (14 de jun. de 2021), <https://www.agendaabierta.com.ar/2021/06/iniciativa-popular-busca-que-la-legislatura-entrerriana-declare-la-emergencia-ambiental-por-agrotoxicos/>.

V. CONCLUSIONES

En el presente trabajo partimos de diferenciar la “iniciativa popular” de la “iniciativa de agenda”. La primera constituye un MDD, ya que incluye una instancia de votación popular para aprobar o derogar un proyecto de ley de origen ciudadano (decisivo). La segunda, mecanismo semi-directo, se reduce a la presentación, por parte del electorado, de un proyecto normativo para su consideración por el Congreso (propositivo). En el medio detectamos la existencia de tipos híbridos: iniciativas de agenda que solo prevén una consulta en el caso excepcional de no haber sido tratadas por el Legislativo en tiempo y forma, o ante su rechazo o grave modificación. En Argentina no existe iniciativa popular propiamente tal a nivel nacional. La única provincia que la incluye, pero solo para revocar leyes, es Río Negro. En otras dos, CABA y La Rioja, hay un tipo híbrido, donde la consulta aparece solo en última instancia y en forma excepcional. Otras tres provincias: Corrientes, Entre Ríos y Neuquén, solo contemplan esta modalidad híbrida para el nivel municipal. En el resto de las provincias o no se regula este mecanismo en ninguno de sus tipos o domina la iniciativa de agenda.

En cambio, este último formato sí existe a nivel nacional: en la Constitución de 1994 y en la ley reglamentaria N° 24.747/96. Del resto de las provincias que no cuentan con la modalidad híbrida para el ámbito provincial, o sea, 22 de 24, las que incluyen la iniciativa de agenda en su Ley Fundamental son 19: la provincia de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. En cambio, las constituciones en las que este mecanismo no aparece mencionado en ninguna de sus formas son tres: la de La Pampa, Mendoza y Tucumán, aunque al menos incorporan la consulta, el referéndum y/o la revocatoria. Cabe recordar que la Constitución de Santa Fe anterior a la reforma de 2025, la de 1962, no incluía ningún mecanismo participativo, ni directo ni semi-directo, pero la de 1921, sí.

Entre las provincias que adoptan la iniciativa de agenda en sus leyes fundamentales, la mayoría (18 de 19) la contempla para el ámbito provincial. Esto es, todas las mencionadas en el párrafo anterior menos Formosa, que solo la incluye para el nivel local. Las constituciones que habilitan este mecanismo para ambos ámbitos son 13: Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Jujuy²⁶, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Santiago

26 Si bien para el ámbito local la Constitución de Jujuy no menciona explícitamente a la iniciativa, sí hace referencia a la participación ciudadana. Luego, la iniciativa de agenda es reglamentada para este nivel por la Ley Orgánica de Municipios.

del Estero. Recordemos que Corrientes y Entre Ríos, como Formosa, introducen este instituto sólo para el ámbito municipal, pero, en virtud de su diseño constitucional y/o reglamentación legal, en los dos primeros casos (como en el ámbito local en Neuquén) se trata de un tipo híbrido: incluye una instancia de votación popular.

Ahora bien, aunque su adopción constitucional es ya un paso importante en términos participativos, de poco sirve en cuanto a implementación práctica sin la ley que la reglamente. Las provincias que aprobaron tales regulaciones a este nivel (Neuquén la regula por Ley del Régimen Municipal) son 10: Catamarca (2011), Chaco (1996), Chubut (2010), Córdoba (1989), Corrientes (2008), Entre Ríos (2017), Jujuy (1996), Río Negro (2002), Santa Cruz (1996) y Santiago del Estero (2005). Se agregan los casos híbridos de CABA (1998) y La Rioja (1994). De 19 provincias que incorporan este mecanismo en sus constituciones, poco más de la mitad lo ha reglamentado. En algunas ocasiones (como ocurre en Tierra del Fuego para el ámbito subnacional) en ausencia de su reglamentación específica, la aplicación de la iniciativa puede regirse por la ley nacional 24.747 o *ad hoc* vía la interpretación de normas de rango superior.

Un elemento fundamental a la hora de determinar el grado de aplicabilidad de este mecanismo es, además de su incorporación constitucional y de su reglamentación legal, su diseño institucional. Es decir, qué requisitos, plazos, procedimientos, etc. son necesarios para ingresar un proyecto de ley a la Legislatura. En primer lugar, aparece el piso de firmas requerido para acompañar el proyecto. El más bajo encontrado es el de Córdoba: un 8‰ (es decir, el 0,8%) del padrón. Le sigue el 1% previsto por la Constitución de Catamarca y por la ley reglamentaria de Santiago del Estero (su Ley Fundamental ponía un techo del 5% y adecuada distribución territorial). Continúa el 1,5% (en concordancia con la ley nacional) fijado por la Constitución de Corrientes y por la ley reglamentaria de Chaco (cuya Ley Fundamental regula un máximo del 3%). Le sigue la base del 2% en Entre Ríos (aunque aquí se agrega que tiene que abarcar 6 secciones electorales y que ninguna puede computar más del 50% de ese mínimo). El máximo del 3% del padrón es adoptado por la Constitución de Corrientes. En cambio, Chubut, Neuquén, Jujuy y Río Negro ponen el 3% como mínimo. Le sigue la ley reglamentaria de La Rioja que fija el 5% como mínimo para “otros proyectos”, ya que presupuesto y recursos del Estado exige el 15% y reforma constitucional, el 25%. San Luis pega un salto: pide al menos el 8% del electorado. Pero el récord se lo lleva Santa Cruz, con el 10% del padrón como mínimo, compuesto por no menos de 5 localidades y con el 5% del padrón de cada una. Tierra del Fuego representa una diferencia ya que la base del 10% de firmas no se contabiliza según los empadronados sino según la cantidad de votos efectivamente emitidos en la última elección provincial.

Estas firmas son verificadas por la autoridad electoral sobre una muestra que va del 0,5% respecto del total de avales recolectados (en Corrientes y Jujuy), hasta un máximo del 20% en Santiago del Estero. Otras provincias como Entre Ríos piden verificar el 1%, mientras que Chubut exige el 10% y La Rioja no se expresa.

Una cuestión a tener en cuenta es cuánto tiempo tiene la Legislatura para tratar el proyecto ingresado por iniciativa de agenda. En la mayoría de los casos el plazo es de 12 meses. Ciertas normativas, como las leyes reglamentarias de Corrientes y Santiago del Estero, incluyen una cláusula protectora según la cual, transcurridos 11 meses sin despacho de comisión o tratamiento en la Cámara, el presidente de la Legislatura debe incluir el proyecto en el orden del día de la sesión siguiente. El extremo opuesto lo pone la Constitución de Jujuy, según la cual, transcurrido el plazo de 12 meses fijado para su tratamiento, el proyecto caduca. Algunas provincias (Chubut, Santa Cruz y Santiago del Estero), recortan el tiempo de tratamiento a la mitad (6 meses) o incluso a un cuarto (3 meses) como La Rioja, potenciando el impacto participativo. Entre Ríos hace una diferencia al establecer como máximo el tratamiento en un período de sesiones.

Un aspecto igualmente importante a los fines de medir los alcances participativos de la iniciativa de agenda son las materias excluidas de su objeto. El tema más clausurado es, como podía preverse, presupuesto. Le siguen muy de cerca reforma constitucional e impuestos. Luego viene la aprobación de tratados y convenios de diverso alcance. De lejos aparece también: cálculo de recursos, régimen electoral, empréstitos, creación de órganos jurisdiccionales, y gastos no previstos sin los recursos necesarios. Finalmente surge: creación de municipios, materia contravencional y procesal penal, creación y competencia de tribunales, aquellas en las que la legislatura no tenga competencia, intervención de municipios, los que sean de competencia exclusiva de los poderes del Estado, y temas que requieran mayoría agravada para su aprobación. Previsiblemente, si algo puede interesarle a la ciudadanía, además de asuntos vitales como un medioambiente saludable, es lo relacionado con el pago de impuestos, así como con la asignación de recursos a las diversas áreas (presupuesto), dos cuestiones en general eliminadas del campo de la iniciativa. La Rioja no define exclusiones.

El último aspecto a destacar sobre el diseño institucional de este mecanismo consiste en las diversidades o “rarezas” halladas en algunas normativas en particular, más allá de los aspectos comunes o similares repetidos en todas ellas. Para comenzar, Catamarca y Jujuy permiten que la propuesta no esté formulada como proyecto de ley, lo que simplifica la presentación. Santa Cruz otorga hasta 6 meses contados desde la fecha de la primera firma para la recolección de los

avales, vencido este plazo, de no haberse reunido la cantidad de firmas necesarias, se la declara inválida. Catamarca y Chubut (pero aquí solo a solicitud) prevén que sean los agentes públicos quienes recepcionen y verifiquen las firmas y que lo hagan en oficinas públicas, aliviando la tarea a los promotores. En Santiago del Estero, el Defensor del Pueblo debe asistir a la ciudadanía para la correcta presentación de los proyectos. Las legislaturas bicamerales (Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos), permiten la presentación de iniciativas por cualquiera de las Cámaras. A modo de control, Chubut y Entre Ríos exigen que se detallen los gastos y origen de los recursos a utilizarse. Córdoba, La Rioja, Jujuy y Santiago del Estero contemplan este mecanismo no solo para aprobar sino también para derogar leyes. Corrientes, Entre Ríos y Santiago del Estero excluyen de este derecho a quienes tengan iniciativa legislativa por la Constitución. Además de las firmas mínimas Entre Ríos pide una distribución de las mismas en al menos 6 secciones electorales y que ninguna compute más del 50% de ese mínimo. En Entre Ríos, Jujuy, Río Negro y Santiago del Estero los promotores pueden participar de las comisiones con voz. Entre Ríos y Santiago del Estero prohíben la recepción de ciertos aportes para el financiamiento. Entre Ríos penaliza la detección de irregularidades mayores al 15% de las firmas verificadas con la desestimación de la iniciativa, pero también, con la prohibición por 24 meses de que el proyecto vuelva a presentarse. Esta misma provincia obliga a los licenciarios de servicios públicos de comunicación a ceder espacios gratuitos a los promotores para la difusión, lo que facilita la recolección. Con ese espíritu, prevé que los avales se puedan reunir como firmas digitales. Jujuy habilita a ONGs y organizaciones sindicales (además de a los ciudadanos) a hacer uso de este mecanismo. Esta provincia considera la verificación de firmas como un paso optativo (no obligatorio) en caso de duda sobre su autenticidad y requerimiento de la Legislatura. A su vez, es la única Constitución que dice que, cumplido el plazo para su tratamiento por la Legislatura, el proyecto caduca. Río Negro pide tener disponibles las planillas en la web de la Legislatura para mayor accesibilidad. Esta provincia cancela el tratamiento en la Cámara en caso de que el proyecto sea rechazado por unanimidad en todas las comisiones en las que fuera tratado. A favor del mecanismo, establece que los tres poderes del Estado deben difundir este derecho y colaborar en su ejecución. San Juan da un giro en la formulación de este instituto: dice que corresponde al Estado provincial, por sí o mediante apelación a las iniciativas populares, adoptar medidas relacionadas con la protección del medio ambiente, así como de valores culturales de interés histórico o artístico. Santiago del Estero duplica el plazo general para la recolección de firmas: otorga 24 meses. La Rioja establece tres pisos de firmas según la materia del proyecto: 5%, 15% y 25% y agrega un primer 2% para solicitar al Tribunal Electoral que un proyecto sea sometido a la firma del electorado. Esta

provincia otorga el plazo menor para recolectar las firmas: sólo 30 días hábiles. Finalmente, Tierra del Fuego y La Rioja son las únicas provincias que permiten usar la iniciativa para solicitar una reforma constitucional.

En cuanto a los casos de implementación de este instituto, el ámbito nacional es un absoluto fracaso, aunque no en cantidad de intentos realizados (los que han sido varios) sino en su tratamiento y aprobación. Efectivamente, desde su reglamentación en 1996 y hasta 2025, ninguna iniciativa de agenda fue convertida en ley a través de este mecanismo. A lo sumo algunas propuestas puntuales, de gran repercusión mediática, fueron rescatadas por ciertos legisladores y aprobadas por trámite regular. Pareciera que un ciudadano común no tendría muchas chances de superar los requisitos por sí mismo y lograr la aprobación.

En el nivel subnacional hubo algunos casos emblemáticos de activación de iniciativas. Los más reconocidos fueron por cuestiones muy sensibles a los intereses más inmediatos de la población, como el cuidado del medioambiente ante posible contaminación por explotación minera. Chubut comporta tres casos provinciales, de los cuáles uno solo terminó en aprobación y los otros dos, en rechazo. Otro caso exitoso sucedió en Loncopué (Neuquén), también contra la megaminería. Curiosamente el éxito ocurrió no en la etapa de iniciativa de agenda (que fue rechazada), sino en la del reaseguro de la consulta popular ante el rechazo que la convirtió en iniciativa popular. Entre Ríos suma un caso provincial “por una vida sin agrotóxicos”, que terminó en fracaso. En otro orden temático, Tierra del Fuego, a pesar de no contar con regulación específica (solo la ley nacional), hizo varios intentos a nivel local: todos sucumbieron en el camino. En la Ciudad de Buenos Aires, de 55 presentaciones en 23 años ninguna iniciativa fue aprobada.

En síntesis, la iniciativa de agenda, recogida constitucionalmente en el Estado nacional, así como en la mayoría de las provincias, y reglamentada en poco más de la mitad de los casos, presenta una brecha significativa entre su reconocimiento formal y su implementación práctica en Argentina. Tanto a nivel nacional como provincial y local tiene una mayor presencia normativa que en los hechos. Como su efecto real depende de la existencia de su ley reglamentaria; así como de plazos, firmas, requisitos y exclusiones allí definidas; su diseño institucional toma gran importancia al momento de alentar o desalentar una presentación, así como respecto del futuro que la misma puede esperar. Pero sobre todo se verifica que, al contrario de lo que ocurre con la iniciativa popular (la que incluye una instancia de votación de la ciudadanía), la iniciativa de agenda queda atada de pies y manos a la decisión final de los legisladores, los que pueden rechazar el proyecto sin posibilidad de que los promotores puedan luego oponer recurso alguno.

En definitiva, la adopción institucional de estos mecanismos es un paso en pos del empoderamiento ciudadano, pero sin una reglamentación clara y operativa que establezca requisitos y procedimientos razonables, su impacto real es casi nulo. La mera presencia formal no garantiza su accesibilidad para la ciudadanía, como así tampoco el éxito en su resultado. Si bien un diseño institucional amigable puede alentar activaciones, el espíritu indirecto de este mecanismo no habilita gran optimismo a la hora de ver aprobado un proyecto de la ciudadanía.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Basualdo, Cristian. *CEO de Blue Sky Uranium: la minería está “un poco prohibida” en Chubut*. No a la mina (11 de mayo de 2024), <https://noalamina.org/argentina/chubut/item/48624-ceo-de-blue-sky-uranium-la-mineria-esta-un-poco-prohibida-en-chubut>
- Bidart Campos, Germán José. *Manual de la Constitución Reformada* (Ediar, 3a ed. 1996).
- Bogdanor, Vernon. *Voz Referéndum e Iniciativa*. En *Enciclopedia de Instituciones Políticas* 594 (Vernon Bogdanor ed., Alianza Editorial, 1987).
- Defensoría del Pueblo de la Nación [Arg.]. *I. La iniciativa legislativa popular* (2015), <https://www.defensor.gob.ar/documentos/area6440801.pdf>
- Eberhardt, María Laura. *Siga participando... dedicado a los ciudadanos de las democracias reales: los mecanismos de participación societal en la Ciudad de Buenos Aires* (Prometeo, 2013)
- Galmarini, Miguel. *Campaña iniciativa popular para derogar las jubilaciones de privilegio*. Misiones Online (23 de octubre de 2002), <https://misionesonline.net/2002/10/23/campana-iniciativa-popular-para-derogar-las-jubilaciones-de-privilegio/>
- Gandía Arroyo, Emiliano. *Iniciativa popular en la Nación Argentina* (Tesis de Grado, Universidad Empresarial Siglo XXI, 2014).
- Lissidini, Alicia. *¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios* (Escuela de Política y Gobierno – UNSAM, Documento de Trabajo n.º 27, 2007).
- López, Mario Justo. *Manual de derecho político* (Depalma, 2da ed. 1997).
- Lupia, Arthur & John Matsusaka. *Direct Democracy: New Approaches to Old Questions*. 7 Ann. Rev. Pol. Sci. 463 (2004). <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.7.012003.104730>. . Principi, Noelia. *Hambre más urgente vs. Hambre cero*. Bitácora Global (n.º 4, 2004).
- Sabsay, Daniel Alberto. *La participación ciudadana en la toma de decisiones en el Derecho Público Argentino* (ponencia presentada en la Conferencia

Internacional Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires, 14-15 de marzo de 2007).

Torroba, Javier. *Formas de democracia semidirecta en la provincia de La Pampa y sus municipios*. 4 Rev. Perspect. de las Cienc. Econ. y Juríd. 49 (2014).

Zovatto, Daniel. *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007*. En *Democracia Directa en Latinoamérica* 249 (Alicia Lissidini et al. eds., Prometeo, 2008).