



“2021 – Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. Cesar Milstein”

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso... etc, sancionan con fuerza de

LEY

PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACION

PARTICIPATIVA DE NORMAS

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 1º — OBJETO

El objeto de la presente ley es regular la Elaboración Participativa de Normas.

La Elaboración Participativa de Normas constituye un mecanismo por el cual se habilita un espacio institucional para la expresión de opiniones y propuestas respecto de proyectos de normas administrativas y proyectos de ley a ser elevados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación.

ARTICULO 2º — AMBITO DE APLICACIÓN SUBJETIVO

El Procedimiento de Elaboración Participativa de Normas es de aplicación en el ámbito de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

ARTICULO 3º — FINALIDAD

La finalidad de la Elaboración Participativa de Normas es permitir y promover una efectiva participación ciudadana en el proceso de elaboración de reglas administrativas y proyectos de ley para ser presentados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación.

ARTICULO 4º — PROYECTOS DE NORMAS AMBIENTALES

Es obligatorio para los sujetos mencionados en el artículo 3 convocar al proceso de elaboración participativa de normas cuando se trata de regulaciones ambientales que puedan afectar los “presupuestos mínimos ambientales”.

Esta obligación no afecta la obligación de implementar los procesos de evaluación ambiental u otras instancias de participación que se encuentren previstos en otras normativas.

ARTICULO 5º — PRINCIPIOS

El procedimiento de Elaboración Participativa de Normas debe garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, informalidad, proporcionalidad y gratuidad.

ARTICULO 6º — EFECTOS

Las opiniones y propuestas que se presenten durante el proceso de Elaboración Participativa de Normas no tienen carácter vinculante.

ARTICULO 7º — AUTORIDAD RESPONSABLE

El área a cargo de la elaboración de la norma a dictarse es la Autoridad Responsable. La máxima autoridad de dicha área dirige el procedimiento de Elaboración Participativa de Normas, pudiendo delegar tal responsabilidad en un funcionario competente en razón del objeto.

El área implicada en el procedimiento de elaboración participativa de normas que actúe como Autoridad Responsable contará con la asistencia técnica de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia del Ministerio del Interior.

ARTICULO 8º — ORGANISMO DE ASISTENCIA TÉCNICA Y COORDINACIÓN

Además de su función como organismo de asistencia técnica en todos los procedimientos de elaboración participativa de normas, en los casos en que la Autoridad Responsable lo considere oportuno, podrá solicitar la participación como Organismo Coordinador del procedimiento de elaboración participativa de normas de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia del Ministerio del Interior.

La Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia del Ministerio del Interior llevará adelante acciones de concientización y alfabetización legal que incentiven el uso del procedimiento no solo en el ámbito nacional sino también en las provincias y las ciudades.

ARTICULO 9º — PARTICIPANTES

Podrá participar en el procedimiento de Elaboración Participativa de Normas toda persona humana o jurídica, pública o privada, invocando para ello un derecho subjetivo o un derecho de incidencia colectiva, relacionado con la regulación proyectada.

ARTICULO 10º — PROGRAMACIÓN ANUAL

El Poder Ejecutivo Nacional tiene la obligación de efectuar una programación anual de los procesos de elaboración participativa de normas.

La SUBSECRETARIA PARA LA REFORMA INSTITUCIONAL y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA del Ministerio del Interior publicará anticipadamente la programación anual y llevará el registro de las audiencias.

CAPITULO II

ETAPA INICIAL

ARTICULO 11. — INICIO DEL PROCEDIMIENTO

El procedimiento de Elaboración Participativa de Normas se inicia mediante acto administrativo expreso dictado con este objetivo por la Autoridad Responsable.

ARTICULO 12. — SOLICITUD DE PERSONA INTERESADA

Toda persona humana o jurídica, pública o privada, cuando haya tenido noticia de la existencia del proyecto, podrá solicitar mediante presentación fundada ante la Autoridad Responsable, la realización de un procedimiento de Elaboración

Participativa de Normas, acreditando un derecho subjetivo o un derecho de incidencia colectiva.

La Autoridad Responsable debe expedirse sobre tal solicitud en un plazo no mayor a treinta (30) días, mediante acto administrativo fundado, el que debe ser notificado al solicitante por medio fehaciente.

ARTICULO 13. — CONTENIDO DEL ACTO DE APERTURA

El acto administrativo de apertura del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas debe ordenar el inicio del correspondiente expediente y establecer:

- a) Autoridad Responsable;
- b) texto y fundamentos de la norma propuesta;
- c) datos del solicitante —si lo hubiere—;
- d) lugar donde se puede tomar vista del expediente, presentar opiniones y propuestas;
- e) plazos para realizar dichas presentaciones.

ARTICULO 14. — PUBLICACION

La Autoridad Responsable debe publicar durante dos (2) días en el Boletín Oficial, y al menos quince (15) días en su página de Internet, el contenido del acto de apertura del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas, invitando a la ciudadanía a expresar sus opiniones y propuestas.

En los casos en que, a juicio de dicha Autoridad resulte procedente, deben ampliarse las publicaciones a diarios de circulación nacional, medios locales y/o especializados en la temática de la norma a dictarse.

La publicación del proyecto debe incluir un estudio de impacto del proyecto.

ARTICULO 15. — EXPEDIENTE

El expediente se inicia con el acto administrativo de apertura del procedimiento y se forma con las copias de su publicación, las opiniones y propuestas recibidas y las constancias que surjan de cada una de las etapas del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas.

Los interesados tienen derecho a solicitar copias del mismo a su costo.

El expediente debe ser accesible por vía electrónica y estar a disposición de los interesados para su consulta, en el lugar que, mediante resolución, defina la Autoridad Responsable.

Las opiniones y propuestas deben realizarse por escrito —pudiendo acompañar la documentación que se estime pertinente— y realizarse en el formulario modelo que se establezca al efecto.

La Autoridad Responsable debe habilitar una casilla de correo electrónico y una dirección postal a efectos de recibir comentarios los que deben ser publicados en su página de internet. Los comentarios así vertidos se incorporan al expediente.

ARTICULO 16. — REGISTRO DE OPINIONES Y PROPUESTAS

Además de las vías establecidas en el artículo anterior, la Autoridad Responsable debe habilitar un Registro para la incorporación de opiniones y propuestas desde la apertura del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas.

Estas deben hacerse por escrito —pudiendo acompañar la documentación que se estime pertinente— y realizarse en el formulario modelo que se establezca al efecto.

La presentación ante el Registro es gratuita y debe realizarse en el lugar determinado en el acto de apertura. Los responsables del Registro deben entregar certificados de recepción de las opiniones y/o propuestas y de la documentación acompañada.

ARTICULO 17. — PLAZO PARA LAS PRESENTACIONES DE OPINIONES Y PROPUESTAS

El plazo para la presentación de opiniones y propuestas no puede ser inferior a dos (2) meses contados desde la publicación del acto de apertura del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas.

ARTICULO 18. — CONVOCATORIA A ESTUDIOS Y CONSULTAS

La Autoridad Responsable puede encargar la realización de estudios especiales o rondas de consultas, relacionados con la norma motivo del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas, tendientes a generar información útil para la toma de decisión. Podrá asimismo organizar un espacio presencial para el debate en el cual concurren expertos y ciudadanos en general.

ARTICULO 19. — CONVOCATORIA A ESTUDIOS Y CONSULTAS

La Autoridad Responsable podrá disponer la apertura de una instancia oral con forma de audiencias públicas en las cuales se debatirán las opiniones y propuestas.

A tales fines establecerá un calendario de debate con su respectivo orden del día y asegurará la más amplia convocatoria posible a partir de la mejor notificación practicable.

CAPITULO III

ETAPA FINAL

ARTICULO 20. — CONSIDERACION DE LAS PRESENTACIONES

Concluido el plazo para recibir opiniones y propuestas, la Autoridad Responsable debe dejar constancia en el expediente de la cantidad de opiniones y propuestas recibidas.

Únicamente debe expedirse sobre aquellas presentaciones incorporadas al expediente.

ARTICULO 21. — EVALUACIÓN DE LAS OPINIONES Y PROPUESTAS

La evaluación de las opiniones y propuestas deberá ser elaborada por una comisión ad hoc convocada por la Autoridad Responsable al efecto o, en su caso, por quien actúe como organismo de Coordinación.

La Autoridad podrá convocar a intelectuales y expertos cuyos conocimientos considere pertinentes en relación a la temática abordada por el proyecto para integrar la comisión ad hoc.

ARTICULO 22. — INFORME FINAL SOBRE LAS OPINIONES Y PROPUESTAS

La Autoridad debe expresarse en un informe final del procedimiento respecto de la totalidad de las opiniones recibidas reuniéndolas en grupos afines.

Debe puntualizar qué opiniones adopta y cuáles no, indicando los fundamentos para tales decisiones.

El informe final integrará el expediente y respecto del mismo se observarán las mismas garantías de accesibilidad y publicidad que las establecidas en el artículo 15.

ARTICULO 23. — REDACCION DE LA NORMA

En los fundamentos de la norma proyectada debe dejarse constancia de la realización del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas, de los aportes recibidos y de las modificaciones incorporadas al texto como consecuencia del mismo.

ARTICULO 24. — PUBLICACION DE LA NORMA

En su caso, la norma debe publicarse en el Boletín Oficial por el plazo de UN (1) día, así como incorporarse a la página de internet de la Autoridad Responsable.

ARTICULO 25. — ADHESIÓN POR LAS PROVINCIAS

Invitase a las provincias a adherir al presente proyecto.

ARTICULO 26. — DE FORMA

Albor Angel Cantard

Juan Martín

Gustavo Menna

Gonzalo Pedro Antonio Del Cerro

Roxana Nahir Reyes

Fabio José Quetglas

Facundo Suarez Lastra

Mario Horacio Arce

Claudia Najul

Karina Banfi

Ana Carla Carrizo

FUNDAMENTOS

En Argentina la regulación de la elaboración participativa de normas fue introducida por el Decreto N° 1172/2003 que en su Anexo V regula este tipo de instrumento.

El mecanismo de elaboración participativa de normas apunta a mejorar la calidad institucional, la transparencia en la toma de decisiones públicas y establecer una vía más para la democracia participativa.

Hacer foco en la elaboración participativa de normas es absolutamente indispensable en razón de que a diferencia de los otros medios de participación, éste se concentra y especializa en un tipo determinado de participación específico: las decisiones públicas regulatorias generales.

En efecto, la elaboración participativa de normas consiste en hacer conocer a la ciudadanía que existe un proyecto de regulación general que es impulsado por el Poder Ejecutivo o sus agencias y someterlo a las opiniones ciudadanas durante un plazo, luego de lo cual un equipo técnico de la administración elabora un informe señalando qué opiniones son recogidas y cuáles no de manera fundada y con ello se modifica el proyecto original.

El mecanismo de participación del Anexo V antes referido no ha tenido la aplicación que podría esperarse, habiendo sido objeto de aplicaciones más bien esporádicas y concentradas en algunas agencias estatales.

En algunos ámbitos como el de las decisiones regulatorias ambientales o con efecto en el campo ambiental este procedimiento es clave. En el Derecho comparado se lo emplea en diferentes países cuando se trata de decisiones regulatorias generales. Hasta ahora en Argentina las decisiones regulatorias generales no tienen en el derecho nacional una herramienta que permita garantizar la participación ciudadana, como sí ocurre con las decisiones regulatorias específicas, por ejemplo, en la mayoría de las regulaciones existentes de los procesos de evaluación de impacto ambiental.

El 25 de setiembre la Cámara de Diputados de la Nación aprobó la ratificación del Acuerdo de Escazú que entrará en vigencia el próximo 22 de abril. Este acuerdo prevé la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones en relación a actos específicos y regulaciones generales en materia ambiental (art. 7), colocando así un umbral de exigencia en materia de procedimientos participativos a los cuales la Argentina deberá adecuarse.

El derecho a la participación directa de los ciudadanos en las decisiones públicas cuenta con diversas fuentes en el campo del derecho internacional además del Acuerdo de Escazú antes referido.

Así, se encuentra reconocido en el Pacto Internacional de los derechos humanos (art. 15) que como se sabe forma parte del denominado bloque de constitucionalidad argentino luego de la reforma de 1994 (art. 75 inc. 22).

En el campo del Derecho Internacional Ambiental está expresamente reconocido en reglas de soft law, entre ellas, centralmente en el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 y por las normas de Derecho Internacional Ambiental convencional,

en el Convenio de Aarhus que prevé que es necesario incentivar la participación del público en las decisiones ambientales.

El procedimiento para la elaboración participativa de normas ha sido objeto de regulación en diferentes países. Quizá el más desarrollado sea el sistema de los Estados Unidos aunque allí la racionalidad de origen ha sido exclusivamente el control de los actos de la administración pública. El texto central que permite el procedimiento de *notices and comments* en materia ambiental data de 1946 no ha sido modificado, luego la agencia ambiental nacional ha diseñado su propio procedimiento para *notices and comments* adaptando la regla general.

En este orden ésta ley tiene como objetivo central jerarquizar el mecanismo de elaboración participativa de normas y estabilizarlo, elevando su regulación a la categoría de la ley.

Existen algunos aspectos positivos del Decreto N° 1172/03 Anexo V que se conservan:

(a) define de manera adecuada el campo de aplicación del instrumento, recurriendo a la técnica de privilegiar el tipo de acto y no los sujetos (artículos 3 y 4).

(b) Regula también de manera adecuada el procedimiento (artículos 10 a 20) estableciendo con claridad dos etapas: a) una dedicada a la publicidad y recepción de las opiniones y b) la segunda dedicada al análisis de las propuestas y reelaboración del proyecto.

(c) Establece principios para el procedimiento que lucen adecuados (artículo 5).

(d) Es un punto positivo que el inicio del procedimiento pueda ser solicitado por los ciudadanos (artículo 11);

(e) Regula un sistema detallado de publicidad de la convocatoria al procedimiento de elaboración participativa (artículo 13);

(f) Establece la posibilidad de solicitar opiniones expertas (art.18) lo que favorece la construcción de un debate robusto cuando existen controversias científicas o técnicas.

Al mismo tiempo se mejoran aspectos de la regulación anterior de manera de favorecer su mejor funcionamiento, considerando para ello la experiencia internacional y el derecho comparado en la materia. En este orden, diversos aspectos deben ser regulados nuevamente.

El Decreto N° 1172/2003, privilegia el soporte papel del procedimiento (artículos 14 y 15) dejando de lado la participación por medios electrónicos a través de internet. Por el contrario en esta ley se dispone que la participación por regla debe ser a través de internet pero que en todos los casos se debe establecer subsidiariamente la posibilidad de presentar las opiniones en soporte papel. La excepción se justifica en que resulta positivo que la participación no quede limitada a los medios electrónicos pues esto afectaría el derecho de acceso de quienes no cuentan con Internet.

Debe ampliarse el plazo mínimo para la presentación de opiniones y comentarios del artículo 16. El plazo mínimo de quince días que establece el artículo 16 del Decreto N° 1172/03 Anexo V para efectuar los comentarios es muy exiguo. En virtud de ello, se establece un plazo mínimo de dos meses.

El Decreto N° 1172/2003, no prevé acciones de concientización y alfabetización legal que incentiven el uso del procedimiento, posibilidad que se incorpora en esta ley.

Tampoco establece con claridad la obligación por parte de la autoridad responsable de efectuar un informe de las opiniones recibidas al finalizar el plazo para efectuarlas. En esta ley se regula este aspecto central del procedimiento.

En el Decreto N° 1172/2003, no se establece la obligación de efectuar una programación anticipadamente de cuáles van a ser los procesos de elaboración participativa de normas. Se ha incorporado una previsión legal relativa a este aspecto que hace el buen funcionamiento del sistema al permitir a ciertos actores sociales como las organizaciones no gubernamentales organizar con anticipación necesaria estudios expertos para fundar sus propuestas.

Conforme esta ley, la publicación del proyecto debe incluir un estudio de impacto ambiental del proyecto lo que no estaba previsto en el Decreto N° 1172/2003.

En el Decreto N° 1172/2003, no se establece quién y cómo se efectúa la evaluación de las opiniones recibidas. Siguiendo la regulación del Estado de Quebec, se dispone que se efectúe por parte de una comisión ad hoc.

Se elimina la distinción entre opiniones formales e informales, dando a todas las opiniones en mismo rango.

Se establece para todos los casos el carácter no vinculante (artículo 6).

Es recomendable establecer áreas temáticas e hipótesis concretas en las cuales resulta obligatorio para la administración pública recurrir al Procedimiento para la Elaboración Participativa de Normas. En este orden se establece la obligación para la administración de convocar al proceso de elaboración participativa de normas cuando se trata de regulaciones ambientales que puedan afectar los “presupuestos mínimos ambientales”. Fuera de este caso, se establece la opción de convocar al proceso de elaboración participativa en todos los casos sin discriminar situaciones en las cuales debería ser obligatoria su convocatoria.

El Decreto N° 1172/03 al hacer referencia a la categoría “intereses de incidencia colectiva” -empleando el lenguaje, hace ingresar la construcción constitucional del art. 43 de la Constitución Nacional reformada en 1994. Esta apertura luce en principio adecuada. Sin embargo los desarrollos posteriores a 2003 en la materia hacen necesario a *aggiornar* la enumeración de intereses contenida en la norma perfilando mejor las subcategorías de estos intereses que hoy se reconocen en la doctrina y jurisprudencia.

En relación con lo anterior se debería regular con claridad la “noticia pública” de la presentación de una opinión o recomendación sobre la base de un interés transindividual o supraindividual, regulando así mismo el efecto que este acto posee sobre los demás miembros de la “clase” y sus posibilidades de opinar autónomamente.

Se regula con precisión cuándo la sociedad civil puede presentar una propuesta de procedimiento elaboración participativa de normas, aspecto que no estaba contemplado en el Decreto N° 1172/2003.

Se prevén mecanismos que brinden una respuesta a la existencia de asimetrías informativas y de recursos. Sin dudas en el espíritu del Decreto N° 1172/03 está la idea de propender a la mayor transparencia de los actos de gobierno, no obstante, también puede ser visto como una herramienta de democracia participativa. Democratizar la toma de decisiones debería consistir en inyectar, en el campo de los procesos de toma de decisiones sobre riesgos que se efectúan los funcionarios políticos y administrativos

del Estado, instancias de democracia participativa. Democratizar significa participación, debate y crítica a las decisiones de gobierno. Por ello, que se llegue a un resultado democratizador depende en gran medida de cómo se instrumente. Son necesarias garantías: de acceso a la información, participación ciudadana efectiva, consideración efectiva de la opinión ciudadana y transparencia en la circulación de la información.

Se elabora más detalladamente la manera en que las opiniones y recomendaciones ciudadanas deben ser “tenidas en cuenta” – no solo la obligación de “expedirse” al respecto (artículo 19 Decreto N° 1172/2003) o de establecer las modificaciones producidas con motivo de las opiniones (artículo 20)- por la autoridad administrativa responsable. En este orden se establece que la autoridad debe expresarse respecto de la totalidad de las opiniones recibidas reuniéndolas en grupos afines.

Se prevé la posibilidad de que se instrumente una instancia oral con forma de audiencias públicas en las cuales se debatirán las opiniones y propuestas¹, permitiendo la articulación de ambos mecanismos previsto en el Decreto N° 1172/2003.

Se incorpora entre los principios (artículo 5) el de proporcionalidad, para permitir que la autoridad administrativa simplifique o complejice el procedimiento de elaboración participativa de normas en relación al impacto o la complejidad de la norma propuesta, que permitirá una optimización en el manejo del instrumento de participación.

Un capítulo central del procedimiento es el uso de la facultad de requerir opiniones expertas que prevé el artículo 18 del Decreto N° 1172/03 Anexo V en los casos de regulaciones sobre asuntos en los que existe una controversia sociotécnica y no fuere sencillo por esa razón colocar la información a disposición del público para que tenga lugar un procedimiento de elaboración participativa de normas. Para estos casos existe un consenso en torno a que es necesario construir espacios de participación entre los diferentes actores involucrados en la controversia en el proceso de toma de decisiones. Siguiendo estas ideas en esta ley se establece que en estos casos controversiales la autoridad responsable del procedimiento organice con motivo del ejercicio de las facultades del artículo 18, un espacio presencial para el debate en el cual concurren expertos y profanos.

Albor Angel Cantard

Juan Martín

Gustavo Menna

Gonzalo Pedro Antonio Del Cerro

¹ En este sentido, Alianak Cynthia, Raquel, “Sobre la participación en la elaboración de reglamentos y proyectos de ley. A propósito del decreto 1172/03, y su comparación con el régimen vigente en el sistema legal de Estados Unidos de Norteamérica”, Revista El Derecho, 2004-504: “en el régimen del decreto 1172/03 no está prevista la posibilidad de que la Autoridad responsable admita comentarios orales (en lugar de escritos). Pero al no estar prohibida expresamente tal posibilidad, pensamos que podrá hacer uso de ella, fundadamente, pero evitando que en su implementación se violen los principios básicos de este procedimiento participativo, entre ellos, el de igualdad. Por otra parte, como ya lo señaláramos anteriormente, se faculta a la Autoridad responsable a realizar rondas de consultas sobre los temas involucrados en el reglamento a dictarse, pudiendo ser éstas orales.”

Roxana Nahir Reyes

Fabio José Quetglas

Facundo Suarez Lastra

Mario Horacio Arce

Claudia Najul

Karina Banfi

Ana Carla Carrizo