

PROMUEVEN AMPARO. DENUNCIAN MANIFESTA PRIVACIÓN
DEL DERECHO CONSTITUCIONAL DE PARTICIPACIÓN
DEMOCRÁTICA POR INICIATIVA POPULAR (ART. 39 CN)
PLANTEAN CASO FEDERAL

Sr/a. Juez/a:

Lin Pao Raffetta, DNI 23.968.660, con domicilio real en Carlos Calvo 1349, piso 5, de la Ciudad de Buenos Aires, por derecho propio y con el patrocinio letrado de **Manuel Garrido** T° 39 F° 158 C.P.A.C.F., **Andrés Bernal**, T° 90 F° 455, C.P.A.C.F., **Claudia Leños Parada** Mat. Fed. T° 135 F° 11, **Marcelo Puertas** Mat. Fed. T° 575 F° 77, **Mariana Catanzaro** T° 602 F° 731 C.F.A.L.P. y **Ricardo Ermili** Mat. Fed. T° 126 F° 169, constituyendo domicilio procesal en Callao 569, 1er Piso, oficina 15, y electrónico en 20170309929, me presento y digo:

I. OBJETO

Vengo por el presente a promover **acción de amparo** en los términos del art. 43 CN y Ley 16.986 (en cuanto no se oponga al señalado art. 43 CN) **contra** la **Defensoría del Pueblo de la Nación** (en adelante “DDP”), con domicilio en Suipacha 365 de la Ciudad de Buenos Aires y el **Estado Nacional – Honorable Congreso de la Nación – Cámaras de Senadores y Diputados** (en adelante “HCS y HCD”), con domicilios en Av. Rivadavia 1864 (HCD) e Hipólito Yrigoyen 1849 (HCS) de la Ciudad de Buenos Aires.

La demanda tiene por **objeto** que:

- 1) **Se declare la inconstitucionalidad**, para este caso concreto, de la verificación exigida por el art. 6 de la Ley N° 24.747.
- 2) Eventualmente, **se ordene a la DDP a realizar tal verificación** a través de sus áreas competentes y bajo la responsabilidad de quien sea que se encuentre a cargo de la gestión cotidiana del organismo desde la vacancia del Defensor y sus Defensores Adjuntos.
- 3) Y, a todo evento, si se rechaza el planteo de inconstitucionalidad y se sostiene la (insólita) interpretación realizada por la DDP para negarse a cumplir con su deber de realizar la señalada verificación, **con carácter excepcional realice usted mismo/a dicha verificación o bien ordene que sea realizada por el Congreso de la Nación** para evitar que continúe la manifiesta violación de nuestro derecho de iniciativa popular.

Antes de avanzar es necesario subrayar que, según argumentaremos y demostraremos en esta demanda, **de rechazarse nuestros planteos se mantendrá vigente la actual manifiesta violación (total privación) de nuestro derecho de iniciativa popular reconocido como instrumento de democracia participativa en el art. 39 CN.**

II. **LEGITIMACIÓN PASIVA**

La demanda se dirige contra la DDP en tanto órgano que rechazó cumplir, según veremos, con la verificación establecida en el art. 6 de la Ley N° 24.747. Además, porque *“tiene legitimación procesal”* para estar ser parte de este proceso judicial (art. 86 CN).

Asimismo, demandamos a las dos Cámaras del Honorable Congreso de la Nación porque la DDP *“es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional”* (art. 86 CN). Y, además, porque la controversia le es común: en caso de no hacerse lugar a las dos primeras pretensiones de esta parte (inconstitucionalidad / orden a la DDP), es el Congreso, a través del área que corresponda, quien debe realizar tal verificación.

III. HECHOS

Un conjunto de organizaciones sociales (<https://laicistas.ar/integrantes/>) se auto convocó en un colectivo denominado “Organizaciones Laicistas Argentinas” (O.L.A.) para *“aunar esfuerzos en un frente para trabajar por la laicidad en nuestro país”* (<https://laicistas.ar/declaracion-y-programa/>). Formo personalmente parte de ese espacio de discusión, trabajo y colaboración y la presente demanda tiene por origen el esfuerzo y colaboración de todas esas organizaciones.

La primera acción de O.L.A. pretendió ser una **iniciativa popular** en los términos del artículo 39 de la Constitución Nacional y la ley reglamentaria 24.747 **con el objeto de que se deroguen normas clericales de las dictaduras.**

En cumplimiento del requisito impuesto por el artículo 6 de la Ley 24.747 que ordena la verificación del DDP de la información esencial del proyecto¹, el **02/06/2021** se remitió a ese órgano una nota diciendo:

“Que con el fin de dar inicio a una iniciativa popular en los términos del artículo 39 de la Constitución Nacional, conforme a lo reglamentado por el artículo 6 de la Ley 24.747, vengo a solicitar verifique el contenido de la información esencial del proyecto. En este caso, la brevedad del proyecto no admite resumen, y es el siguiente:

Artículo 1: Deróganse las leyes Nro. 21.540, 21.950, 22.162, 22.430 22.552 y 22.950.

Artículo 2: Deróganse los decretos Nro. 9471/43, 17917/43, 12958/57, 11473/61, 6290/69, 1941/73, 2037/79 y 1.991/80.

Artículo 3: De forma.”

Esta nota fue remitida en la DDP por quien suscribe esta demanda, en tanto integrante de O.L.A. y promotore, entre otras personas, de lo que denominamos la “Iniciativa Popular de Organizaciones Laicistas Argentinas (O.L.A.)”.

Recibimos como repuesta la nota del **04/06/2021**, firmada por Daniel Jorge Bugallo Olano, Jefe de la Asesoría Legal y Técnica de la DDP, donde entre otras cosas se nos informó de lo siguiente (énfasis agregado):

¹ ARTICULO 6 - Toda planilla de recolección de firmas para promover una iniciativa debe contener un resumen impreso del proyecto de ley a ser presentado, y la mención del o los promotores responsables de la iniciativa.

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

*“Por disposición del Sr. Subsecretario General, Dr. Juan José BÖCKEL, a cargo de la Defensoría del Pueblo de la Nación, y en mi carácter de Jefe de la Asesoría Legal y Técnica, paso a contestar su correo electrónico de fecha 02/06/2021, por el que solicita información referida al Proyecto de Iniciativa Popular, promotores: “ORGANIZACIONES LAICISTAS ARGENTINAS” (O.L.A.)” (...) “En cuanto al proyecto que Ud. ha enviado, observo que no se ha enviado la mentada “Planilla de Recolección de firmas”, aclarando que la misma debe contener lo ya indicado en los párrafos más arriba. Sin perjuicio de todo lo expuesto, **le puntualizo que cabe tener en cuenta en referencia al derecho de iniciativa legislativa popular, que la ley 24.747 encomienda exclusivamente al Defensor del Pueblo la verificación de los proyectos.** Ahora bien, importa destacar que con fecha 10 de diciembre de 2013 cesaron en el cargo el Adjunto II y el Adjunto I del Defensor del Pueblo de la Nación. Por eso, **no existe actualmente quien lo reemplace** en los términos del art. 13, párrafo primero, de la Ley 24.284 (Creación del Defensor Pueblo de la Nación), toda vez que hasta la fecha tal cargo no ha sido cubierto por el Honorable Congreso de la Nación. **En atención a lo expuesto, no es posible dar tratamiento a la solicitud remitida por Ud., promoviendo la iniciativa prevista en el art. 39 de nuestra Ley Máxima.”***

Como puede advertirse, **en su respuesta la DDP invocó una interpretación (ni siquiera la letra) de un requisito reglamentario, para decirnos que no podemos ejercer un derecho reconocido en “nuestra Ley Máxima”.**

Frente a esta respuesta, presentamos una **segunda nota el mismo día 04/06/2021** para acompañar la “Planilla de recolección de firmas” que se señalaba como faltante. Allí señalamos también lo siguiente:

“Que con el fin de dar inicio a una iniciativa popular en los términos del artículo 39 de la Constitución Nacional, conforme a lo reglamentado por el artículo 6 de la Ley 24.747, vengo a solicitar verifique el contenido de la información esencial del proyecto que luce en la planilla adjunta.”

A esta nota la DDP respondió por correo electrónico del **07/06/2021** (énfasis agregado):

*“Hemos Recibido la documentación enviada por Ud., la cual será reservada. **Nuevamente, le informo que** en referencia al derecho de iniciativa legislativa popular, la ley 24.747 encomienda exclusivamente al Defensor del Pueblo la verificación de los proyectos. Como ya le mencionamos en la anterior comunicación, tanto el Adjunto I como el Adjunto II han cesado en sus cargos y por ello, no existe actualmente quien lo reemplace en los términos del art. 13, párrafo primero, de la Ley 24.284 (Ley de creación de la Defensoría del Pueblo). Ello, toda vez que hasta la fecha tal cargo no ha sido cubierto por el Honorable Congreso de la Nación. Consecuentemente, y en atención a lo expuesto le hago saber que por el momento, **no resultará posible efectuar la verificación establecida en el Art.6° de la Ley de Iniciativa Popular peticionada.**”*

Este último acto es el que **consolida la violación manifiesta de nuestro derecho**, ya que, estando cumplidos los requisitos formales (incluida la planilla que se omitió acompañar a la primera nota), la DDP

confirmó una interpretación absurda e irrazonable, y por tanto inconstitucional, de sus competencias para realizar la verificación establecida en el art. 6 de la Ley 24.747. **Interpretación inconstitucional que tiene por directa e inmediata consecuencia impedir a esta parte ejercer su derecho de iniciativa popular.**

Frente a ello, como adelantamos en el objeto de esta demanda, **planteamos tres pretensiones con remedios alternativos (organizados en clave de eventualidad) para que el Poder Judicial garantice el derecho esencial de participación democrática por medio de iniciativa popular (art. 39 CN) de alguna de las siguientes maneras:**

- 1) Declarando la inconstitucionalidad, para este caso concreto, del requisito de verificación exigido por el art. 6 de la Ley N° 24.747 (primera pretensión).**
- 2) O bien interpretando la norma en un sentido que no impida el ejercicio del derecho de iniciativa popular por causas ajenas a esta parte como es la vacancia de la DDP (segunda pretensión), como es la arbitraria interpretación realizada por la DDP.**
- 3) O bien, como última alternativa que pudo imaginar esta parte, rechazando ambas pretensiones y realizando usted mismo/a la señalada verificación, o bien disponiendo que sea el Congreso de la Nación, en cuya órbita funciona la DDP, quien la realice.**

Lo que entendemos debe ocurrir, **y de manera urgente**, es que la jurisdicción garantice la vigencia y eficacia del derecho de iniciativa popular establecido en el art. 39 de la CN.

IV. PRIMERA PRETENSIÓN: SE DECLARE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ART. 6 DE LA LEY N° 24.747 PARA ESTE CASO CONCRETO Y SE NOS HABILITE AVANZAR CON EL PROCEDIMIENTO DE INICIATIVA POPULAR

Al reglamentarse el derecho de iniciativa popular y establecer que, previamente a la recolección de firmas, el Defensor del Pueblo debe verificar el contenido de la información esencial del proyecto (Ley 24.747, art. 6), **no se previó la posibilidad de que el órgano estuviese acéfalo (en este caso desde hace varios años).**

La imprevisión legislativa hace que, en el marco del contexto y las circunstancias de hecho que sirven de causa a nuestra demanda, dicha norma se presente como un requisito previo incumplible.

Y esto genera una privación del derecho de iniciativa popular reconocido por el artículo 39 de la Constitución.

1) La Introducción expresa de la Iniciativa Popular en el texto de la Constitución Nacional.

Como hemos señalado, estamos intentando ejercer la facultad de iniciativa popular reconocida expresamente a los ciudadanos por el artículo 39 de la Constitución Nacional, introducido por la Reforma del

año 1994. Allí se establece claramente el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley -como el que promovemos- en la Cámara de Diputados, si bien se contempla que se ejercerá conforme a la ley reglamentaria a dictar por el Congreso, que fue finalmente la ley 24.747.

La voluntad del constituyente de 1994 fue la de ampliar las formas de participación popular en la toma de decisión política, introduciendo mecanismos de democracia semidirecta que enriquecieran la democracia representativa establecida en 1853.

Tal como expuso el Convencional Brusca, miembro informante de la bancada mayoritaria, el propósito del reconocimiento de este derecho fue achicar la brecha existente entre representados y representantes, combatiendo el escepticismo de los ciudadanos respecto del funcionamiento del sistema político.

En particular, destacó que a la petición como el derecho individual que tienen los ciudadanos de acudir frente a los poderes establecidos y a sus representantes y señaló a la iniciativa como una capacidad movilizadora, cuantitativa y cualitativamente distinta que instala un tema y presiona para que sea tratado.

E introdujo, además, una reflexión especialmente relevante para las cuestiones que aquí venimos a plantear: *“el desafío de legislar la iniciativa de la consulta, nos pone en la responsabilidad de analizar dos polos o extremos. Son ellos: defender el sistema representativo y la gobernabilidad por parte de aquellos que fueron legítimamente objeto del voto popular, y **no poner tampoco requisitos de tan difícil cumplimiento que, con la excusa de defender el real mandato de los representantes tornemos impracticables las normas y***

hagamos que el derecho sea de ejecución ilusoria y un imposible”

(Convención Nacional Constituyente, 3ra. Sesión Ordinaria, 26 de julio de 1994. El destacado es nuestro).

2) La ley Reglamentaria

En consonancia con la previsión constitucional el Congreso reglamentó el derecho de iniciativa popular mediante la ley 24.747.

La ley establece una serie de condiciones a cumplir por los ciudadanos que deseen ejercer este derecho. En lo que aquí interesa, se exige la necesidad de reunir un número mínimo de firmas de otros ciudadanos que respalden la iniciativa. Antes de proceder a la recolección de firmas que deberán ser luego presentadas a la Justicia Nacional Electoral el artículo 6 de la ley establece que las planillas de recolección para promover la iniciativa deben contener un resumen impreso del proyecto de ley a ser presentado que contendrá la información esencial del proyecto, cuyo contenido verificará el Defensor del Pueblo previo a la circulación y recolección de firmas.

Sobre la imposición de la intervención del Defensor del Pueblo de la Nación en el trámite, que no está prevista en el texto constitucional, la doctrina ha señalado críticamente que *“No se advierte por qué se ha escogido al Defensor del Pueblo para una tarea que parecería más adecuado atribuir a la Justicia Electoral”* (Loñ, F. R., *La iniciativa Popular*, Jurisprudencia Argentina, 18 de junio de 1997- 0003/001065 TR LALEY AR/DOC/19527/201).

Ahora bien, lo que podía tratarse de una cuestión opinable y quizá de una inadecuada opción del legislador por una vía engorrosa o

técnicamente cuestionable, **se ha convertido -en las particulares circunstancias del caso y por la propia omisión del Congreso- en una condición de imposible cumplimiento que la transforma en inconstitucional por constituir una barrera infranqueable para poder ejercer el derecho consagrado por el texto constitucional y, por tanto, esterilizar un instrumento importante y lleno de posibilidades que permitiría hacer realidad una democracia más participativa.**

3) Acefalía de la Defensoría del Pueblo de la Nación.

Tal como pone de resalto en sus notas Daniel Jorge Bugallo Olano, Jefe de la Asesoría Legal y Técnica de la DDP, **ni el Defensor Titular ni los Adjuntos se encuentran en funciones desde hace muchos años. Pese a ello el Congreso Nacional no ha cumplido con su deber de designar su reemplazante.**

Esa designación, además, no es inminente ni tendrá lugar en un tiempo previsible, breve y razonable.

Además de las noticias periodísticas más recientes que dan cuenta del desinterés de los integrantes del Congreso en regularizar la situación de tan importante órgano (por ejemplo, <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-congreso-lleva-doce-anos-sin-ocupar-un-cargo-institucional-clave-nid21062021/>), **lo que afirmamos se basa en la experiencia de más de una década de vacancia.**

Pese al sostenido reclamo de la sociedad civil y a decisiones judiciales que instaron al Congreso a efectuar las designaciones

que se hallan pendientes, ello no ha ocurrido ni hay señales de que vaya a revertirse la situación.

En este orden, vale recordar que el 18 de agosto de 2016 la Sala III de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal se pronunció en un caso promovido por varias organizaciones de la sociedad civil, caratulado **“Asociación por los Derechos Civiles y otros c. EN-Honorable Cámara de Senadores de la Nación y otro s. Amparo ley 16986” (Expte. CAF Nº 1.774/2015)**. En esa sentencia, exhortó al Congreso de la Nación a que nombre al Defensor del Pueblo por considerar que la falta de designación de su titular durante tantos años se trata de una “omisión inconstitucional” que tiene efectos concretos y graves sobre la vigencia de los derechos humanos en nuestro país, y la posibilidad de defender a sus habitantes ante sus posibles violaciones.

A su vez, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se refirió al tema en el fallo emitido en el caso **“Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c. Ministerio de Energía y Minería s. Amparo Colectivo”**, del mismo 18 de agosto de 2016 (Fallos 339:1077), en el que debió resolver sobre acciones colectivas planteadas por asociaciones de usuarios y consumidores contra resoluciones del Ministerio de Energía y Minería que habían fijado nuevos precios y tarifas para el servicio del gas. La Corte, luego de resolver a través de distintos votos la cuestión de fondo y de efectuar consideraciones generales sobre las acciones colectivas, en una inusual declaración *obiter dictum* adoptada por unanimidad señaló **“El cargo de Defensor del Pueblo de la Nación, institución creada por la Constitución Nacional como órgano específicamente legitimado en la**

tutela de los derechos de incidencia colectiva en los términos de los artículos 86 y 43, se encuentra vacante, circunstancia que repercute negativamente en el acceso a la justicia de un número indeterminado de usuarios. En las condiciones reseñadas...corresponde exhortar al Congreso de la Nación para que proceda a su designación de acuerdo a lo establecido en el artículo 86 citado”.

Posteriormente, el 1 de noviembre de 2016 la CSJN tuvo ocasión de analizar la situación de la Defensoría del Pueblo de la Nación con más detalle en el caso “**Mendoza, “Beatriz Silvia y otros c. Estado Nacional y otros s. Daños y Perjuicios -Daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo”** (Fallos 339:1562), en el que volvió a exhortar al Congreso a que designe al Defensor del Pueblo de la Nación. Esta vez fue más enfática, al mencionar la necesidad de que ello ocurra en un plazo razonable y la existencia de un deber constitucional que debía cumplirse.

Pese a los años transcurridos y a que las exhortaciones fueron formuladas nada más y nada menos que por la máxima autoridad judicial de la Nación, el Congreso no ha cumplido con ese deber constitucional ni se prevé, insistimos, que tenga intenciones de hacerlo en un futuro cercano.

De hecho, si se consulta la página web del Senado de la Nación puede verificarse que **durante el presente período parlamentario ni siquiera se han designado los integrantes de la Comisión Bicameral Permanente de Defensoría del Pueblo.** En efecto, aunque parezca increíble, también se encuentran vacantes las catorce designaciones de diputados/as y senadores/as de esta Comisión desde

diciembre del año 2019

(<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/info/103>) .

Merece señalarse también que **la cuestión ha suscitado la atención de instancias internacionales**, ya que fue abordada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas —que interpreta el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)—, en cuyo informe periódico sobre nuestro país del 28 de septiembre de 2018 lamentó *"que la vacante del Defensor del Pueblo, quien tiene responsabilidades clave para los derechos económicos, sociales y culturales, no se haya resuelto a pesar de una recomendación de este Comité en 2011 (E/C.12/ARG/CO/3, párr. 7) (art. 2, párr. 1)"*.

A su vez, el órgano supranacional recomendó *"al Estado parte para que active el mecanismo de selección y proceda a la nominación del Defensor del Pueblo..."* a través de un *"proceso claro, transparente y participativo de selección y nominación"* (citado por Gusman, A. S., *¿Para cuándo el defensor para el pueblo?*, LA LEY 14/06/2021, 1). Los legisladores también hicieron oídos sordos a ese requerimiento.

4) Exigencia de imposible cumplimiento sobreviniente. Irrazonabilidad. Precedentes.

Ya sea por un excesivo reglamentarismo de los funcionarios que de facto tienen a su cargo la gestión de la Defensoría del Pueblo de la Nación o por el cumplimiento celoso de las leyes 24747 y 24284 que invoca el funcionario legal y técnico citado, **lo cierto es que resulta imposible cumplir con el trámite exigido por el artículo 6 de la ley**

24747, máxime cuando esta norma no previó la posibilidad de que el órgano estuviese acéfalo.

Lo más sorprendente, además de la incuria del órgano legislativo que ya supera una década, es que **la traba que esta exigencia impone al ejercicio de un derecho constitucional consiste en un trámite menor, de esencia puramente burocrática, que como hemos visto (tal como lo pone de resalto doctrina autorizada que hemos citado) podría ser cumplido por otros órganos ya que no requiere ninguna calificación especial ni tampoco es connatural a las funciones que la Constitución atribuye a la Defensoría del Pueblo de la Nación.**

En conclusión, al exigir un requisito de imposible cumplimiento para los ciudadanos, el art. 6 de la ley obtura el ejercicio del derecho de iniciativa popular reconocido por el artículo 39 de la Constitución. Ello solo puede ser superado a través de la declaración de inconstitucionalidad, para este caso concreto, de la norma reglamentaria que lo dispone y que ha devenido irrazonable al extremo de impedir absolutamente el ejercicio de un derecho expresamente consagrado por la Constitución Nacional.

Si bien los derechos y garantías consagrados por la Constitución Nacional no son absolutos y su ejercicio está sometido a las leyes que los reglamentan, esa reglamentación debe ser razonable, adecuada al fin que requirió su establecimiento y no debe implicar una arbitrariedad ni consistir en meras formalidades impidan concretarlos.

La sujeción del ejercicio de un derecho a una condición de imposible cumplimiento sobreviniente, que para peor es generada por la propia omisión de la acción estatal, torna a la reglamentación legal - en este aspecto concerniente a la exigencia de la intervención de un

órgano que no puede hacerlo- manifiestamente irrazonable y arbitraria (a la luz de lo establecido por los artículos 14, 28 y concordantes de la Constitución Nacional y la jurisprudencia constitucional sobre la materia).

No hay justificación constitucional alguna de que con el objeto de evitar o encauzar iniciativas que podrían ser deficientes o incompletas se impida de manera absoluta el ejercicio del derecho de iniciativa popular consagrado por la Constitución.

La situación que describimos frustra abiertamente el propósito del Constituyente que hemos transcripto más arriba, en la medida en que mediante la ley reglamentaria y la conducta omisiva enlazada a ella el Congreso Nacional ha establecido requisitos que hacen que el derecho que pretendemos ejercer hoy sea de ejecución ilusoria e imposible.

En casos análogos, a cuyos argumentos nos remitimos e invocamos como fundamento de esta presentación, la Corte Suprema de Justicia de la Nación señaló que **“ciertas normas susceptibles de ser consideradas legítimas en su origen, pudieron haberse tornado indefendibles desde el punto de vista constitucional con el transcurso del tiempo y el cambio de las circunstancias objetivas relacionadas con ellas**. Las leyes no pueden ser interpretadas sin consideración a las nuevas condiciones y necesidades de la comunidad, porque toda ley, por naturaleza, tiene una visión de futuro, y está destinada a recoger y regir hechos posteriores a su sanción” (Fallos: 241:291, 328:566, 337:530, 338:724).

Por todo ello, venimos a solicitar a V.S. que declare la inconstitucionalidad de la exigencia de intervención de la Defensoría del

Pueblo de la Nación en el trámite de iniciativa popular, impuesta por el artículo 6 de la ley 24.747.

V. SEGUNDA PRETENSIÓN (EVENTUAL): SE DECLARE EQUIVOCADA LA INTERPRETACIÓN DE LA DDP Y SE LE ORDENE REALIZAR LA VERIFICACIÓN

Como se puede apreciar, la obstrucción del derecho consagrado en nuestra Constitución Nacional es groseramente manifiesta. Por ello, y en el improbable supuesto de que V.S no considere inconstitucional la aplicación del requisito impuesto por el art. 6 de la Ley N° 24.747 es que **le solicito que se declare errónea la interpretación realizada por la DDP en las respuestas que nos fueron cursadas y se le ordene a la Defensoría del Pueblo realizar la verificación conforme el art. 6 de la mencionada ley aun en ausencia de un Defensor del Pueblo.**

En efecto, parece lógico que al dejarse acéfalo un órgano –más si este lo ha sido por más de 10 años- **se habilite judicialmente a la DDP a realizar la verificación conforme lo estipula la normativa.** Esto remediaría la vulneración del derecho de participación política que nos está siendo actualmente vedado.

Es irrazonable que la acefalia de un órgano prive al mismo de una función tan básica como la que impone nuestra norma máxima. Esto es: la verificación de que los proyectos impulsados por la iniciativa popular no versen sobre *“la reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal”* (art. 39 CN y art. 3 de la ley 24.747) todo lo cual, cabe aclarar, no es objeto de reforma conforme el proyecto que buscamos impulsar desde O.L.A.

Imaginemos, por un segundo, que el instituto acéfalo fuese otro. Pongamos de ejemplo el Ministerio Público Fiscal. ¿Cabría la irrisoria posibilidad de que los fiscales federales dejen de actuar y cumplir las funciones que les son propias? La respuesta es obvia: NO. El mismo principio puede aplicarse a cualquier acefalía de cualquier tipo en cualquier institución pública, solo por poner otros ejemplos: un hospital, una escuela, un Ministerio, etc.

De permitirse este tipo de interrupción en las funciones básicas de los organismos estatales cabría la peligrosa posibilidad de que estos se paralicen en caso de ausencia de la persona en cabeza del mismo, dando por tierra la famosa “teoría del órgano”. Supongamos ahora que brinden la misma respuesta al correr traslado de este amparo argumentando que al estar vacante el cargo de “Defensor del Pueblo” el organismo pierde capacidad procesal, lo cual constituye un disparate institucional sin precedentes. Por ello, debe considerarse que **el art. 6 de la ley N° 24.747 al decir “... cuyo contenido verificara el Defensor del Pueblo...” hace referencia a la Defensoría del Pueblo como órgano y no como la persona a su cargo.**

En el mismo sentido, los órganos de Estado son considerados como instrumentos o medios que utiliza la administración pública para realizar una determinada función estatal: **el órgano es inseparable de la persona jurídica y forma parte de su propio ser**, por lo que nuevamente reiteramos lo ilógico del planteo realizado por la DDP al afirmar que “*no es posible dar tratamiento a la solicitud remitida*” máxime si dicha respuesta viene dada por el **jefe del área legal y técnica** quien

–se sobreentiende- conoce perfectamente los mecanismos legales y se encuentra más que capacitado para realizar la verificación en cuestión.

La Reforma Constitucional de 1994 flexibilizó la rígida forma representativa de gobierno (C.N. arts. 1 y 22) admitiendo a partir de entonces dos formas semidirectas de democracia: la iniciativa popular (artículo 39) y la consulta popular (artículo 40). De ellas, la primera es la única disposición constitucional que empodera al pueblo para peticionar y obligar al Congreso de la Nación a la actividad legislativa (aunque con numerosas restricciones temáticas).

Así las cosas, **consentir la respuesta del funcionario público que está a cargo de la Defensoría del Pueblo de la Nación en cuanto a la imposibilidad de dar cumplimiento a la verificación que se establece en el artículo 6 de la Ley 24.747, implica admitir que un órgano administrativo tiene la potestad de anunciar que uno de los pocos instrumentos constitucionales de democracia participativa no está vigente, que la función pública no estatal mediante la cual los ciudadanos y ciudadanas pueden peticionar y obligar a la actividad legislativa se encuentra derogada y que ello ocurrió hace varios años a partir de la acefalía del Órgano creado por la Ley 24.283.**

Para una protección legal de este mecanismo constitucional de democracia participativa V.S deberá discernir que tanto esta como cualquier otra iniciativa popular puede fracasar antes de la recolección de firmas porque la persona encargada de la Defensoría del Pueblo de la Nación no asume la función de verificación que se asigna en el artículo 6 de la Ley 24.747.

Por lo expuesto, y teniendo en consideración que no se avizora en el corto plazo el nombramiento de un nuevo Defensor del Pueblo de la Nación es que **le solicito a V.S que de no declarar inconstitucional el art. 6 de la ley 24.747 para este caso concreto le ordene a la Defensoría del Pueblo de la Nación la realización de la verificación a fin de hacer cesar la vulneración de un derecho político fundamental como lo es la iniciativa popular contemplada en el art. 39 de nuestra Constitución Nacional.**

VI. TERCERA PRETENSIÓN (EVENTUAL): VERIFICACIÓN POR EL JUZGADO O POR MEDIO DEL CONGRESO DE LA NACIÓN.

En el hipotético caso de que V.S estime que no es viable la declaración de inconstitucionalidad del art. 6 de la ley N° 24.747 ni tampoco el ordenamiento al organismo de la verificación allí estipulada. le solicito que tenga en cuenta otras posibilidades para hacer cesar el impedimento al goce del derecho político aquí vulnerado.

Una posibilidad puede ser la realización de la verificación por parte de V.S entendiendo que ella consiste en un simple cotejo entre lo que estipula el proyecto a impulsar y los límites constitucionales contemplados tanto en el art. 39 de la CN como en el art. 3 de la ley 24.747, los cuales son los proyectos de ley que versen sobre “*reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal*”.

Por ello, y teniendo en miras el principio *iura novit curia*, así como el control difuso de constitucionalidad, entendemos que la verificación

podría ser realizada por parte del poder judicial a efectos de evitar colisiones indeseadas entre lo estipulado en los límites normativos y constitucionales a la iniciativa popular y los proyectos que, mediante ella, se buscan impulsar.

Lo expuesto no implicaría, como podría suponerse, una superposición en las competencias entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo ya que este trataría la ley aprobándola –o no- conforme la voluntad política de los miembros de sus Cámaras y el procedimiento estipulado en la propia Constitución Nacional respetándose, así, la división de poderes propio de nuestro sistema republicano de Gobierno.

Otra posible solución es que se ordene al propio Congreso Nacional la verificación, entendiéndose, como dice la Constitución Nacional en su art. 86, que *“El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación...”* así también surge de la Ley N° 24.284 que crea la Defensoría del Pueblo *“...en el ámbito del Poder legislativo de la Nación...”* (Art. 1). Este es, casualmente, el mismo poder estatal responsable de la vacancia que se invoca como impedimento para realizar la verificación.

Por lo sostenido en el presente acápite y en el improbable caso de que no se haga lugar a las pretensiones solicitadas como lo son: la declaración de inconstitucionalidad del art. 6 de la Ley N° 24.747, en primer lugar, o el ordenamiento a la Defensoría del Pueblo de la realización de la verificación allí contemplada, es que **le solicito tenga a bien realizar V.S la verificación mencionada u ordenarle al Congreso de la Nación la realización de tal cometido.** En todos los casos mencionados se dejaría de impedir el derecho político de

participación ciudadana en la formación de leyes contemplado en el art. 39 de la CN.

VII. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LA VÍA DEL AMPARO

La vía del amparo, establecida como derecho constitucional en el art. 43 CN, se encuentra habilitada como un mecanismo de tutela de derechos fundamentales (y la iniciativa popular lo es) **rápido y expedito** que puede interponerse *“siempre que no exista otro medio judicial más idóneo contra todo acto u omisión (...) que en forma actual e inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley”*.

También se ha sostenido históricamente, y es bien sabido, que **el objeto de proceso de amparo** no es someter a revisión judicial cuestiones de oportunidad, mérito o conveniencia. Y tampoco controlar el acierto o error, también político, de las decisiones estatales. En cambio, **sí está orientado a servir como remedio urgente y esencial contra la inconstitucionalidad, ilegalidad o arbitrariedad de actos capaces de lesionar los derechos y garantías reconocidos constitucionalmente.**

En este caso, hemos explicado claramente la situación:

- 1) La ley de iniciativa popular exige en su art. 6 una verificación del formulario inicial para permitir, recién entonces, comenzar a reunir las firmas necesarias.**

- 2) La DDP, en dos notas consecutivas suscriptas por su jefe de la asesoría legal y técnica, nos dijo que no es posible realizar esa verificación (en base a los insostenibles argumentos que hemos cuestionado más arriba en este escrito).
- 3) Sin realizar esa verificación no es posible siquiera iniciar la reunión de firmas para presentar la iniciativa popular.
- 4) **POR ELLO, el derecho de iniciativa popular, esencial en términos de participación democrática, se encuentra palmaria y manifiestamente violado.**
- 5) **POR ELLO, es deber del Poder Judicial remediar la situación por esta vía urgente y expedita.**

En cuanto al **plazo de caducidad** de la acción, no resulta aplicable porque se trata de derechos fundamentales (no patrimoniales) y porque, además, la violación de nuestro derecho de iniciativa popular es continuada desde entonces.

Todo eso más allá de que este plazo no debería ser considerado constitucional a la luz de la reforma del art. 43 CN y la convencionalización del debido proceso a través, especialmente, de lo dispuesto en los arts. 8 y 25 de la CADH.

Por otra parte, en cuanto a **vías alternativas, subsidiarias y/o administrativas**, la situación en que nos encontramos demuestra

claramente que ninguna de ellas puede ser más idónea que esta acción de amparo. Téngase presente la gravedad de la situación descrita, el carácter manifiesto de la violación de derechos que supone, la irreparabilidad del perjuicio (que se continúa provocando hasta el día de hoy), y el carácter fundamental de los derechos en juego.

Además, **no hay necesidad de mayor debate ni producción probatoria**. El caso es casi de puro derecho: solo exige interpretación convencional, constitucional y legislativa, además del análisis de unas pocas notas administrativas. Por tanto, también desde esta perspectiva el amparo es admisible y procedente.

Finalmente, es necesario recordar y destacar lo que ha dicho la CSJN con respecto a los **estándares que deben utilizarse para evaluar la admisibilidad y procedencia del amparo y su estrecha conexión con el derecho de acceso a la justicia y a una tutela judicial eficiente y oportuna de derechos fundamentales**, como es, evidentemente, el de iniciativa popular previsto en el art. 39 de la CN:

*“El estándar de excepcionalidad establece que si existe una vía procesal alternativa, el amparo no es procedente (...) La finalidad de esta interpretación ha sido evitar la desnaturalización de la vía que se ha considerado excepcional dentro de las acciones procesales ordinarias disponibles para la protección de los derechos. El estándar de idoneidad, incorporado con la reforma del art. 43 (...) tiene por finalidad evitar la desnaturalización...de un derecho tutelado de un modo especial. **Cuando se trata de derechos fundamentales protegidos de tal modo en la Constitución o en tratados internacionales, toda interpretación debe estar guiada por la***

***finalidad de lograr una tutela efectiva** (...) la Constitución Nacional regula al amparo como un instrumento propio de la jurisdicción que ella crea y como una garantía confiriéndole una autonomía típica a un proceso de carácter urgente. De tal modo, dentro del derecho procesal constitucional el amparo **constituye un instrumento que es presuntivamente el más idóneo toda vez que se trate de la tutela de un derecho fundamental**" (Fallos: 329:4902 y 330:4144, voto de Lorenzetti, énfasis agregado).*

Es evidente, así, tanto la admisibilidad como la procedencia de este amparo.

VIII. EL DERECHO DE INICIATIVA POPULAR QUE LA ARBITRARIA E ILEGAL CONDUCTA DE LA DDP IMPIDE EJERCER

A partir de la última Reforma Constitucional la iniciativa popular se constituye como un derecho político de los ciudadanos de enorme relevancia en tanto herramienta de participación ciudadana elemental.

Se trata de un mecanismo semidirecto, para complementar y mejorar esta democracia indirecta, y otorga a los ciudadanos medios idóneos para que decidan directamente sobre los asuntos que los afectan individual y colectivamente.

Implica un avance importante que robustece y profundiza la democracia puesto que permite que la sociedad participe de modo más directo en la escena constitucional. De modo contrario, la obstrucción

del ejercicio de este derecho reduce significativamente la calidad democrática.

En términos de Roberto Gargarella, *“Si nos preocupa la democracia ello se debe, ante todo, a que le asignamos un lugar importante a la idea de igualdad, asumimos que todas las personas poseen una misma dignidad moral, y son iguales en cuanto a sus capacidades más básicas. Aprobamos el compromiso con el sistema democrático, justamente, porque rechazamos la idea de que existen clases de personas situadas en sus conocimientos, en su intrínseca dignidad- por encima de todas las demás. Contra dicha propuesta, afirmamos que **cada individuo tiene un igual derecho a intervenir en la resolución de los asuntos que afectan a su propia comunidad: todos merecen participar de dicho proceso decisorio en un pie de igualdad.** Nuestro compromiso con el constitucionalismo, del mismo modo, se desprende de este tipo de presupuestos igualitarios; y queremos preservar ciertos derechos fundamentales que permitan a cada uno llevar adelante su vida conforme a sus propios ideales; y queremos preservar una estructura de decisión democrática en donde la opinión de cada uno valga lo mismo que la de los demás. La idea de igualdad, entonces, resultaría el fundamento último del constitucionalismo y la democracia”* (GARGARELLA, Roberto. Teoría y Crítica del Derecho Constitucional. T. 1, Democracia, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires (2013) 1a. ed 2a reimp. pág. 32 y 33).

En este sentido, **la relevancia del derecho de iniciativa popular en nuestro sistema democrático es superlativa.**

De allí que la situación que denunciarnos, y cuya remediación pedimos, adquiera una gravedad institucional inusitada que debe ser atendida con urgencia por el Poder Judicial.

IX. EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACION.
AGRAVIO A LA LAICIDAD DEL ESTADO. LAS RAZONES
DE LA INICIATIVA POPULAR QUE NOS VEMOS
IMPEDIDOS DE PROMOVER

En una democracia inclusiva se debe propender a la construcción de una sociedad más plural y a un Estado respetuoso de todos los sistemas de creencias (incluyendo, desde ya, a quienes creen no tener creencia alguna). Por ello, nuestra iniciativa popular busca terminar con prácticas y privilegios que violentan la laicidad del Estado y, a la vez, constituye un avance de los principios de la Constitución Nacional sobre prácticas y concepciones del pasado.

Esta afrenta al laicismo genera una grave afectación de derechos que se manifiesta en dos instancias. Por un lado, la preferencia que el Estado otorga a un culto frente a otros afecta directamente la dignidad de muchas personas pertenecientes a otros cultos o que adscriben a otros sistemas de creencias, o bien a aquellas personas que se identifican como agnósticas, ateas o no creyentes. Bien podría argumentarse que el privilegio otorgado por el Estado a un culto específico no implica una prohibición de sostener y poner en práctica las propias creencias, pero resultaría una concepción muy limitada de dichas garantías y derechos no reconocer que el trato desigual, además de ser inconstitucional, legitima discursos y actitudes discriminatorias.

Tampoco resulta viable la propuesta, como una forma alternativa de solucionar el conflicto, de las «múltiples creencias», en parte por impracticable y onerosa, pero por sobre todas las cosas porque la misma no iría en el sentido deseado de separar los asuntos del Estado de las creencias personales y las instituciones religiosas.

El Estado laico es uno de los elementos de la organización socio-política actual indispensables para que las sociedades modernas, caracterizadas por su creciente pluralidad y diversidad, se desarrollen en un marco de libertad y convivencia pacífica. En aquellos países donde está legislativamente reconocido y es llevado a la realidad diariamente, sus principios contribuyen a un régimen social de convivencia con instituciones políticas que se suponen legitimadas por la soberanía popular y ya no por medio de dogmas y elementos extraídos de la religión.

Entender el laicismo como la transición de formas de legitimidad «sagradas» a formas democráticas o basadas en la voluntad popular permite comprender que no es estrictamente lo mismo que la separación Estado-iglesias; existen muchos Estados que no son totalmente laicos pero la nota característica de sus políticas públicas es el laicismo, ya que son ajenas a las doctrinas y normas de las iglesias y su legitimidad es sustentada más en la soberanía popular que en cualquier forma de consagración eclesiástica.

Laicismo no es hostilidad hacia la religiosidad sino la promoción de políticas de mutuo respeto y el repudio hacia el pensamiento hegemónico desde los poderes públicos cuando imponen a los/as ciudadanos/as una visión sesgada de la realidad,

siendo su objetivo principal generar un ámbito de tolerancia en el cual puedan desarrollar su potencial los individuos como portadores de ideas, creencias y convicciones.

Con respecto a lo dispuesto en el art. 2º de la Constitución Nacional, la jurisprudencia ha interpretado consistentemente que el «sostén» allí establecido es de carácter económico y no implica ninguna obligación de que el ordenamiento normativo argentino se adecue a los preceptos morales, doctrinarios y religiosos de la religión católica. Por cierto, esto resultaría contrario a los principios y garantías de la igualdad y no discriminación y a la libertad de conciencia.

Cuál debe ser el alcance real de lo establecido en el art. 2 CN es materia de controversia, yendo desde quienes fundamentan en dicho artículo, por ejemplo, el aporte que el Estado Federal hace a las remuneraciones de los obispos —aun cuando éste fue establecido recién durante la última dictadura y, claro está, no precisamente bajo pretexto de cumplir con mandatos constitucionales—, hasta quienes consideran que tal cláusula ha perdido vigencia, tal como podría haberse sostenido lo mismo respecto a la obligación estatal de «promover la conversión de [los indios] al catolicismo», tardíamente modificada. Todo esto surge del intento de interpretar dicho artículo 2ºCN en forma armónica con los preceptos más generales de igualdad ante la ley (art. 16 CN), libertad de culto (arts. 14 y 20 CN) y autonomía (art. 19 CN), dado que el sostén de un culto específico claramente resulta agravante o limitante de aquellos principios más generales.

En definitiva, el sostén de uno o más cultos específicos, bajo el concepto que sea, resulta abiertamente inconstitucional y violatorio de los principios de equidad y no discriminación.

Por lo tanto, a fin de terminar con las posiciones privilegiadas de instituciones religiosas, sus miembros y con el aporte de las arcas públicas a dichos cultos, **entendemos que resulta imperioso avanzar con el objeto de la iniciativa popular que nos vemos privados de promover ante las insólitas respuestas de la DDP.**

X. PRUEBA DOCUMENTAL

- 1)** Nota a la Defensoría del Pueblo de la Nación solicitando la verificación [archivo “1. OLA SOLICITA VERIFICACIÓN LEY 24747 (02-06-2021).pdf”].
- 2)** Primera respuesta de la Defensoría del Pueblo de la Nación [archivo “2. RESPUESTA DDP A OLA (04-06-2021).pdf”].
- 3)** Nota de elevación a la Defensoría del pueblo de la Nación de la Planilla con información esencial del Proyecto de Iniciativa Popular y su respectiva planilla [archivo “3. OLA REMITE PLANILLA y SOLICITA VERIFICACION (04-06-2021).pdf”].
- 4)** Planilla acompañada a la nota anterior [archivo “4. PLANILLA ADJUNTA LEY 24747 ART 6 (04-06-2021).pdf”].
- 5)** Segunda respuesta de la Defensoría del Pueblo de la Nación [archivo “NUEVA RESPUESTA DE DDP a O.L.A. (07-06-2021).pdf”].

XI. CASO FEDERAL

Planteamos la existencia de caso federal en la medida en que venimos a cuestionar una ley del Congreso Nacional -la 24. 747- por contradecir un derecho consagrado expresamente en una cláusula de la Constitución Nacional -el derecho a la iniciativa popular que prevé el artículo 39 de la Norma Fundamental-, y formulamos reserva para el supuesto caso de que V.S. resuelva en contra del derecho que invocamos (artículo 14 de la Ley 48).

XII. AUTORIZA

Por el presente autorizo al Sr. Daniel Ignacio Arce, DNI 36.329.513, a solicitar el expediente en mesa de entradas, presentar escritos, retirar oficios y/o toda actividad procesal que fuera necesaria para la compulsión del presente.

XIII. PETITORIO

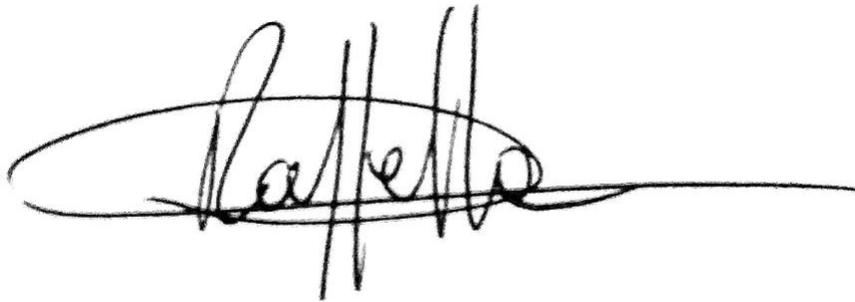
Por todo lo expuesto, pido a V.S. que:

- 1)** Me tenga por presentada, parte, por denunciado mi domicilio real y por constituidos los domicilios procesal y electrónico.
- 2)** Se declare la inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley 24.747 en cuanto establece que previo a la recolección de firmas en una iniciativa popular el Defensor del Pueblo debe verificar el resumen con la información esencial del proyecto.
- 3)** Eventualmente, se declare la irrazonabilidad de la interpretación realizada por la DDP respecto de ese requisito y le ordene ajustarse a derecho.

- 4) Eventualmente, se realice por el juzgado la señalada verificación o bien que se imponga al Congreso de la Nación, en cuya órbita funciona la DDP, que realice esa tarea.
- 5) Tenga presente el caso federal planteado.
- 6) Tenga presente las autorizaciones conferidas.

Proveer conformidad

SERÁ JUSTICIA

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Raffello', with a long horizontal flourish extending to the right.



CARLOS MANUEL GARRIDO

C.P.A.C.F. T. 39 F. 158



ANDRES BERNAL
ABOGADO
T° 90 F° 455 CPACF



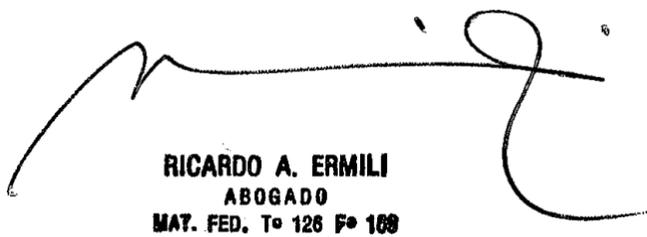
Dra. MARIANA CATANZARO
T° 602 F° 731 C.F.A.L.P.
T° LIV F° 240 C.A.L.P.
LEG. 793478-0
CUIT. 27-28471011-3



MARCELO PUERTAS
ABOGADO
MAT. 4872
CSJN F° 575 T° 77



CLAUDIA V. LEÑOS P.
ABOGADA
T° 100 F° 940 C.P.A.C.F.
T° XIX F° 465 C.A.S.M.



RICARDO A. ERMILI
ABOGADO
MAT. FED. T° 126 F° 100

