



المجلس الوطني لحقوق الإنسان
المجلس الوطني لحقوق الإنسان | المجلس الوطني لحقوق الإنسان | المجلس الوطني لحقوق الإنسان
Conseil national des droits de l'Homme

**Opinión sobre el proyecto de la ley orgánica N° 64-14 relativo a las condiciones
y modalidades de ejercicio del derecho a presentar mociones en materia legislativa
y el proyecto de la ley orgánica N° 44-14 relativo a las condiciones
y modalidades de ejercicio del derecho a presentar
peticiones a los poderes públicos**

I. Fundamentos y textos de referencia

El Consejo nacional de derechos humanos (más adelante el CNDH),

Vista la solicitud de opinión formulada el 22 de diciembre de 2015 por parte del Presidente de la Cámara de Consejeros y recibida el mismo día;

Visto el Reglamento interior de la Cámara de Consejeros, especialmente su artículo 282;

Visto el Dahir N° 01.11.19 del primero de marzo de 2011 relativo de la creación del CNDH, especialmente su artículo 16;

Vistos los Principios de Belgrado sobre la relación entre las instituciones nacionales de derechos humanos y los Parlamentos, incluidos sus principios 22, 24, 25 y 28;

Visto el Memorando de entendimiento celebrado el 10 de diciembre de 2014, entre la Cámara de Representantes y el CNDH, especialmente, su artículo 2;

Vista la Constitución, especialmente sus artículos 14, 15 y 30;

Visto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, especialmente, su artículo 25, tal y como ha sido comentado por el Comité de Derechos Humanos en su observación general N° 25¹;

Vista la resolución de la Comisión de los derechos humanos 2000/47, titulada "*Promoción y consolidación de la democracia*", adoptada el 25 de abril de 2000;

¹ CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27 de agosto de 1996

Vista la resolución de la Comisión de los derechos humanos 2002/46 titulada "*Nuevas medidas para promover y consolidar la democracia*", adoptada el 23 de abril de 2002;

Vista la Resolución del Consejo de derechos humanos 19/36 titulada "*Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho*", adoptada el 19 de abril de 2012²;

Vista la Resolución del Consejo de derechos humanos 24/8 titulada "*La participación en la vida política en condiciones de igualdad*", adoptada el 26 de septiembre de 2013³;

Vista la Resolución del Consejo de derechos humanos 27/24 titulada "*La participación en los asuntos públicos y políticos en condiciones de igualdad*", adoptada el 26 de septiembre de 2014⁴;

Vista la Resolución del Consejo de derechos humanos 28/14 titulada "*Derechos humanos, democracia y estado de derecho*" adoptada el 26 de marzo de 2015⁵;

Vista la Resolución del Consejo de derechos humanos 30/9 titulada "*La participación en los asuntos públicos y la política en condiciones de igualdad*", adoptada el 1 de octubre de 2015⁶;

Vista la Resolución de la 98ª Conferencia interparlamentaria de la Unión Interparlamentaria "*Garantizar una democracia duradera reconsiderando y reforzando los vínculos entre el parlamento y el pueblo*", adoptada el 15 de septiembre de 1997;

Vista la Resolución de la 113ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria titulada "*La importancia de la sociedad civil y su interacción con los parlamentos y otras asambleas elegidas democráticamente para la evolución y el desarrollo de la democracia*", adoptada el 19 de octubre de 2005;

Vista la Resolución de la 122ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria titulada "*Participación de los jóvenes en el proceso democrático*", adoptada el 1 de abril de 2010;

Vista la Resolución de la 128ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria titulada "*El recurso a los diversos medios de comunicación, incluyendo los medios de comunicación social, para aumentar la participación ciudadana y mejorar la democracia*" adoptada el 27 de marzo de 2013;

Vista la Resolución 1746 (2010) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa titulada "*La democracia en Europa: crisis y perspectivas*", adoptada el 23 de junio de 2010;

presenta su opinión sobre el proyecto de la Ley orgánica N° 64-14 relativa a las a las condiciones y modalidades de ejercicio del derecho a presentar mociones en materia legislativa y el proyecto de la ley orgánica N° 44-14 relativo a las condiciones y modalidades de ejercicio del derecho a presentar peticiones a los poderes públicos, tal y como fueron aprobadas por la Cámara de Representantes el 27 de enero de 2016 y remitidos a la Cámara de Consejeros el mismo día.

II. Recordatorio de los puntos a considerar en la discusión y modificación de los proyectos de ley orgánica N° 64-14 y N° 44-14

1. Considerando que incumbe al legislador, de conformidad con los artículos 14 y 15 de la Constitución, determinar las modalidades y condiciones de ejercicio de los derechos formulados

² A/HRC/RES/19/36

³ A/HRC/RES/24/8

⁴ A/HRC/RES/27/24

⁵ A/HRC/RES/28/14

⁶ A/HRC/30/L.27/Rev.1

en los artículos anteriores, el CNDH desea recordar algunos puntos a tener en cuenta en el proceso de discusión y enmienda de los proyectos de leyes orgánicas objeto de esta opinión.

Para este fin, el CNDH recuerda la fuerte demanda social y política referente al hecho de otorgar una base constitucional a los mecanismos de la democracia participativa y semidirecta, tal y como viene expresada en los memorandos presentados a la Comisión consultiva encargada de la revisión de la Constitución. El redactor de la Constitución consagró esta elección a través de los artículos 14 y 15 que prevén, respectivamente, el derecho de los ciudadanos a presentar propuestas en materia legislativa, y su derecho a presentar peticiones a los poderes públicos. La aplicación de las disposiciones constitucionales antes mencionadas fueron retomadas en las recomendaciones del diálogo nacional sobre la sociedad civil y las nuevas prerrogativas constitucionales, así como a través de las recomendaciones de la dinámica de la Llamada de Rabat,⁷ especialmente los que figuran en el estudio del Foro de alternativas Marruecos tituladas *"para la aplicación de los derechos de la petición popular y de la iniciativa legislativa"*. Otras dinámicas se inscriben también en esta misma visión.

2. Al establecer los mecanismos previstos en los artículos 14 y 15 de la Constitución, el redactor de la Constitución ha consagrado una premisa fundamental, a saber, la complementariedad entre la democracia representativa y la democracia participativa. Cabe mencionar aquí que el discurso del trono de 30 de julio 2011 que reconoció el papel de *"órganos locales y mecanismos de democracia local, participativa y ciudadana"*⁸ en el refuerzo de la acción política *"en su noble acepción patriótica"*.

3. La complementariedad de estas dos formas de participación democrática en la dirección de los asuntos públicos es ampliamente reconocida por el derecho internacional de los derechos humanos. El Comité de derechos humanos ha interpretado el derecho a *"participar en la dirección de los asuntos públicos"* en virtud del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de manera que abarca la democracia representativa y la democracia participativa. De hecho, el Comité consideró en el párrafo 6 de la Observación general N° 25 que *"Los ciudadanos participan directamente en la dirección de los asuntos públicos como miembros de órganos legislativos u detentores de funciones públicas. Este derecho de participación directa viene apoyado por el apartado b del [artículo 25 del Pacto]. Los ciudadanos también participan directamente en la gestión de los asuntos públicos cuando eligen o modifican la forma de su constitución o deciden de cuestiones de interés público mediante referendos u otros procesos"*

⁷Véase el estudio del Foro de Alternativas Marruecos titulado "Para una aplicación de los derechos de petición popular y de iniciativa legislativa" realizada por Mohammed Tozy con la colaboración de Ahmed Bendella Abdelmalek El Wazzani, y Hassan Rachik, 2013. Véase, por ejemplo, el memorando del Instituto Prometheus sobre los dos proyectos de ley orgánica relativos a la moción legislativa y a la petición recibido el 11 de mayo de 2015.

⁸"La finalización de la construcción del edificio institucional y del dispositivo dedicado al desarrollo, previsto por la nueva Constitución, sigue dependiendo de las acciones decididas para llevarse a cabo para garantizar una aplicación profunda y efectiva de la escena política y aprovechar este clima de confianza con el fin de reconocer la acción política en nuestro país. En este sentido, los partidos políticos, la mayoría y oposición, cuyos estatutos ha sido reforzado por la nueva constitución como actores centrales en el proceso democrático, están llamados a redoblar sus esfuerzos para promover la conciliación de los ciudadanos, especialmente la de los jóvenes, con la acción política en su sentido patriótico noble. Esto se debe desplegar tanto a nivel de los partidos –a los que la Constitución ha confiado la misión de contribuir a la expresión de la voluntad de los electores– mediante la adhesión a las instituciones gubernamentales que ejercen el poder ejecutivo o de la institución parlamentaria, que dispone de amplios poderes legislativos y de control, o en los órganos y mecanismos de la democracia local, participativa y ciudadana." ; Discurso del Trono, el 30 de julio de 2011.

electorales realizados de conformidad con el apartado b [artículo 25 del Pacto]. Los ciudadanos pueden participar directamente asistiendo a asambleas populares que tienen el poder de tomar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una comunidad en particular y los órganos creados para representar a los ciudadanos en consulta con la administración. En los casos en los que en lo que está prevista una forma de participación directa de los ciudadanos, ninguna distinción debe ser hecha por los motivos mencionados en el párrafo 1 del artículo 2 entre los ciudadanos en lo que se refiere a posibilidad de participar y ninguna restricción indebida, debe ser impuesta.

4. La misma interpretación de la participación ciudadana ha sido precisada por la antigua Alta Comisionada de derechos humanos de las Naciones Unidas en su informe titulado "*Los factores que impiden la participación en la vida política en condiciones de igualdad y medidas para superar estos obstáculos*", publicado el 30 de junio de 2014.⁹ La antigua Alta Comisionada declaró que "*El derecho a la participación en la vida política y pública son amplios y van desde los derechos electorales a la igualdad de acceso a las funciones públicas y a las formas directas o indirectas de participación en la dirección de los asuntos públicos a todos los niveles, desde el local hasta el nivel internacional. Existe una evolución del concepto de participación en la vida política y pública y varios mecanismos internacionales de derechos humanos han reconocido que los derechos de participación ahora podrían interpretarse incluyendo el derecho a ser consultados y a tener oportunidades iguales y efectivas para intervenir en los procesos de toma de decisiones relativas a todos los asuntos de interés público.*"¹⁰ En un sentido más general, la antigua Alta Comisionada reiteró en su informe titulado "*Estudio sobre los desafíos comunes de los Estados en sus esfuerzos para garantizar la democracia y el Estado de derecho desde la perspectiva de los derechos humanos*", publicado el 17 de diciembre de 2012 que... "*la construcción... de estados abiertos, resistentes y reactivos supone un modo de gobernanza... participativa*".¹¹

Por último, cabe recordar que la interpretación del derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos debe ser objeto de una revisión constante para incluir diferentes formas de participación ciudadana. La resolución 30/9 del Consejo de derechos humanos, titulada "*La participación en los asuntos públicos y políticos en igualdad de condiciones*" (adoptada el 1 de octubre de 2015) reconoció "*la necesidad de continuar los esfuerzos para lograr la realización plena y efectiva de los derechos de participar en los asuntos públicos en el contexto del artículo 25 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, poniendo de relieve las lagunas en las actuales recomendaciones sobre la aplicación de este derecho*".

5. La naturaleza de las obligaciones de los Estados en la promoción de los mecanismos de la democracia participativa se ha especificado progresivamente mediante varias resoluciones de la Comisión de derechos humanos y el Consejo de derechos humanos. Como tal, la Comisión de derechos humanos instó a los Estados, en la resolución 2000/47, titulada "*Promoción y consolidación de la democracia*" (adoptada el 25 de abril de 2000) a "*consolidar la democracia mediante la promoción del pluralismo, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la participación más amplia posible de los individuos en la toma de decisiones (a) "y" a crear el marco jurídico y los mecanismos necesarios para permitir una amplia participación de los miembros de la sociedad civil - individuos, grupos y asociaciones - en el desarrollo de la democracia y a mejorar los que ya existen*".

Además, la Comisión de derechos humanos hizo hincapié en la resolución 2002/46 titulada "*Nuevas medidas para promover y consolidar la democracia*", el papel de la educación como "*un medio eficaz de promover el establecimiento un vínculo entre los órganos elegidos políticos y la sociedad civil, y garantizar así una verdadera participación de los ciudadanos en la toma de decisiones*".

⁹A/HRC/27/29 (§89)

¹⁰A/HRC/27/29 (§89)

¹¹A/HRC/22/29 (§93)

6. En un sentido más operativo, el Consejo de derechos humanos insta a los Estados, en la resolución 19/36, titulada "*Derechos humanos, democracia y Estado de derecho*" (adoptada el 19 de abril de 2012) '*esforzarse, de manera permanente, para consolidar el Estado de derecho y promover la democracia mediante el apoyo de enfoques abiertos y democráticos en el desarrollo y la revisión de las leyes y reglamentos que son la base de la democracia y el Estado de Derecho, de los derechos humanos y las libertades fundamentales*'. La misma resolución insta a los Estados a incitar " *en los procesos de toma de decisiones y, en caso de controversia, el uso de mecanismos consultivos democráticos que permitan a los interesados ejercer sus derechos y decidir conscientemente en pleno respeto de los marcos institucionales* ".¹²

7. El derecho internacional de los derechos humanos otorga un interés especial a la problemática de los "obstáculos" jurídicos y prácticos en el ejercicio del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos en todas sus formas. El Consejo de derechos humanos destacó incluso el carácter universal de esos obstáculos, teniendo en cuenta en su resolución 28/14, titulada "*Derechos humanos, democracia y Estado de derecho*" adoptada el 26 de marzo de 2015 que "*los obstáculos a la democracia emergen en todas las sociedades democráticas*". El Consejo de derechos humanos también reconoció en su resolución 24/8, titulada "*Participación en la vida política en condiciones de igualdad*" (26 de septiembre de 2013) "*la necesidad de intensificar los esfuerzos para eliminar los obstáculos en legislación y la práctica de la participación en la vida política en condiciones de igualdad y para facilitarla de forma activa*". Estos esfuerzos deben centrarse no sólo en la garantía del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos en el orden normativo interno, sino que también deben proporcionar oportunidades reales de participación. La misma resolución mencionada reitera en este sentido "*la obligación de los Estados de tomar todas las medidas apropiadas para garantizar que todos los ciudadanos tengan el derecho y la posibilidad de participar en los asuntos públicos y políticos en condiciones de igualdad*".

*En su informe titulado "Promoción, protección y realización del derecho a participar en los asuntos públicos en el contexto del actual derecho de derechos humanos: buenas prácticas, experiencias, desafíos y formas de superarlos", publicado el 23 de julio de 2015, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos puso de relieve algunas "desigualdades estructurales existentes, como la pobreza y la disminución de las formas tradicionales de participación en la vida política" así como "obstáculos suplementarios a la participación en los asuntos políticos y públicos."*¹³

8. A partir de esta visión que une la consagración del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos con las posibilidades reales de ejercerlos, los Altos Comisionados de las Naciones Unidas para los derechos humanos formularon una serie de recomendaciones prácticas con el fin de eliminar los obstáculos a la participación en los asuntos políticos y públicos. A este respecto, la antigua Alta Comisionada considera en su informe, "*los factores que impiden la participación en la vida política en condiciones de igualdad y medidas para superar estos obstáculos*", publicado el 30 de junio de 2014, "*crear plataformas de medios de comunicación sociales y proporcionar oportunidades para participar libremente en el activismo en línea son susceptibles de reducir las desigualdades en materia de participación en la vida política y pública*". En base a esta conclusión, el antiguo Alto Comisionado recomendó "*promover y fomentar el uso de las nuevas tecnologías y las tecnologías de apoyo para mejorar el acceso a la vida política y pública para las personas con discapacidad, con movilidad reducida o de limitada educación, y otros grupos.*"¹⁴

La importancia de la creación de mecanismos institucionales de democracia participativa fue subrayada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su

¹² §16, punto (j), ix, y punto (e)

¹³- A/HRC/30/26 (§67)

¹⁴- A/HRC/27/29 (§97)

informe titulado "*Promoción, protección y aplicación del derecho a participar en los asuntos públicos en el contexto de la actual ley de derechos humanos: buenas prácticas, experiencias, desafíos y modos de superarlos*", publicado el 23 de julio de 2015. Después de constatar que "*la vida pública se vio reforzada por nuevas formas de participación, tales como las iniciativas ciudadanas y la administración en línea, así como el uso de tecnologías de la información y la comunicación,*"¹⁵ el Alto Comisionado concluyó que "*los marcos jurídicos que reconocen expresamente el derecho de los individuos y grupos a participar en el diseño, implementación y evaluación de políticas, programas y estrategias que influyen en sus derechos a nivel local, nacional e internacional, tienen más probabilidades de promover el pleno ejercicio del derecho a participar en los asuntos políticos y públicos.*"¹⁶

9. Para responder a estas transformaciones estructurales sobre las modalidades de ejercicio de la democracia participativa, el Consejo de derechos humanos recomendó a los Estados en la resolución 27/24 titulada "*La participación en los asuntos públicos y políticos en condiciones de la igualdad*", adoptada el 26 de septiembre de 2014 tomar "*medidas proactivas para eliminar todos los obstáculos en la legislación y en la práctica que impiden a los ciudadanos o que obstaculizan su trabajo, especialmente las mujeres, las personas pertenecientes a grupos marginados o vulnerables a minorías, participar plena y eficazmente en los asuntos políticos y públicos,*". El Consejo también recomendó a los Estados tomar "*medidas apropiadas para fomentar y promover la importancia de la participación pública en los asuntos públicos y políticos de todos los ciudadanos, especialmente las mujeres, las personas de los grupos o minorías marginadas y personas vulnerables, incluidas las que participen en el desarrollo, evaluación y revisión de las políticas sobre la participación en los asuntos públicos y políticos.*"

10. El CNDH recuerda que el ejercicio de los derechos garantizados por los artículos 14 y 15 de la Constitución implica una interacción institucional con el Parlamento, como encarnación de la democracia representativa. Esa es la razón por la que el CNDH movilizó por primera vez en sus opiniones, los textos y las resoluciones de la Unión Interparlamentaria (UIP).

De hecho, la Unión Interparlamentaria inició una reflexión sobre la sostenibilidad de la democracia representativa a finales del siglo pasado. En la Resolución titulada "*Garantizar una democracia duradera mediante la reconsideración y el refuerzo de los vínculos entre el Parlamento y el pueblo*", adoptada el 15 de septiembre de 1997, la 98ª Conferencia interparlamentaria de la UIP instó a los Estados a "*reforzar la democracia parlamentaria representativa añadiéndole instrumentos constitucionales, incluyendo peticiones y referendos, la revocación de los parlamentarios e iniciativa legislativa, cada vez que sea posible y compatible con el sistema constitucional y la cultura política.*"¹⁷

11. La Asamblea de la Unión interparlamentaria reiteró también la necesidad de reforzar el "carácter participativo" de la democracia parlamentaria. En la resolución titulada "*La importancia de la sociedad civil y su interacción con los parlamentos y otras asambleas elegidas democráticamente para la evolución y desarrollo de la democracia*", (adoptada el 19 de octubre de 2005), la 113ª Asamblea de la UIP hizo hincapié en que "*sólo la plena afirmación del pluralismo político y social puede garantizar a todos los ciudadanos el goce de las libertades y derechos fundamentales.*" Invitó en consecuencia a los "parlamentos y gobiernos a promover una interacción constructiva con sus respectivas sociedades civiles para optimizar el carácter participativo de sus democracias, incluso mediante el uso eficaz de la tecnología de la información, la reducción de la brecha digital entre regiones y mediante la participación de la sociedad civil en los procesos presupuestarios que

¹⁵ - A/HRC/30/26

¹⁶ A/HRC/30/26 (§72)

¹⁷ Punto 6

tomen en consideración las necesidades de ambos sexos ". El refuerzo de esta interacción también requiere además *"la creación de relaciones duraderas con las organizaciones no gubernamentales, incluidas las que representan a los grupos marginados con el fin de estimular la participación del público en la vida política, ofrecer (e incitarlas ONG a pedir a los gobiernos) respuestas sistemáticas, tanto sobre las medidas adoptadas como las causas de inactividad con el fin de reforzar el deseo de participación, y para informar a sus miembros sobre la importancia de la participación ciudadana en todos niveles "*.¹⁸

12. El refuerzo del carácter participativo de la democracia parlamentaria también fue abordado mediante la participación política de los jóvenes. En la resolución titulada *"la participación de los jóvenes en el proceso democrático"* (adoptada el 1 de abril de 2010), la Asamblea de la Unión Interparlamentaria expresó *"su profunda preocupación por la desafección de los jóvenes vis-à-vis de los mecanismos políticos oficiales incluyendo la votación y la adhesión a los partidos políticos, y su desencanto con respecto a los responsables y los partidos políticos, lo que representa una amenaza real para el futuro de la democracia participativa "*. Partiendo de esta preocupación, la Asamblea invitó a *"los parlamentos, a los gobiernos y a las organizaciones no gubernamentales a reforzar las inversiones dedicadas a la juventud y fomentar su contribución en la democracia parlamentaria mediante colaboraciones sólidas, proporcionando el apoyo financiero necesario y dando la prioridad política a su participación "*.¹⁹

13. La Asamblea de la Unión Interparlamentaria otorgó recientemente una especial importancia a la movilización de los medios de comunicación, incluidos los medios de comunicación social como herramienta para el refuerzo de la participación ciudadana. En la resolución titulada *"El uso de diversos medios de comunicación, incluyendo los medios de comunicación social, para aumentar la participación de los ciudadanos y mejorar la democracia"* (adoptada el 27 de marzo de 2013), la Asamblea consideró que *"el diálogo entre los ciudadanos y los parlamentarios puede contribuir a reforzar el respeto de la democracia y de las instituciones democráticas, para frenar el descontento electoral y aumentar la transparencia"*. Para tal, se recomienda a los Parlamentos que desarrollen *"estrategias y directrices para reforzar la participación ciudadana en el proceso democrático mediante el uso de diversos medios de comunicación, incluidos los medios de comunicación social"*, comprometiendo *"los parlamentos y los parlamentarios, en sus esfuerzos para fortalecer la participación de los ciudadanos, a no cometer ninguna discriminación basada en el sexo, la edad, el nivel socioeconómico, el lugar de residencia, la discapacidad, las creencias religiosas, la origen étnica u las opiniones políticas "*.²⁰

14. Teniendo en cuenta el estatuto de socio para la democracia, concedido al Reino de Marruecos por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en junio de 2011, el CNDH también tuvo en cuenta los documentos elaborados por los distintos órganos del Consejo de Europa en la democracia participativa y semidirecta. Conviene a este respecto recordar la Resolución N ° 1746 (2010), titulada *"La democracia en Europa: crisis y perspectivas"*, adoptada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa el 23 de junio de 2010.

Al reconocer la crisis de la democracia representativa, la Asamblea consideró que *"la crisis actual de representación requiere que, además de las formas tradicionales de mandato y delegación, que satisfacen cada vez*

¹⁸ Punto 2 ; 3 y 16

¹⁹ Punto 6

²⁰ Puntos 1 y 6

menos ciudadanos, se prevea un vínculo político diferente entre la sociedad y las autoridades. Por lo tanto, sin cuestionar la democracia representativa, la Asamblea señala que la representación no puede ser la única expresión de la democracia". La Asamblea propuso desarrollar una democracia que vaya "más allá de la representación" a través de "formas más sostenibles de interacción entre los ciudadanos y las autoridades" que "deben establecerse más allá del enfoque representativo convencional para incluir de manera rigurosamente diseñada, elementos de democracia directa en el proceso de toma de decisiones ". Con el fin de consagrar el carácter global de la democracia, la Asamblea destacó que "la democracia participativa debe reforzarse como un proceso en el que todas las personas, no sólo los nacionales, participen en la dirección de los asuntos públicos a nivel local, regional, nacional y europeo". Partiendo de estas recomendaciones generales, la Asamblea recomendó a los Estados miembros del Consejo de Europa "establecer procesos y estructuras de participación y deliberación, como la preparación de presupuestos participativos, referéndums de iniciativa ciudadana y jurados o conferencias de ciudadanos, abiertas a todos los que viven en un país, no sólo a los nacionales".²¹

15. Se desprende del análisis de todos los textos de referencia anteriores que las condiciones y las modalidades de ejercicio de los derechos previstos por los artículos 14 y 15 de la Constitución deben, en opinión del Consejo, ser definidos según una lógica basada en facilitar las condiciones de admisibilidad de las propuestas y peticiones, así como la accesibilidad y la rapidez de los procedimientos.

En base a esta visión, las propuestas del CNDH sobre los proyectos de leyes orgánicas N° 64-14 y No. 44-14 pretenden conseguir los siguientes objetivos.

En lo que se refiere a las mociones en cuestiones legislativas, las propuestas del CNDH tienen como objetivo agilizar las condiciones para la presentación de mociones, reducir y precisar los motivos de su inadmisibilidad. Las propuestas también tienden a reducir el número de estructuras portadoras de la moción, ofrecer apoyo a los autores de la moción y la trazabilidad de la moción en el sistema legislativo.

En cuanto a las peticiones, el CNDH mediante sus propuestas pretende redefinir algunos conceptos para ampliar el alcance del derecho de petición. También tienen como objetivo hacer más flexibles las condiciones para la presentación de peticiones, reducir y aclarar los motivos de su inadmisión y asegurar el seguimiento de las peticiones reduciendo el número de estructuras que las soportan.

Para lograr estos objetivos, el Consejo llevó a cabo un estudio comparativo de los marcos legales que rigen estas dos técnicas de la democracia participativa y semidirecta en una serie de democracias consolidadas y avanzadas.

III. Recomendaciones relativas a determinadas disposiciones del proyecto de Ley orgánica N° 64-14 que establece las condiciones y modalidades para ejercer el derecho a presentar mociones en materia legislativa

• Recomendaciones sobre el artículo 2:

16. El CNDH constata que la formulación del artículo 2 tiende a multiplicar las estructuras portadoras de la moción. El artículo 2 distingue de hecho cuatro estructuras, a saber: los autores

²¹ Puntos 2 y 6

de las mociones, las personas que apoyan la moción, la lista de apoyo a la moción y el comité de presentación de la moción.

Los textos de referencia de la ONU, recuerdan constantemente la necesidad de simplificar las condiciones para la participación ciudadana en la vida pública. En su informe titulado "*Estudio sobre los desafíos comunes a los que se enfrentan los Estados en sus esfuerzos para garantizar la democracia y el Estado de Derecho desde la perspectiva de los derechos humanos*", la ex Alta Comisionada de las Naciones Unidas de los derechos humanos recomienda "*eliminar las barreras que obstaculizan la participación en la vida pública y la toma de decisiones.*"²²

17. Las experiencias comparadas confirman también la tendencia hacia la reducción del número de estructuras portadoras de la iniciativa legislativa. La Ley orgánica española N° 3/1984 del 26 de marzo de 1984 sobre la "*iniciativa legislativa popular*", modificada por la Ley orgánica N° 4/2006, del 26 de mayo de 2006²³, establece mediante su artículo 3 un "Comité de promoción de la iniciativa", en su calidad de interlocutor de todas las instituciones concernidas por la iniciativa (el parlamento, la comisión electoral, etc.)

La ley portuguesa n° 17/2003 del 4 de junio de 2003, modificada por la Ley N° 26/2012 del 24 de julio de 2012, sobre la iniciativa legislativa de los ciudadanos²⁴ establece en su artículo 7 (§ 1) "comité representativo"²⁵ designado por los firmantes de la iniciativa y compuesto por algunos de ellos. El número de miembros del comité no puede ser inferior a 5 ni superior a 10.

18. En base a ello, el CNDH propone reducir las estructuras portadoras de la moción a dos:

- Los autores de la moción (que incluirán en la nueva configuración propuesta los iniciadores de la moción y las personas que la apoyan);
- El comité de presentación de la moción.

El CNDH subraya que la aplicación de esta propuesta requiere una reformulación de los apartados 2 y 3 del artículo 2 para fusionar estas dos categorías.

En caso de mantener la condición de inscripción en el censo electoral para los "autores de la moción" y "las personas que apoyan la moción", el CNDH recomienda que se modifique el artículo 3 (§ 1) de la ley 57.11 relativa a las listas electorales generales con el fin de inscribir de oficio en las listas electorales generales ciudadanas y ciudadanos marroquíes que gocen de sus derechos civiles y políticos y que no presenten ninguno caso de privación de los derechos previstos por la ley. El objetivo de esta recomendación no es transformar la condición de inscripción en las listas electorales en un obstáculo para el ejercicio del derecho a presentar mociones, sabiendo que la inscripción en las listas electorales se está haciendo actualmente mediante solicitud.

²²- A/HRC/22/29, 17 de diciembre de 2012, § 93

²³Organic Law 3/1984 of 26 March of Popular Legislative Initiative, amended by Organic Law 4/2006 of 26 May, Articles 1, 7, 9, 10, 11 y 12.

²⁴- Law N° 17/2003 of 4 June 2003, as amended by Law N° 26/2012 of 24 July 2012

²⁵Article 7 Representative committee

1 - For the purposes provided for in the present Law, particularly in terms of responsibility and representation, the citizens who subscribed the initiative shall appoint a representative committee with a minimum of five and a maximum of ten members from among their number.

El CNDH también recomienda al legislador estudiar la posibilidad de reducir el quórum mínimo del comité de presentación de la moción en el sentido de las experiencias comparadas mencionadas anteriormente. Con respecto al mismo comité, el CNDH recomienda introducir en el apartado 5 del artículo 2 del proyecto de ley orgánica una disposición según la cual la proporción de cada sexo en el comité no puede ser inferior al 50%. Esta recomendación es parte de la aplicación de las disposiciones del artículo 19 de la Constitución. El CNDH también hace hincapié en que el Consejo de derechos humanos instó a "*todos los Estados*" en la resolución N° 27.24 a tomar medidas "*preventivas para eliminar todos los obstáculos en la legislación y en la práctica que impiden a los ciudadanos, especialmente a las mujeres que participen plena y eficazmente en los asuntos políticos y públicos ...mediante la adopción, sobre la base de datos fiables relativos a la participación, medidas especiales de carácter temporal, incluso actos de carácter legislativo, para reforzar la participación de los grupos sub-representados en todos los aspectos de la vida política y pública.*"

19. El CNDH constató que el proyecto de ley orgánica tal y como fue adoptado por la Cámara de Representantes ha mantenido la condición de pertenencia de los miembros del comité de presentación de la moción al tercio del número de las regiones del Reino. El CNDH observa con satisfacción que esta condición ya no es necesaria para la distribución de las firmas.

El Consejo recuerda, a este respecto que determinadas experiencias comparadas exigen, por un interés de inclusión, y dado el alcance nacional de la moción legislativa, una distribución de las firmas entre las regiones y / o los estados federales. La constitución de Austria (Art. 41§2)²⁶ permite constituir un quórum de firmas con 100 000 votantes o una sexta parte de los votantes de tres estados federales (Länder).

En el mismo contexto, el artículo 61 (párrafo 2)²⁷ de la Constitución brasileña requiere que las firmas estén repartidas en cinco estados federales, sin que su número por estado federado sea inferior al 0,3% de los electores de cada estado federado. El artículo 32 de la Constitución de Filipinas²⁸ requiere que cada distrito legislativo esté representado por el 3% de sus votantes en al menos la composición de los firmantes de la iniciativa. El artículo 74 (párrafo 1)²⁹ de la Constitución rumana estipula que los firmantes deben ser divididos en función de su residencia

²⁶Austria 1920 (reinst. 1945, rev. 2013)

Chapter II Art 41 §2

²⁷- Brazil 1988 (rev. 2014)

TITLE IV CHAPTER I SECTION VIII Subsection III Art 61§2°

§2°. Popular initiative may be exercised by presentation to the Chamber of Deputies of a draft law subscribed to by at least one percent of the national electorate, distributed throughout at least five States, with no less than three-tenths of one percent of the voters of each of these States.

²⁸Philippines 1987

ARTICLE VI Sec 32

The Congress shall, as early as possible, provide for a system of initiative and referendum, and the exceptions therefrom, whereby the people can directly propose and enact laws or approve or reject any act or law or part thereof passed by the Congress or local legislative body after the registration of a petition therefor signed by at least ten per centum of the total number of registered voters, of which every legislative district must be represented by at least three per centum of the registered voters thereof

²⁹- Romania 1991 (rev. 2003)

TITLE III CHAPTER I Section 3 Article 741

1. A legislative initiative may be brought either by the Government, or the Deputies, or the Senators, or a number of at least 100,000 citizens with the right to vote. Citizens exercising their right to legislative initiative must represent at least one-quarter of the counties of the country, and obtain at least 5,000 signatures in support of the initiative in each of those counties and the Municipality of Bucharest, respectively.

efectiva en al menos un cuarto de las Comunas. Además, 5.000 firmas deben ser recogidas al menos en el municipio de Bucarest.

El CNDH comparte con el legislador el mismo deseo de simplificar los procedimientos para el ejercicio del derecho a presentar mociones en materia legislativa y recomienda mantener la condición de pertenencia de los miembros del comité de presentación de la moción al tercio del número de las regiones del Reino. Esta recomendación se justifica por las exigencias de la inclusión de los ciudadanos y las ciudadanas en una iniciativa de índole nacional.

• **Recomendaciones sobre el artículo 4:**

20. El CNDH realizó un estudio de varios modelos comparados que definen las condiciones de admisibilidad material de las mociones.

El análisis de las experiencias comparadas indica la diversidad de las estrategias adoptadas por los constituyentes y los legisladores para definir las materias excluidas de la iniciativa legislativa de los ciudadanos. Las materias excluidas pueden ser definidas, según los casos estudiados en la constitución o en una ley específica. Cabe presentar por consiguiente algunas experiencias para demostrar la validez de estas conclusiones.

21. A este respecto, la ley orgánica española sobre la iniciativa legislativa popular define en su artículo 2 las materias excluidas de este mecanismo de democracia participativa, es decir, las materias "*propias de una ley orgánica, las cuestiones fiscales o de carácter internacional y la prerrogativa de gracia*". Además de estas materias, específicamente excluidas por el artículo 87 de la Constitución, el artículo 2 de la Ley Orgánica también excluye los materiales objeto de las leyes de planificación de la actividad económica general (artículo 131 de la Constitución) y la ley de finanzas (artículo 134 de la constitución).

La constitución argentina revisada en 1994 excluye mediante su artículo 39 de la iniciativa popular la reforma constitucional, las iniciativas contrarias a los tratados internacionales ratificados por Argentina, las leyes fiscales, el presupuesto y las iniciativas cuyo objeto se refiere a casos penales.³⁰

La ley orgánica portuguesa adoptó en su artículo 3, otra estrategia para la redacción de las exclusiones mediante el establecimiento de la regla de admisibilidad material, y definiendo las excepciones de la siguiente manera: la revisión de la constitución, el ámbito de la potestad reglamentaria, las materias reservadas por la constitución a las asambleas legislativas regionales de las Azores y Madeira, todas las áreas objeto de la reserva absoluta de competencia legislativa y que se definen en el artículo 164 de la constitución³¹, con la excepción de las "*bases del sistema educativo*"

³⁰Argentina 1853 (reinst. 1983, rev. 1994)

PART I CHAPTER II Artículo 39: Bills referring to constitutional reform, international treaties, taxes, the budget and penal matters shall not be the subject of popular initiatives.

³¹- En virtud del artículo 164 de la Constitución portuguesa, que define las áreas de reserva absoluta de competencia legislativa, la Asamblea de la República es competente para legislar sobre las materias siguientes: a) la elección de los titulares de los poderes públicos constitucionales ; b) los regímenes que se aplican al referéndum; c) la organización, el modo de funcionamiento de la Corte Constitucional y el procedimiento a seguir ante ella; d) la organización de la defensa nacional, la definición de las obligaciones consiguientes, las bases generales para la organización, el modo de funcionamiento, del reequipamiento y la disciplina de las fuerzas armadas; e) Los regímenes del estado de sitio y el estado de emergencia; f) la adquisición, la pérdida y la readquisición de la nacionalidad portuguesa; g) definición de los límites de las aguas territoriales, la zona económica exclusiva y los derechos de Portugal sobre sus fondos marinos; h) las asociaciones y los partidos políticos; i) las bases del sistema educativo; j) la elección de los diputados a las asambleas legislativas de las regiones autónomas; l) la elección de los titulares de los órganos públicos constitucionales y los órganos de la

la amnistía y la gracia, así como las iniciativas presupuestarias o fiscales. Un proceso similar de definición de la exclusión material es adoptado por la Constitución de Hungría (artículo 8 § 2), pero en el marco de un mecanismo diferente de democracia directa es decir, el referéndum de iniciativa popular.³²

La constitución de Costa Rica excluye mediante su artículo 123 las materias presupuestarias, fiscales y los "*actos de índole administrativo*" del campo de la iniciativa popular.³³ En una lógica similar, la Constitución de Nicaragua excluye, en virtud del artículo 140 (párrafo 2)³⁴, del ámbito de la iniciativa popular las leyes orgánicas, las leyes fiscales, "las leyes de carácter internacional" así como la amnistía y el indulto. El artículo 79 de la Constitución de Uruguay excluye del ámbito de la iniciativa popular las leyes fiscales y el dominio de la potestad reglamentaria.³⁵

autoridad local u otros realizados por sufragio universal directo, así como miembros de otros órganos constitucionales; m) el estatuto de los titulares de los poderes públicos constitucionales y de la autoridad local y de los demás órganos constitucionales o electos por sufragio universal directo; n) la creación, supresión y modificación de las colectividades territoriales y de su régimen jurídico, sin perjuicio de los poderes de las regiones autónomas; o) las restricciones al ejercicio de los derechos de los militares y agentes militarizados del personal permanente en servicio activo, así como agentes de los servicios y fuerzas de seguridad; p) las reglas de designación de los miembros de los órganos de la Unión Europea, con excepción de aquellos de la Comisión; q) el régimen del sistema de informaciones de la República y el del secreto de Estado; r) las normas para la preparación y presentación de los presupuestos del Estado, de las regiones autónomas y las entidades locales; s) el régimen aplicable a los símbolos nacionales; t) el régimen fiscal de las regiones autónomas; u) el régimen jurídico de las fuerzas de seguridad; v) el régimen de autonomía organizativa, administrativa y financiera de los servicios de la Presidencia de la República

³²Hungary 2011 (rev. 2013)

The State National referendums Article 8

2. National referendums may be held about any matter falling within the functions and powers of the National Assembly.

3. No national referendum may be held on:

- a. any matter aimed at the amendment of the Fundamental Law;
- b. the contents of the Acts on the central budget, the implementation of the central budget, central taxes, duties, contributions, customs duties or the central conditions for local taxes;
- c. the contents of the Acts on the elections of Members of the National Assembly, local government representatives and mayors, or Members of the European Parliament;
- d. any obligation arising from international treaties;
- e. personal matters and matters concerning the establishment of organizations within the competence of the National Assembly;
- f. the dissolution of the National Assembly;
- g. the dissolution of a representative body;
- h. the declaration of a state of war, state of national crisis or state of emergency, furthermore on the declaration or extension of a state of preventive defense;
- i. any matter related to participation in military operations;
- j. the granting of general pardons.

³³Costa Rica 1949 (rev. 2011), Title IX Chapter III Article 123

The popular initiative will not proceed when it concerns bills relative to budgetary, tax, [or] fiscal matters, [or matters] of approval of loans and contracts or acts of [an] administrative nature.

³⁴Nicaragua 1987 (rev. 2005)

TITLE VIII Chapter II Article 140

The right to initiate legislation belongs to:

[...]

4. Citizens. In this case, the initiative shall have to be supported by a number no fewer than five thousand signatures. Excepted are the organic laws, tax laws, or of an international character and those involving amnesty and pardons.

³⁵- Uruguay 1966 (reinst. 1985, rev. 2004)

SECTION III Chapter III Article 79

El deseo de salvaguardar las obligaciones convencionales del Estado de las "eventualidades" de las iniciativas populares también viene inscrito en el sistema constitucional suizo. El artículo 139 de la constitución establece que cuando una iniciativa popular no respeta "*las normas imperativas del derecho internacional, la Asamblea Federal la declarar total o parcialmente sin efecto*".

22. Se desprende, del análisis de las experiencias antes citadas que el marco normativo del ejercicio de la iniciativa legislativa de los ciudadanos, por lo general obedece al esquema de repartición del ámbito de la ley y del reglamento. En general, las obligaciones convencionales de los Estados están excluidas del alcance del ejercicio de este mecanismo de democracia semidirecta, así como otras tres categorías de exclusiones materiales: las materias excluidas de la revisión constitucional, las materias equivalentes al ámbito de competencia del Consejo de ministros en el caso de Marruecos, así como las leyes presupuestarias y fiscales. Por otra parte, cabe señalar que la estrategia de redacción adoptada por la mayoría de las experiencias estudiadas establece el ejercicio de la iniciativa legislativa de los ciudadanos como regla general, y tiende a definir las excepciones de manera exhaustiva con el fin de evitar cualquier riesgo de interpretación que puede reducir el alcance y la eficacia de este derecho. Este procedimiento se inscribe en el marco de la aplicación del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que consagra el derecho a participar directamente "*en la dirección de los asuntos públicos... sin restricciones absurdas*".

23. El CNDH también estudió las experiencias comparadas en materia de redacción de las exclusiones materiales por incompatibilidad con los principios constitucionales fundamentales. A modo de comparación, el artículo 4 de la ley portuguesa sobre la iniciativa legislativa popular estipula que "*los grupos de ciudadanos electores no pueden presentar iniciativas legislativas que: a) violan la Constitución o sus principios establecidos en la misma.*"

Cabe señalar, que el legislador portugués utiliza el término "violar" para indicar bien el motivo de inadmisibilidad material de las mociones incompatibles con la Constitución. El CNDH manifiesta su preferencia por una fórmula que se articula en torno al verbo "violar" en lugar de "perjudicar".

24. Sobre la base de estas conclusiones, el CNDH propone una reformulación de la primera categoría de motivos de inadmisibilidad material prevista en el primer párrafo del artículo 4 del proyecto de ley orgánica. La nueva formulación propuesta, sobre la base de una lectura combinada de los artículos 1 y 175 de la constitución, tiene como objetivo reducir los riesgos de interpretación y puede ser presentada de la manera siguiente:

- Sustitución de la fórmula "*perjudica los valores unificadores de la Nación*" por la fórmula "*disposiciones excluidas de revisión constitucional en virtud del artículo 175 de la Constitución*";
- Redefinición de los componentes de la primera categoría de exclusiones materiales (§ 1 del artículo 4) de una manera exhaustiva según la fórmula "*queda inadmisibile toda moción legislativa sobre las disposiciones excluidas de revisión constitucional en virtud del artículo 175 de la Constitución*".

• **Recomendaciones relativas al artículo 5:**

Twenty-five percent of all persons registered and qualified to vote may, within one year following their promulgation, demand a referendum against the laws and exercise the right of initiative before the Legislative Power. These institutions are not applicable with respect to laws establishing taxes. They are likewise not applicable in those cases in which the initiative is exclusive to the Executive Power. Both institutions shall be regulated by law, adopted by absolute majority of the total of the membership of each Chamber.

25. El CNDH recomienda retirar la condición de "interés general" prevista en el primer párrafo del artículo 5, porque otorga, por ser imprecisa, a la entidad encargada de examinar la admisibilidad material de la moción³⁶ un poder discrecional exorbitante que puede aumentar el riesgo de inadmisibilidad de las mociones. El Consejo recuerda a este respecto la regla general definida por el Comité de Derechos Humanos en el párrafo 4 de su Observación general N° 25: "*Todas las condiciones que se aplican al ejercicio de los derechos protegidos por el artículo 25 [Pacto Internacional de derechos civiles y políticos] deberían basarse en criterios objetivos y razonables.*".

En el caso de que se tome en cuenta esta recomendación, el CNDH propone sustituir la condición de *interés general* por otra condición que es la "*unidad de la materia*". El CNDH recuerda esta condición es exigida, a título comparativo, por el artículo 139 de la Constitución suiza para declarar admisible una iniciativa popular.

26. Con el fin de aumentar las opciones en materia de elaboración de mociones, el CNDH propone añadir al segundo párrafo del artículo 5, una disposición que otorga, a título indicativo, a los autores de la moción la posibilidad de presentar mociones en forma de texto redactado en artículos.

Por ejemplo, la Constitución de Austria (art.41§3)³⁷ permite a los iniciadores presentar su moción en forma de texto escrito en artículos. Esta posibilidad en el sistema austriaco es también una obligación en la constitución del Palao (artículo 13, apartado 3)³⁸. La ley portuguesa sobre la iniciativa legislativa (art. 6) también requiere la presentación de los motivos de la iniciativa que debe ser también redactada en artículos, y acompañada de una nota de presentación acompañada de un resumen del impacto previsto de la iniciativa. El mismo requisito de forma (la redacción de un proyecto redactado en artículos) se exige en virtud del artículo 71 de la Constitución italiana y el artículo 139 de la Constitución suiza (para la revisión parcial de la Constitución). El artículo 118 de la Constitución polaca exige que los autores del proyecto de ley presentado a la *Sejm* (primera cámara del parlamento) discuten las consecuencias financieras de la aplicación de la ley. En lo referente a una técnica similar de democracia semidirecta en Francia (el referéndum de iniciativa popular), el artículo 11 de la Constitución exige, entre otras condiciones, dos que merecen ser señaladas en este ejercicio de comparación: el requisito de presentar la iniciativa como proyecto de propuesta de ley y la inadmisibilidad de cualquier iniciativa cuyo propósito es la derogación de una disposición legislativa promulgada desde hace menos de un año.

27. Con el fin de animar a los ciudadanos/as a recurrir a este mecanismo de democracia participativa, el CNDH recomienda la introducción en el artículo 5 del proyecto de ley orgánica de una disposición que establece el derecho de los autores de la moción a beneficiar de la asistencia técnica para la redacción. El CNDH propone a este efecto la creación de una unidad administrativa en la administración parlamentaria de ambas cámaras.

El CNDH también recomienda la introducción en el artículo 5 de dos disposiciones: la primera debe establecer el carácter gratuito de todos los procesos relacionados con el ejercicio del derecho a presentar mociones. La segunda tiene que establecer el derecho de los autores de la moción a

³⁶ Los despachos de las dos cámaras del Parlamento, en el escenario adoptado en el Proyecto de ley orgánica

³⁷ Austria 1920 (reinst. 1945, rev. 2013), Chapter IID Art 41 §2

The popular initiative must concern a matter to be settled by Federal law and can be put forward in the form of a draft law.

³⁸ Palo 1981 (rev. 1992), ARTICULO XIII Sección 3

An initiative petition shall contain the text of the proposed law or the law sought to be repealed

presentar mociones en una de las dos lenguas oficiales de Marruecos (árabe o amazigh). Esta recomendación se inscribe en el marco de la aplicación del artículo 5 de la Constitución.

28. Varias experiencias comparadas proporcionan soluciones jurídicas y prácticas relativas a la ayuda a la redacción de las mociones y al pago de los gastos de gestión generados por el mecanismo de la democracia participativa. Por ejemplo, la ley portuguesa de la iniciativa legislativa³⁹ establece en su artículo 5 que el ejercicio del derecho de la iniciativa legislativa es gratis y la recogida de firmas está exenta de cualquier impuesto o tasa. El Código de Elecciones de California (Estados Unidos) requiere que los iniciadores de la moción depositen una suma de 200 dólares reembolsables en el caso de la adopción de la iniciativa.

En lo referente a la asistencia técnica en la redacción de las mociones, el Código Electoral del Estado de California ofrece a los iniciadores de una moción los servicios de un analista legislativo que redacta un documento sobre el impacto financiero y fiscal de la medida propuesta en la moción. La sección 9087 del Código antes mencionado exige claramente que el documento de evaluación del impacto debe ser redactado de una manera clara, accesible y comprensible para un "el votante mediano." El analista legislativo puede utilizar los servicios de un "escritor profesional, un especialista en educación" o de otra persona para simplificar el análisis y hacer que sea accesible a los votantes.

• **Recomendaciones relativas al artículo 6:**

29. El CNDH recomienda la introducción en el artículo 6 de una disposición que permite a los autores de la moción, al comité de presentación de la moción y al representante de dicho comité gozar de la protección del Estado contra cualquier sanción, perjuicio o amenaza a causa de cualquier actividad lícita relacionada con la promoción de la moción (comunicación, abogacía, promoción, recogida de firmas, etc.).

El Consejo recuerda a este efecto a las disposiciones del artículo 8 de "*La Declaración de la ONU sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y órganos de la sociedad civil promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*", adoptada por la resolución de la Asamblea general de la ONU N° 53/144, el 8 de marzo de 1999.⁴⁰ El citado artículo 8 establece el derecho de toda persona "*individual o colectivamente, a tener la oportunidad efectiva, sobre una base no discriminatoria, al gobierno de su país y a la dirección de sus asuntos públicos. "El segundo párrafo de esta sección establece que" Ese derecho comprende, entre otras cosas, el que tiene toda persona, individual o colectivamente, a presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos, críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento, y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda obstaculizar o impedir la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales."*

• **Recomendaciones relativas al artículo 7:**

³⁹Law no. 17/2003 of 4 June 2003, as amended by Law no. 26/2012 of 24 July 2012
Article 5, Guarantees

Exercise of the right to initiate is free and free of charge, and the collection of signatures and the other acts needed to implement the right may not be rendered difficult or impeded by any public or private entity, or give rise to the payment of any taxes or fees.

⁴⁰ - A/RES/53/144

30. En su deseo de facilitar el ejercicio del derecho a presentar mociones en materia legislativa y dada la novedad de este **procedimiento** en el ordenamiento jurídico interno, el CNDH sugiere al legislador establecer un procedimiento para el examen de la admisibilidad de la siguiente manera:

- a) Las mociones se presentan ante la oficina de la Cámara de Representantes por el mandatario del Comité de presentación de la moción contra un acuse de recibo que se le entrega inmediatamente. El delegado puede enviar la moción por vía electrónica;
- b) Sin embargo, las mociones con propuestas o recomendaciones específicas a las colectividades locales, al desarrollo regional y a los asuntos sociales deben ser depositadas o enviadas por el autor de la moción a la oficina de la Cámara de Consejeros, conforme a lo dispuesto en la etapa anterior;
- c) La oficina de la Cámara en cuestión verifica, en un plazo de 30 días a partir de la fecha de su presentación, si la moción que recibió cumple las condiciones de admisibilidad material y formal establecidas en los apartados 2, 3 y 5 del artículo 2 y los artículos 3, 4, 5 y 6;
- d) El Presidente de la Cámara en cuestión notifica por escrito al delegado del Comité de presentación de la moción la decisión de admisibilidad o inadmisibilidad de la moción en un plazo que no exceda ocho días a partir de la fecha en que la decisión fue dada;
- e) El comité de presentación de la moción procede a la recogida de firmas, según el umbral definido por la ley orgánica;
- f) El comité de presentación de la moción procede a la recogida de firmas por todos los medios, independientemente de sus soportes y métodos de transmisión. La utilización de las firmas electrónicas debe cumplir con las disposiciones del artículo 6 de la Ley 53.05 relativa al intercambio electrónico de datos jurídicos⁴¹.

31. El CNDH nota con satisfacción que la última versión del proyecto de ley orgánica suprimió la condición de legalización de las firmas. Se recomienda en el mismo sentido sustituir la condición de producción de copias de documentos nacionales de identidad mediante una simple mención del número del documento nacional de identidad en la lista de apoyo a la moción.

Ante las facilidades de procedimiento propuestas, el CNDH propone introducir en el artículo 7 una disposición según la cual se presume la validez de la firma, hasta que se demuestre lo contrario, y que la oficina de la Cámara Parlamentaria en cuestión se reserva el derecho de hacer una verificación parcial o completa de la autenticidad de las firmas.

32. El CNDH destaca que en términos de autenticación y recolección de firmas, las experiencias comparadas ofrecen una variedad de medidas para simplificar el proceso con el fin de permitir el ejercicio efectivo del derecho de iniciativa legislativa. La experiencia española, constituye una

⁴¹ El artículo 6 de la Ley 53.05, dispone lo siguiente:

La firma electrónica con autenticidad asegurada, prevista por las disposiciones del artículo 417-3 del Dahir sobre las obligaciones y contratos, deberá cumplir las siguientes condiciones:

- Ser del propio firmante;
- Ser creada utilizando medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control;
- Asegurar con el acto con el que se une un vínculo de tal manera que cualquier cambio ulterior de dicho acto sea detectable.

Se deberán mencionar los datos de comprobación de la firma electrónica en el certificado electrónico con autenticidad asegurada previsto en el artículo 10 de esta Ley.

buena práctica en este sentido. De hecho, la Entidad electoral central⁴² está encargada en virtud del artículo 7 de la Ley Orgánica sobre la "iniciativa popular"⁴³ de comprobar la autenticidad de las firmas. La misma entidad es la interlocutora de los iniciadores de la iniciativa por todos los aspectos relacionados con la autenticación y seguimiento de la recogida de firmas. El plazo de la recolección es de 9 meses con la posibilidad de ampliar este período de 3 meses adicionales. El mismo artículo 7 prevé la posibilidad de recoger las firmas por vía electrónica.

En Austria, la administración parlamentaria es la entidad encargada de la comprobación de la autenticidad de las firmas en virtud del párrafo 100 del reglamento interior del Consejo Nacional⁴⁴ (primera cámara del Parlamento). El Código Electoral del Estado de California tiene previsto en la sección 9031, un procedimiento de verificación aleatoria de las firmas. Las firmas se considerarán válidas si el 95% de ellas son válidas, lo que significa que existe un margen de tolerancia del 5%⁴⁵. La legislación portuguesa sobre la iniciativa legislativa permite en el artículo 6 (§ 3) a la Asamblea de la República (Parlamento) proceder a la comprobación de la autenticidad de una muestra de las firmas ante las administraciones en cuestión⁴⁶.

33. El CNDH examinó las diferentes estrategias para el establecimiento de umbrales (previsto en el caso de Marruecos en el artículo 7) en las experiencias comparadas. Resulta que más allá de la diversidad de enfoques, estos umbrales se pueden reducir a dos modalidades: la definición de un número mínimo de firmas de electores o la definición de un porcentaje de los electores. En este último proceso, el número de firmas de electores necesarios varía en función del número de electores inscritos en las listas electorales y se actualiza constantemente sobre la base de esta evolución.

34. En relación con el primer método, cabe mencionar la ley orgánica española⁴⁷ que exige en su artículo 3, un umbral de 500 000 electores. La Constitución de Albania requiere (artículo 81 § 1)

⁴² La Instancia electoral central es la Instancia electoral independiente en España

⁴³ Organic Law 3/1984 of 26 March of Popular Legislative Initiative, amended by Organic Law 4/2006 of 26 May, Articles 1, 7, 9, 10, 11 y 12.

⁴⁴ Federal Law on the Rules of Procedure of the National Council
Rules of Procedure Law of 1975

Promulgations: BGBl. [Federal Law Gazette] No. 410/1975 as amended in BGBl. Nos 302/1979, 353/1986, 720/1988, 569/1993, 438/1996 and BGBl. I Nos 131/1997, 163/1998, 29/2005, 31/2009, 11/2010, 12/2010, 114/2011, 66/2012, 31/2013, 131/2013, 132/2013, 6/2014 and 99/2014

§ 100. The Parliamentary Administration shall thereupon verify whether the first signatory is registered as a voter. the President may order compliance with the requirements for supporters to be examined in a form s/he deems appropriate.

⁴⁵ CALIFORNIA ELECTIONS CODE

DIVISION 9. MEASURES SUBMITTED TO THE VOTERS

ELECTIONS CODE

SECTION 9000-9018

9031. (a) If the statistical sampling shows that the number of valid signatures is within 95 to 110 percent of the number of signatures of qualified voters needed to declare the petition sufficient

⁴⁶ Law no. 17/2003 of 4 June 2003,

as amended by Law no. 26/2012 of 24 July 2012, Article 6, Requisites

3 - The Assembly of the Republic may, in accordance with the Rules of Procedure, ask the competent departments and services of the Public Administration to use sampling to conduct an administrative verification of the authenticity of the signatures and identification details of the legislative initiative's subscribers.

⁴⁷ Artículo 3: Requisitos de la iniciativa popular

un umbral de 20 000 electores⁴⁸. El artículo 96 de la Constitución de Azerbaiyán exige un umbral de 40 000 electores⁴⁹. El artículo 98 de la Constitución de Burkina Faso requiere un umbral de 15 000 electores⁵⁰. Artículo 109 (párrafo 1) de la Constitución de Cabo Verde establece el umbral a 30 000 ciudadanos⁵¹. El artículo 53 de la Constitución de Finlandia define (artículo 53) el umbral para el ejercicio de este derecho a 50 000 ciudadanos⁵² y la Constitución de Georgia en 30 000 electores en virtud del artículo 67 (§ 1)⁵³. Uno de los umbrales más bajos, es aquel previsto por la Constitución de Honduras (artículo 213) que lo define en 3000 ciudadanos⁵⁴.

El artículo 71 de la Constitución italiana define el umbral en 50 000 electores⁵⁵ y la Constitución de Kosovo⁵⁶ en 10 000 electores (artículo 79). El mismo umbral se define en el artículo 79 de la Constitución de Kirguistán⁵⁷, mientras que la constitución de Liechtenstein lo determina en sólo

1.La iniciativa popular se ejerce mediante la firma de al menos 500.000 electores autenticados **segun** la manera dictada por la presente ley.

⁴⁸Albania 1998 (rev. 2012)

PART 3CHAPTER IV Article 81 §1

1. The Council of Ministers, every deputy and 20,000 electors each have the right to propose laws.

⁴⁹Azerbaijan 1995 (rev. 2009)

THIRD PARTCHAPTER VArticle 96The Right to Initiate Legislation in the Milli Majlis of the Republic of Azerbaijan. VI. The manner in which 40 thousand citizens of the Republic of Azerbaijan enjoying suffrage exercise their right to initiate legislation shall be defined by law.

⁵⁰Burkina Faso 1991 (rev. 2012)

TITLE VI Article 98

The people exercise the initiative of the laws by way of petition constituting a proposal[,] written and signed by at least fifteen thousand (15,000) persons having the right to vote under the conditions specified by the law.

⁵¹Cape Verde 1980 (rev. 1992)

PART IV TITLE I CHAPTER II Article 109§1

2. By popular initiative, the President of the Republic may call for a referendum on any subject of relevant national interest, at the request of 30,000 citizens, with the agreement of the National Assembly and the Council of the Republic.

⁵²- Finland 1999 (rev. 2011)

Chapter 4Section 53

At least fifty thousand Finnish citizens entitled to vote have the right to submit an initiative for the enactment of an Act to the Parliament, as provided by an Act. (1112/2011, entry into force 1.3.2012)

⁵³Georgia 1995 (rev. 2013)

CHAPTER THREE Article 67§1

1. The right of legislative initiative shall be granted to the Government, MPs, parliamentary factions, parliamentary committees, supreme representative bodies of the Autonomous Republic of Abkhazia, the Autonomous Republic of Ajara, and not less than 30,000 voters.

⁵⁴Honduras 1982 (rev. 2013)

TITLE V CHAPTER II Article 213

The Deputies of the National Congress, the President of the Republic through the Secretaries of State, the Supreme Court of Justice and the Supreme Electoral Tribunal, have the initiative of law exclusively[,] in matters of their competence, and a number of at least three thousand (3,000) citizens under the mechanism of citizen initiative of law.

⁵⁵Italy 1947 (rev. 2012)

PART II TITLE I Section II Art 71

The people may initiate legislation by proposing a bill drawn up in sections and signed by at least fifty-thousand voters.

⁵⁶Kosovo 2008

Chapter IVArticle 79Legislative Initiative

The initiative to propose laws may be taken by the President of the Republic of Kosovo from his/her scope of authority, the Government, deputies of the Assembly or at least ten thousand citizens as provided by law.

⁵⁷Kyrgyzstan 2010

SECTION IV Chapter III Article 79

The right of legislative initiative shall lie with: 10,000 voters (popular initiative);

1.000 votantes⁵⁸(artículo 64 § 1). La Constitución de Lituania⁵⁹ fija el umbral en 50 000 electores (artículo 68), Montenegro en 6000 electores (art. 93)⁶⁰ y Nicaragua⁶¹ en 5000 electores (Artículo 140). En el mismo contexto, el artículo 118 (párrafo 2) de la Constitución de Polonia prevé un umbral de 100 000 electores⁶², equivalente al de Rumania (artículo 74 § 1)⁶³. La Constitución de Serbia⁶⁴ define un umbral en 30 000 votantes (art.107) y Eslovenia⁶⁵ en 5.000 electores (Art. 88). El artículo 6 (§ 1) de la ley portuguesa relativa a las mociones⁶⁶ en 35 000 electores.

35. Otras experiencias comparadas optaron por un procedimiento que consiste en definir un umbral de firmas basado en un porcentaje determinado de votantes. Así pues, el quórum de firmas representa el 3% de los electores en Argentina (Art. 39 § 2 de la Constitución)⁶⁷, el 1% en

⁵⁸Liechtenstein 1921 (rev. 2003)

CHAPTER V Art 64§1

1. The right of initiative with regard to legislation, that is to say, the right of introducing bills, shall appertain to: [...]

c. citizens with the right to vote, subject to the following provisions.

2. If not less than 1,000 citizens entitled to vote, whose signatures and qualification to vote are duly certified by the authorities of the commune in which they reside, submit a petition in writing or if at least three communes do so in the form of resolutions of the communal assembly in similar terms requesting the enactment.

⁵⁹Lithuania 1992 (rev. 2006)

CHAPTER V Article 68

Citizens of the Republic of Lithuania shall also have the right of legislative initiative. 50,000 citizens of the Republic of Lithuania who have the electoral right may submit a draft law to the Seimas and the Seimas must consider it.

⁶⁰- Montenegro 2007

PART 3 Article 93

The right to propose laws shall also be granted to six thousand voters, through the Member of the Parliament they authorized.

⁶¹Nicaragua 1987 (rev. 2005)

TITLE VIII Chapter II Article 140

The right to initiate legislation belongs to:

[...]

4. Citizens. In this case, the initiative shall have to be supported by a number no fewer than five thousand signatures. Excepted are the organic laws, tax laws, or of an international character and those involving amnesty and pardons.

⁶²Poland 1997 (rev. 2009)

Chapter IV ORGANIZATION AND FUNCTIONING Article 118 §2

2. The right to introduce legislation shall also belong to a group of at least 100,000 citizens having the right to vote in elections to the Sejm. The procedure in such matter shall be specified by statute.

⁶³Romania 1991 (rev. 2003)

TITLE III CHAPTER I Section 3 Article 74§1

1. A legislative initiative may be brought either by the Government, or the Deputies, or the Senators, or a number of at least 100,000 citizens with the right to vote. Citizens exercising their right to legislative initiative must represent at least one-quarter of the counties of the country, and obtain at least 5,000 signatures in support of the initiative in each of those counties and the Municipality of Bucharest, respectively.

⁶⁴Serbia 2006

PART 51 Article 107

A right to propose laws, other regulations and general acts shall belong to every deputy, the Government, assemblies of autonomous provinces or at least 30,000 voters.

⁶⁵Slovenia 1991 (rev. 2013)

IV a Article 88 Legislative Initiative

Laws may be proposed by the Government or by any deputy. Laws may also be proposed by at least five thousand voters

⁶⁶Legislative Initiative by Citizens, Law no. 17/2003 of 4 June 2003, as amended by Law no. 26/2012 of 24 July 2012

⁶⁷Argentina 1853 (reinst. 1983, rev. 1994)

Brasil (Art. 61§2 de la Constitución)⁶⁸, el 2% en la República Dominicana (art. 97 de la constitución)⁶⁹, el 5% en Colombia (s.155 de la constitución)⁷⁰ y en Costa Rica (art. 123 de la constitución)⁷¹.

En el mismo marco, las experiencias comparadas muestran una amplia variedad de quórum. Por ejemplo, un quórum de firmas es del 0,25% en Ecuador (art. 134 de la Constitución)⁷², del 10% en Letonia (art. 65 de la Constitución)⁷³, en Palao (artículo 3 de la Constitución)⁷⁴ y en Filipinas (art.32 de la constitución)⁷⁵. El artículo 79 de la Constitución uruguayaya⁷⁶ define un umbral del 25% de los electores.

PART 1 CHAPTER II Artículo 39

Citizens have the right of initiative in presenting bills in the Chamber of Deputies. Congress must give them express treatment within the period of twelve months.

By an absolute majority vote of the totality of the members of each Chamber, the Congress shall pass a regulatory law that may not require [the signatures of] more than three percent of the National electoral register.

⁶⁸Brazil 1988 (rev. 2014)

TITLE IV CHAPTER I SECTION VIII Subsection III Art 61§2°

§2°. Popular initiative may be exercised by presentation to the Chamber of Deputies of a draft law subscribed to by at least one percent of the national electorate, distributed throughout at least five States, with no less than three-tenths of one percent of the voters of each of these States.

⁶⁹Dominican Republic 2010

TITLE III CHAPTER IV Article 97 Popular legislative initiative

The popular legislative initiative is established, through which a number of citizens [masculine] and citizens [feminine] not less than two percent (2%) of those inscribed in the registry of electors, may present Bills of law before the National Congress. A special law shall establish the procedure and the restrictions for the exercise of this initiative.

⁷⁰Colombia 1991 (rev. 2013)

TITLE VI Chapter III Article 155

Legislative bills or those involving constitutional amendments may be introduced by a number of citizens equal to or greater than five percent of the existing electoral rolls at the respective date or by thirty percent of the councils or deputies of the country.

⁷¹Costa Rica 1949 (rev. 2011)

Title IX Chapter III Article 123

During the ordinary sessions, the initiative to form the laws corresponds to any member of the Legislative Assembly, to the Executive Power, through the Ministers of Government and to five percent (5%) as [a] minimum, of the citizens registered in the electoral roll, if the bill is of popular initiative.

⁷²- Ecuador 2008 (rev. 2011)

TITLE IV CHAPTER 2 SECTION 3 Article 134

The initiative to submit bills pertains:

[...]

5. To the citizens who are in possession of their political rights and the social organizations that benefit from the support of at least zero point twenty-five percent (0.25%) of the citizens registered in the national voter registration list.

⁷³Latvia 1922 (reinst. 1991, rev. 2014)

Chapter V Article 65

Draft laws may be submitted to the Saeima by the President, the Cabinet or committees of the Saeima, by not less than five members of the Saeima, or, in accordance with the procedures and in the cases provided for in this Constitution, by one-tenth of the electorate.

⁷⁴Palao 1981 (rev. 1992)

ARTICLE XIII Section 3

Citizens may enact or repeal national laws, except appropriations, by initiative. An initiative petition shall contain the text of the proposed law or the law sought to be repealed and be signed by not less than ten percent (10%) of the registered voters.

⁷⁵Philippines 1987

ARTICLE VI Sec 32

36. Con base en las experiencias comparadas citadas anteriormente, el CNDH considera que todo procedimiento para intentar definir el umbral de firmas necesarias para iniciar una moción legislativa, debetener en cuenta los siguientes parámetros:

- El volumen del electorado nacional;
- La promoción de la participación ciudadana haciendo más flexibles los requisitos formales de admisibilidad;
- La complementariedad (material) con los mecanismos de la democracia participativa establecidos en las leyes orgánicas 111-14, 112-14 y 113-14 relativas respectivamente, a las regiones, a los consejos de las prefecturas y de las provincias y las comunas o municipios.

• Recomendaciones relativas a las modalidades de presentación de las mociones (capítulo III):

37. La toma en consideración de las recomendaciones en relación con el artículo 7, consiste en la introducción de enmiendas en las disposiciones del capítulo III (artículos 8 a 12).

En este sentido, el análisis de las experiencias comparadas permite distinguir dos grandes modelos de control de admisibilidad de las iniciativas legislativas de los ciudadanos: el control parlamentario y el judicial.

38. Con respecto al control parlamentario, dos experiencias pueden ser citadas como ejemplo, la experiencia de Austria y la de Portugal. La peculiaridad de la experiencia austriaca consiste en las atribuciones encomendadas a las comisiones parlamentarias en el tratamiento de las iniciativas legislativas ciudadanas. La comisión tiene el poder en virtud del párrafo 100b del reglamento interior del Consejo nacional⁷⁷ de rechazar la iniciativa, de transmitirla al Ombudsman por

The Congress shall, as early as possible, provide for a system of initiative and referendum, and the exceptions therefrom, whereby the people can directly propose and enact laws or approve or reject any act or law or part thereof passed by the Congress or local legislative body after the registration of a petition therefor signed by at least ten per centum of the total number of registered voters, of which every legislative district must be represented by at least three per centum of the registered voters thereof.

⁷⁶ - Uruguay 1966 (reinst. 1985, rev. 2004)

SECTION III Chapter III Article 79

Twenty-five percent of all persons registered and qualified to vote may, within one year following their promulgation, demand a referendum against the laws and exercise the right of initiative before the Legislative Power. These institutions are not applicable with respect to laws establishing taxes. They are likewise not applicable in those cases in which the initiative is exclusive to the Executive Power. Both institutions shall be regulated by law, adopted by absolute majority of the total of the membership of each Chamber.

⁷⁷ - Federal Law on the Rules of Procedure of the National Council
Rules of Procedure Law of 1975

Promulgations: BGBl. [Federal Law Gazette] No. 410/1975 as amended in BGBl. Nos 302/1979, 353/1986, 720/1988, 569/1993, 438/1996 and BGBl. I Nos 131/1997, 163/1998, 29/2005, 31/2009, 11/2010, 12/2010, 114/2011, 66/2012, 31/2013, 131/2013, 132/2013, 6/2014 and 99/2014

§ 100b. (1) The Committee for Petitions and Citizens' Initiatives shall discuss incoming business at each of its sittings; its Chairperson may convene a special sitting for this purpose. During this phase of its work, the Committee may

1. decide

- a) to refuse to deal with the matter in hand, if it feels that it is obviously unsuitable for further consideration, or
- b) to transfer the matter to the Ombudsman's Office for further consideration, or

competencia o pedir al presidente de la primera cámara remitirla a otra Comisión. El artículo 8 de la Ley portuguesa confía la misión de verificación de la admisibilidad de la moción en última instancia, al Presidente de la Asamblea de la República (Parlamento). Esta competencia está relacionada con la regla general según la cual incumbe al Presidente recibir la moción, excepto en los casos en los que sea incompatible a nivel formal y / o material con las disposiciones de la ley sobre las mociones. El Presidente debe informar en este caso el comité representativo de los iniciadores en un plazo de 30 días. Estos últimos tienen el derecho de corregir las deficiencias detectadas⁷⁸. En cuanto a la experiencia española, que también se basa en el control parlamentario de la admisibilidad, es importante hacer hincapié en que el Tribunal constitucional español en su decisión N° 76/1994 del 14 de marzo de 1994⁷⁹, que "*el hecho de confiar a un órgano parlamentario, como la oficina de la Cámara de Diputados, el poder de controlar la admisibilidad de las leyes sobre la base de un canon estrictamente normativo y no político o gubernamental, no podría ser considerado como contrario a la Constitución.*"

Una de las experiencias más avanzadas en materia de control jurisdiccional de las iniciativas legislativas de los ciudadanos es el modelo californiano. El *Attorney general* o fiscal general desempeña un papel central como depositario, gerente y controlador de la iniciativa⁸⁰. Esta opción según la opinión del Consejo constituye la base de un escenario de control de admisibilidad que capitaliza sobre el principio de la independencia judicial. Del mismo modo, el papel central desempeñado por el Procurador General (*Attorney General*), autoridad judicial en la recepción, gestión y examen de las peticiones y mociones constituye de por sí, en opinión del CNDH una buena práctica. Para demostrar la validez de esta evaluación, cabe destacar el papel del fiscal general que pone en línea el proyecto de moción en su sitio web oficial para comentarios escritos del público en un plazo de 30 días. También recibe comentarios por escrito y transmite a los iniciadores, que tienen el derecho a presentar enmiendas a su propuesta inicial. Estos elementos de procedimiento constituyen una de las experiencias las más avanzadas en materia de construcción participativa de las iniciativas legislativas.

39. Dada la diversidad de los modelos y formas de procedimiento, el CNDH recuerda que está permitido al legislador optar por uno de los modelos de control de admisibilidad. Tomando nota de que el proyecto de ley orgánica optó por el modelo de control parlamentario, el CNDH

c) to ask the President to refer the matter to a different committee

⁷⁸ Article 8

Admission

1 The President of the Assembly of the Republic shall admit the initiative, save if:

a) It addresses matters that are not included in its object, as defined in accordance with the law;

b) It does not respect the limits laid down in Article 4;

c) It does not fulfil the requisites provided for in Article 6(1) and (2).

2 In the cases provided for in subparagraph (c) of the previous paragraph, the decision shall be preceded by notification of the committee representing the subscribing citizens that, within a time limit of at most thirty working days, the deficiencies that have been found must be overcome.

3 Members of the Assembly of the Republic may appeal against decisions not to admit, in accordance with the Rules of Procedure.

⁷⁹- Boletín oficial del Estado (Journal officiel), 89, 14.04.1994

⁸⁰ELECTIONS CODE SECTION 9000-9018

DIVISION 9. MEASURES SUBMITTED TO THE VOTERS

9001. (a) Prior to the circulation of any initiative or referendum petition for signatures, the text of the proposed measure shall be submitted to the Attorney General with a written request that a circulating title and summary of the chief purpose and points of the proposed measure be prepared

propone las siguientes enmiendas en relación con el procedimiento propuesto en el artículo 7 del proyecto de ley orgánica.

40. Teniendo en cuenta que las diferentes etapas de admisibilidad, a excepción de la verificación del número de firmas necesarias, se hicieron de antemano (de acuerdo con la nueva redacción propuesta del artículo 7) el CNDH propone reformular el artículo 9 para que prevea únicamente la comprobación de las condiciones relativas a la lista de apoyo a la moción (artículo 2, párrafo 4) así como el número de firmas requerido en virtud del artículo 7. El carácter formal de esta verificación justifica la reducción del período, que el CNDH propone fijar en 8 días a partir de la fecha de presentación de la moción.

La inclusión de esta recomendación implica la eliminación del primer párrafo del artículo 10⁸¹ vista su inutilidad en el procedimiento propuesto por el Consejo. Los apartados 2, 3 y 4 del artículo 10 y las disposiciones de los artículos 11 y 12 se pueden mantener como tal, dado que no presentan ningunaincompatibilidad lógica el procedimiento propuesto por el Consejo.

41. También cabe recordar que el procedimiento propuesto por el CNDH es compatible con el escenario de un examen de admisibilidad tanto por el buró de la cámara parlamentaria competente como por una comisión parlamentaria que se puede crear en cada cámara parlamentaria y que podría llamarse "Comisión de mociones." Esta opción requiere, obviamente, la modificación de los reglamentos interiores de las dos cámaras parlamentarias, los dos escenarios son equivalentes a la opinión del CNDH.

42. En cuanto al artículo 12 del proyecto de ley, el CNDH recomienda la introducción de dos disposiciones. La primera para garantizar la trazabilidad (intelectual) de la moción mediante la introducción de un requisito según el cual las propuestas de leyes generadas por una moción lleven la etiqueta (generada por la moción legislativan ...declarada admitida a trámite el ...). la segunda se refiere a la posibilidad de audicionar a los iniciadores de la moción por la Comisión parlamentaria competente. La consideración de esta propuesta requiere una nueva revisión del reglamento de las dos cámaras.

43. Estas recomendaciones se inspiran de las experiencias comparadas que incluyen disposiciones para facilitar el ejercicio del derecho de la iniciativa legislativa, garantizando al mismo tiempo la visibilidad de los promotores de la iniciativa. Por ejemplo, el artículo 155 (párrafo 2) de la Constitución de Colombia⁸² reconoce el derecho de los iniciadores de la iniciativa a nombrar a un portavoz para ser entrevistado en su nombre por el Parlamento en todas las etapas del proceso legislativo. Según la misma lógica, algunos elementos comparados en relación con el procedimiento de iniciativa legislativa merecen particularmente ser mencionados como fuente de inspiración para diseñar soluciones con el fin de garantizar la trazabilidad de la iniciativa en el circuitolegislativo, teniendo en cuenta las diferencias de los sistemas constitucionales. Por ejemplo, el reglamento interno del Consejo Nacional de Austria (primera cámara del Parlamento) atribuye (párrafo 24) la prioridad a la inscripción de la iniciativa popular en el orden del día. El

⁸¹ Este apartado establece que la oficina de la Cámara correspondiente emitirá su juicio sobre la moción en cuestión en un plazo de sesenta días a partir de la fecha de su presentación.

⁸²Colombia 1991 (rev. 2013)

TITLE VI Chapter III Article 155 (§2)

The proposing citizens shall have the right to designate a spokesman who shall be heard by the Houses at all stages of the proceedings.

mismo párrafo define el plazo de un mes para la deliberación de la iniciativa por la Comisión parlamentaria competente. La Comisión debe presentar en todos los casos un informe sobre la iniciativa en un período no superior a cuatro meses⁸³. Del mismo modo, el artículo 39 de la Constitución argentina establece el plazo del tratamiento parlamentario de la iniciativa popular en 12 meses⁸⁴. La legislación portuguesa sobre la iniciativa legislativa (artículo 9) permite un grado considerable de visibilidad de la moción legislativa, que se publica en el Boletín Oficial de la Asamblea de la República (Parlamento).

• **Recomendación para añadir un nuevo artículo entre los artículos 12 y 13 del proyecto de ley orgánica**

44. El CNDH propone introducir un nuevo artículo entre los artículos 12 y 13 del proyecto de ley. Este artículo debería incluir una disposición que reconoce el apoyo del Estado a las asociaciones que prestan asistencia técnica a los autores de la moción especialmente en la redacción, el asesoramiento jurídico y técnico así como el apoyo para la abogacía.

Otra disposición puede formalizar el compromiso de los poderes públicos a facilitar el ejercicio del derecho a presentar mociones, incluyendo la realización de ajustes razonables a favor de las personas con discapacidad. La última disposición puede prever la publicación de mociones así como las decisiones de aceptación o rechazo en la página oficial de las dos cámaras parlamentarias.

IV - Recomendaciones relativas a determinadas disposiciones del proyecto de la ley orgánica N° 44-14 que establece las condiciones y procedimientos para ejercer el derecho de presentar peticiones a los poderes públicos

45. El CNDH recuerda que varias recomendaciones sobre el proyecto de la ley orgánica N° 64-14, especialmente aquellas relativas a la precisión de los motivos de inadmisibilidad material y a la simplificación de las estructuras portadoras de la moción se aplican por analogía a las disposiciones similares del proyecto de ley orgánica N° 44-14 que establece las condiciones y las modalidades para el ejercicio del derecho de presentar peticiones a los poderes públicos. Según la misma lógica, algunas enmiendas de procedimiento relativas a las mociones en materia legislativa, presentadas en las experiencias comparadas anteriores son transferibles y adaptables al ejercicio del derecho de presentación de las peticiones, teniendo en cuenta los denominadores comunes entre las diferentes técnicas de la democracia participativa.

• **Recomendaciones relativas al artículo 2:**

⁸³⁸³ - Federal Law on the Rules of Procedure of the National Council

Rules of Procedure Law of 1975 Promulgations: BGBl. [Federal Law Gazette] No. 410/1975 as amended in BGBl. Nos 302/1979, 353/1986, 720/1988, 569/1993, 438/1996 and BGBl. I Nos 131/1997, 163/1998, 29/2005, 31/2009, 11/2010, 12/2010, 114/2011, 66/2012, 31/2013, 131/2013, 132/2013, 6/2014 and 99/2014

§ 24. (1) In determining the agenda of the National Council, popular initiatives shall be given priority over all other matters.

(2) Preliminary deliberation on a popular initiative shall commence within one month of its referral to the competent committee; under any circumstances, a report shall be submitted to the National Council within a further four months.

⁸⁴ Argentina 1853 (reinst. 1983, rev. 1994)

PART I CHAPTER II Article 39

Citizens have the right of initiative in presenting bills in the Chamber of Deputies. Congress must give them express treatment within the period of twelve months.

46. El CNDH constata que la formulación del artículo 2 tiene tendencia a multiplicar las estructuras portadoras de la petición. El artículo 2 distingue de hecho cuatro estructuras: los peticionarios, los que apoyan la petición, la lista de apoyo a la petición y el comité de presentación de la petición.

Recordando los argumentos avanzados a favor de la reducción de las estructuras portadoras de la petición, el CNDH propone reducir estas estructuras a dos:

- Los peticionarios (que incluirán en la nueva configuración propuesta, los iniciadores de la petición y los que apoyan la petición);
- El comité de presentación de la petición.

La aplicación de esta propuesta requiere una reformulación de los apartados 3 y 4 del artículo 2 para fusionar estas dos categorías.

47. El CNDH también subraya además que el Consejo constitucional precisó en uno de los considerandos de su decisión N° 817 del 13 de octubre de 2011 que "*la Constitución se completa en sus principios y objetivos.*"⁸⁵ Este considerando legitima una lectura sistémica de las disposiciones de la Constitución mencionadas en las citas de la presente opinión. La aplicación de esta lectura sistémica permite otorgar el derecho de petición a los **extranjeros** en virtud de la aplicación del artículo 30 de la Constitución. A título comparativo, la ley portuguesa sobre el ejercicio del derecho de petición ⁸⁶ otorga (artículos 4 y 5) el derecho de petición a los ciudadanos que gozan de sus derechos civiles y políticos a los extranjeros y los apátridas, instaurando la gratuidad de todos los procedimientos relacionados con la petición. Según la misma lógica, el artículo 227 del Tratado de funcionamiento de la Unión europea⁸⁷ (TFUE) establece que "*Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tiene el derecho a presentar, de forma individual o en asociación con otros ciudadanos o personas, una petición al Parlamento europeo sobre un tema relativo a las actividades de la Unión, y que lo conciernen directamente*". El CNDH recuerda la definición presentada en el párrafo primero del artículo 2 del proyecto de ley orgánica, en la que el Consejo garantiza, justificando por su ámbito general de trabajo, la concesión de este derecho a los **extranjeros** que residen legalmente en Marruecos.

48. El Consejo toma nota de que el artículo 136 de la Constitución consagra el principio de libre administración como un principio de organización regional y territorial. El segundo párrafo del artículo 140 de la Constitución establece que "*las regiones y otras colectividades locales tienen en sus atribuciones respectivas y en su ámbito territorial, una autoridad reguladora para el ejercicio de sus poderes.*" El ejercicio del derecho de petición previsto en el segundo párrafo del artículo 139 de la Constitución, cuyas modalidades están previstas en las leyes orgánicas relacionadas con las autoridades territoriales⁸⁸ no constituye, en opinión del Consejo, una forma de ejercicio del derecho de petición ante las colectividades locales. La definición dada en el párrafo primero del artículo 2 del proyecto de ley orgánica objeto de la presente opinión confirma esta tesis. El

⁸⁵ Traducción no oficial

⁸⁶ Law no. 43/90, as published in Series I of Diário da República no. 184 dated 10 August 1990, and amended by Laws nos. 6/93, 15/2003 and 45/2007, which were respectively published in Series I A of Diário da República no. 50 dated 1 March 1993, no. 129 dated 4 June 2003, and no. 163 dated 24 August 2007

⁸⁷ Tratado sobre la Unión europea y el tratado de funcionamiento de la Unión europea, versión consolidada; Boletín oficial de la Unión europea n° C 326 del 26/10/2012

⁸⁸ Véanse los artículos 118-122 de la Ley Orgánica 111-14 en regiones, 112-116 artículos de la Ley Orgánica de las provincias y prefecturas y los artículos 121-125 de la Orgánica relativa a las comunas.

CNDH propone incluir a las colectividades locales en la definición de los poderes públicos en el marco del párrafo segundo del artículo 2 del proyecto de ley orgánica y para incluir sistemáticamente las colectividades locales en todas las disposiciones del proyecto de ley orgánica en las que el gobierno y las dos cámaras del Parlamento son mencionados. Determinadas experiencias comparadas apoyan esta tendencia. La legislación portuguesa sobre el ejercicio del derecho de petición⁸⁹ es uno de los marcos jurídicos más desarrollados en esta área. El artículo 2 establece que las peticiones de los destinatarios son los poderes públicos en general. Precisa que el propósito de la petición se enviará a los poderes públicos con el fin de "*tomar, adoptar o proponer medidas*". Esta definición de carácter abstracto tiene dos ventajas: permite el ejercicio más amplio posible de este derecho siendo a la vez adaptado a la evolución de las modalidades de ejercicio de esta forma de participación ciudadana.

49. Recordando la especial naturaleza de la petición, el CNDH considera que el requisito de estar inscrito en las listas electorales para el ejercicio de este derecho no se basa en criterios objetivos y razonables. El Comité de Derechos Humanos ha señalado en el párrafo cuarto de su Observación general N° 25 que "*Todas las condiciones que rigen el ejercicio de los derechos protegidos por el artículo 25 [del Pacto Internacional de Derechos Civiles y política] deben basarse en criterios objetivos y razonables.*"

La evaluación del carácter razonable de la condición de inscripción en las listas electorales debe hacerse a la luz de su necesidad de ejercer el derecho de presentar a los poderes públicos "*una solicitud por escrito que contiene las reivindicaciones, propuestas o recomendaciones*" con el fin de "*tomar las medidas adecuadas al respecto*" tal y como viene previsto en el primer párrafo del artículo 2 del proyecto de ley. A partir de esta orientación general, el CNDH recomienda la eliminación del requisito de inscripción en las listas electorales en los apartados 3 y 4 del artículo 2 del proyecto de ley.

50. El CNDH también recomienda al legislador estudiar la posibilidad de reducir, a nivel del párrafo quinto del artículo 2 del proyecto de ley, el quórum mínimo del comité de presentación de la petición. Con respecto al mismo comité, el CNDH recomienda introducir en el párrafo antes citado una disposición según la cual la proporción de cada sexo dentro del comité no deberá ser inferior al 50%. Esta recomendación es parte de la aplicación del artículo 19 de la Constitución.

• **Recomendaciones relativas al artículo 3:**

51. El CNDH recomienda la eliminación de la condición *de interés general* prevista en el primer párrafo del artículo 3, ya que otorga, por su imprecisión, a la entidad encargada de examinar la admisibilidad material de la petición⁹⁰ un poder discrecional exorbitante que puede aumentar los riesgos de inadmisibilidad de las peticiones.

⁸⁹Law no. 43/90, as published in Series I of Diário da República no. 184 dated 10 August 1990, and amended by Laws nos. 6/93, 15/2003 and 45/2007, which were respectively published in Series I A of Diário da República no. 50 dated 1 March 1993, no. 129 dated 4 June 2003, and no. 163 dated 24 August 2007

⁹⁰ En este caso, la Comisión de Peticiones, creada ante el Jefe de Gobierno y la Comisión de peticiones creada ante cada cámara parlamentaria.

En caso de que se tome en consideración esta recomendación, el CNDH propone sustituir la condición de *interés general* por una disposición según la cual el tema de la petición debe referirse a la jurisdicción de la autoridad del poder públicodestinatario. Además de su objetividad, este criterio permite incluir en el proyecto de ley una cláusula de competencia similar a aquella prevista en virtud del artículo 3 del proyecto de Ley No. 64.14 que establece las condiciones y procedimientos para ejercer el derecho a presentar mociones en materia legislativa. A modo comparativo, según el artículo 227 del Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea, las peticiones deben referirse a asuntos de la competencia de la Unión Europea. La Unión aplica el criterio de competencia como condición de admisibilidad de las peticiones.

52. El CNDH también recomienda la introducción en el artículo 3 de dos disposiciones: la primera debe establecer explícitamente el carácter gratuito de todos los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición. La segunda disposición debe consagrar los derechos de los peticionarios a presentar peticiones en una de las lenguas oficiales de Marruecos (árabe o amazigh). Esta recomendación es parte de la aplicación del artículo 5 de la Constitución.

- **Recomendaciones relativas al artículo 4:**

53. El CNDH examinó las causas de inadmisibilidad previstas en el artículo 4 del proyecto de ley a la luz de los criterios preconizados por el Comité de Derechos Humanos: la objetividad y la razonabilidad de las condiciones de ejercicio del el derecho de petición. Las siguientes propuestas del CNDH pretenden lograr tres objetivos:

- Evitar transformar las condiciones de ejercicio del derecho de petición en restricciones;
- Limitar lo más posible el poder discrecional de las entidades encargadas de examinar la admisibilidad material de las peticiones;
- Extender el alcance del ejercicio del derecho de petición a través de una lectura sistemática de la Constitución.

54. En cuanto a las causas de inadmisibilidad previstas en el párrafo 1 del artículo 4, el CNDH recomienda:

- Reformular el primer motivo de inadmisibilidad, declarando inadmisibles las peticiones que contengan reivindicaciones, propuestas y recomendaciones relativas a las disposiciones excluidas de revisión constitucional en virtud del artículo 175 de la Constitución;
- A la vez que apoya la inadmisibilidad de las peticiones sobre casos llevados ante la justicia o aquellos objeto de una decisión judicial, el CNDH propone añadir una disposición redactada de la siguiente manera: "a excepción de las peticiones cuyo propósito es implementar los juicios de las autoridades públicas". El Consejo subraya a este respecto que el segundo párrafo del artículo 126 de la Constitución establece que "las autoridades públicas ... también están obligadas a prestar ayuda en lo que se refiere a la ejecución de las sentencias";
- Si el Consejo aprueba la inadmisibilidad de las peticiones sobre hechos sometidos al examen de las comisiones parlamentarias de investigación, recomienda añadir una excepción para la admisión de las peticiones en las que los peticionarios piden ser

escuchados en virtud del artículo 10 de la ley orgánica N° 085-13 sobre las modalidades para el funcionamiento de las comisiones parlamentarias de investigación⁹¹.

55. En cuanto a los motivos de inadmisibilidad previstos en el segundo párrafo del artículo 4, el CNDH recomienda:

- La supresión del motivo de inadmisibilidad por "*perjudicar el principio de continuidad del servicio público y el principio de igualdad entre las ciudadanas y los ciudadanos en el acceso a los servicios públicos.*" Esta formulación otorga a los poderes públicos en cuestión un poder discrecional exorbitante que puede aumentar los riesgos de inadmisibilidad de las peticiones. Este motivo de inadmisibilidad también parece innecesario si el legislador opta por la cláusula general de competencia que el CNDH ha propuesto introducir en el artículo 3 del proyecto de ley, ya que el artículo 154 de la Constitución dispone que "*los servicios públicos se organizan sobre la base de la igualdad de acceso de lo/as ciudadano/as, de la cobertura nacional equitativa y de la continuidad de los servicios prestados.*" Ningún poder público es, en principio, competente para recibir peticiones cuyo objeto es contrario a los principios establecidos en el artículo 154 arriba mencionado;
- La supresión del motivo de inadmisibilidad de las peticiones relativas a "reivindicaciones de sindicatos o partidos". Además del argumento del poder discrecional mencionado anteriormente, el CNDH considera que la formulación demasiado amplia de este motivo de inadmisibilidad puede excluir peticiones que contengan reivindicaciones, propuestas o recomendaciones en las áreas donde los partidos políticos y sindicatos trabajan con otros poderes públicos. Por ejemplo, la promoción de la participación en la vida nacional y en la gestión de los asuntos públicos es una misión encomendada por el artículo 7 de la Constitución a los partidos políticos. Esta misión concuerda con la de la movilización de los medios necesarios para promover la participación de lo/as ciudadano/as en las elecciones, que es una tarea asignada a los poderes públicos en virtud del párrafo 6 del artículo 11 de la Constitución. Según la misma lógica de ideas, la misión de promover los derechos e intereses socioeconómicos de las categorías representadas por los sindicatos, en virtud del artículo 8 de la Constitución, concuerda en varios aspectos con la tarea que incumbe al Estado, los establecimientos públicos y las colectividades locales de trabajar para la movilización de todos los recursos disponibles para facilitar la igualdad de acceso a los ciudadano/as de las condiciones que les permitan disfrutar de los derechos económicos y sociales garantizados por el artículo 31 de la Constitución;
- El mantenimiento de los motivos de inadmisibilidad de peticiones que revisten un carácter discriminatorio. El CNDH considera que este motivo se inscribe en el marco de la aplicación de las disposiciones del preámbulo que comprometen a Marruecos a eliminar y combatir todas las formas de discriminación. Los poderes públicos disponen en el

⁹¹ En virtud del artículo 10 de la Ley orgánica N° 085-13 sobre las modalidades de funcionamiento de las comisiones parlamentarias de investigación.

Cualquier persona cuya audición ha sido juzgada por una comisión de investigación debe transmitir la citación que le fue expedida, si es necesario, por un agente judicial u agente de la fuerza pública, a petición del Presidente de la comisión. Es audicionado bajo juramento de conformidad con las disposiciones del artículo 123 del Código de Procedimiento Penal, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 446 del Código Penal.

La comisión envía a las personas que no pueden desplazarse a uno o más miembros de la comisión, asistidos por un relator o uno de sus sustitutos para recoger sus testimonios.

estado actual de la legislación de un criterio adicional para la identificación de las peticiones que constituyen una discriminación que se define en el artículo 431-1 del Código Penal;

- La eliminación del motivo de inadmisibilidad de las peticiones que tengan "*un carácter ofensivo, difamatorio, engañoso o constituye una ofensa a las instituciones o a las personas.*" El CNDH considera que el hecho de mantener este motivo puede proporcionar una "*justificación legal*" para rechazar las peticiones que contienen argumentos críticos con respecto a una o más opciones de políticas públicas. El Consejo también recuerda la dimensión subjetiva en la evaluación del "*carácter abusivo, difamatorio, engañoso que constituyen una ofensa a las instituciones o personas*" que sólo la justicia puede juzgar en el marco de un juicio por difamación, por ejemplo. Este hecho en sí mismo constituye un riesgo adicional que justifica la eliminación de este motivo. El Consejo subraya que el Tribunal europeo de derechos humanos consideró en el caso de *Incal v. Turquía*⁹², que "*los límites de la crítica admisible son más amplios con respecto al gobierno que a un ciudadano privado, o incluso un político. En un sistema democrático sus acciones u omisiones deben estar sujetas a la estrecha vigilancia no sólo de las autoridades legislativas y judiciales, sino también de la opinión pública. Por otra parte, la posición dominante que ocupa hace que se muestre restricción en el uso de la vía penal, especialmente si hay otras maneras de responder a los ataques y críticas injustificados de sus adversarios.*"

56. Por último, el CNDH aprueba el contenido del último párrafo del artículo 4 que prevea un sistema de remisión entre los diferentes poderes públicos bajo la jurisdicción de otros órganos constitucionales. El Consejo subraya que este enfoque está en línea con las experiencias comparadas más avanzadas. Por ejemplo, la normativa interna de la Cámara de Diputados⁹³ española establece claramente en el dispositivo de tratamiento de las peticiones que son dirigidas, puentes de enlace entre las diferentes autoridades públicas en cuestión con un sistema de remisión ante el Defensor del Pueblo, el Senado, el gobierno, las autoridades judiciales, las autoridades locales y las comunidades autónomas.

• Recomendaciones relativas al artículo 6:

57. Según el mismo modo de facilitación de los procedimientos que constituye la base de sus recomendaciones en relación con la Ley No. 64.14, el CNDH recomienda:

- Introducir en el artículo 6 una disposición que permite a los peticionarios, al Comité de presentación de la petición y al representante de dicho comité gozar de la protección del Estado contra cualquier sanción o perjuicio o amenaza a causa de toda actividad legal

⁹²41/1997/825/1031 ; 9 de junio de 1998.

⁹³Section 49

1. The provisions of subsection 1 of the preceding Section shall be applicable to the Committee on Petitions.
2. The Committee shall examine each individual or collective petition received by Congress and may resolve upon the reference thereof, as may be appropriate and though the Speaker of the House, to:
 - i) The Defender of the People (Ombudsman).
 - ii) The committee of Congress that is considering the matter in iii) The Senate, the Government, the Courts, the Public Prosecutor, the Selfgoverning Community, Provincial Council, Canarian insular Council (Cabildo) or Town Council concerned.
3. The Committee may also resolve, if the reference provided for in the preceding paragraph is not appropriate, on the shelving of the petition with no further action.
4. In all cases the petition shall be acknowledged and the resolution shall be notified to the petitioner.

relacionada con la promoción de la petición (comunicación, abogacía, recogida de firmas ...)

- El CNDH observa con satisfacción que la última versión del proyecto de ley orgánica derogó la condición de legalización de las firmas. Recomienda en el mismo sentido reemplazar la condición de producción de copias de documentos nacionales de identidad mediante una simple mención del número del documento nacional de identidad en la lista de apoyo a la petición;
- Introducir una disposición que permite al comité de presentación de la petición proceder a la recogida de firmas por todos los medios independientemente de sus soportes y de sus modalidades de transmisión. El uso de la firma electrónica deberá cumplir con las disposiciones del artículo 6 de la Ley 53.05 relativa al intercambio electrónico de datos jurídicos⁹⁴. El CNDH recuerda a título comparativo que el reglamento de peticiones dirigidas al Bundestag alemán permite recoger las firmas electrónicas⁹⁵;
- Introducir una disposición en virtud de la cual se prohíbe rechazar toda petición por motivos formales. El CNDH propone notificar al representante del comité de presentación de la moción los casos eventuales de falta de determinados requisitos formales tales como el número necesario de firmas, o los datos relativos a las direcciones o números de los documentos nacionales de identidad de los peticionarios. Esta notificación será seguida por un plazo razonable concedido al agente para corregir estas deficiencias.

58. El Consejo también recomienda reducir de manera sustancial el umbral de firmas necesarias para presentar una petición. El CNDH considera que la redefinición del umbral debe tener en cuenta las condiciones mínimas necesarias para pedir la introducción de un artículo en la agenda de los consejos de las autoridades locales. Estos umbrales varían de 300 a 500 para las regiones (art. 120 de la Ley Orgánica 111-14), 300 prefecturas y provincias (art. 114 de la Ley Orgánica 112-14) y 100 a 400 de común (Art.123 de la ley orgánica 113-14). El Consejo invita al legislador a inspirarse de estos quórumos relativamente bajos para definir los umbrales de presentación de las peticiones a las colectividades territoriales cuyo tema no es sobre la inclusión de una cuestión en la agenda de los consejos de esas comunidades.

59. El Consejo recuerda que se han previsto facilidades similares en varias experiencias comparadas. Por ejemplo, el artículo 8 de la ley portuguesa sobre el ejercicio del derecho de petición⁹⁶ prohíbe a los destinatarios rechazar la petición por motivos de forma. El artículo 9

⁹⁴ El artículo 6 de la Ley 53.05, dispone lo siguiente:

La firma electrónica con autenticidad asegurada, prevista por las disposiciones del artículo 417-3 del Dahir sobre el Código de las obligaciones y contratos, deberá cumplir las siguientes condiciones:

Ser del propio firmante;

- Ser creada utilizando medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control;
- Asegurar con el acto con el que se une un vínculo de tal manera que cualquier cambio ulterior de dicho acto sea detectable.

Se deberán mencionar los datos de comprobación de la firma electrónica en el certificado electrónico con autenticidad asegurada previsto en el artículo 10 de esta Ley.

⁹⁵ Richtlinie öffentliche Petitionen : Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen (öP) gemäß Ziffer 7.1 (4) der Verfahrensgrundsätze, <https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.???rubrik.richtlinie.html>

⁹⁶ Law no. 43/90, as published in Series I of Diário da República no. 184 dated 10 August 1990, and amended by Laws nos. 6/93, 15/2003 and 45/2007, which were respectively published in Series I A of Diário da República no. 50 dated 1 March 1993, no. 129 dated 4 June 2003, and no. 163 dated 24 August 2007

precisa, sin embargo, algunas condiciones formales como el carácter escrito de la petición (incluyendo Braille si es necesario) y la firma de los peticionarios. En el mismo proceso de facilitación, la petición puede ser dirigida a los poderes públicos en cuestión por todos los medios de comunicación. La ley también ha optado por una definición mínima de los motivos de inadmisibilidad material, incluida la inclusión del objeto de la petición en el ámbito de competencia de la autoridad pública destinataria. Por último, la ley contiene disposiciones para el registro electrónico y la publicación de las peticiones.

• **Recomendaciones relativas al artículo 11:**

60. El CNDH invita al legislador a establecer una fecha límite para la presentación por parte del jefe de gobierno de la respuesta escrita al representante del comité de presentación de la petición con respecto a las medidas adoptadas por el gobierno objeto de la petición, incluyendo acciones y medidas que se propone adoptar en su caso.

• **Recomendaciones relativas al artículo 15:**

61. El CNDH invita al legislador a establecer una fecha límite para que el Presidente de la Cámara parlamentaria en cuestión envíe la respuesta escrita al representante del comité de petición con respecto a las medidas adoptadas por el objeto de la petición así como las cuestiones, las audiencias y las misiones de información eventuales que se llevaron a cabo sobre la base de la petición. El CNDH recuerda a este respecto que algunas experiencias comparadastienen previstos procedimientos específicos para las peticiones dirigidas a los parlamentos. Este es el caso de la asamblea nacional sudafricana⁹⁷ que ha establecido un comité parlamentario especial para recibir, investigar y tramitar las peticiones. En Italia, las peticiones dirigidas al Parlamento son revisadas por los comités pertinentes y pueden conducir a una interpelación parlamentaria del gobierno sobre la base de las peticiones estudiadas. Estos aspectos se rigen por el artículo 109 del Reglamento de la Cámara de Diputados⁹⁸. El Reglamento garantiza la trazabilidad de la petición, ya que es distribuida con la moción de interpelación dirigida al Gobierno. Según la misma lógica, la Comisión de Peticiones del Bundestag alemán (primera cámara parlamentaria) dispone de las competencias necesarias de investigación sobre las situaciones objeto de la petición. El artículo 110 del Reglamento de Procedimiento del Bundestag dispone que "*la Comisión de peticiones establece los principios según los cuales deben ser procesadas las solicitudes y reclamaciones y sobre las que se basan sus decisiones en cada caso. Cuando las solicitudes para obtener la producción de dossiers, informaciones o el acceso a los locales se hacen directamente a las autoridades federales, a los organismos públicos relacionados directamente con la Federación, a las instituciones y fundaciones de derecho público, el miembro competente del Gobierno federal debe ser informado. Del mismo modo, debe ser informado a su debido curso de la audiencia del peticionario, testigos o peritos.*"

⁹⁷National Assembly: Guide to Procedure 2004 (p133)

⁹⁸Republic of Italy: rules of procedure of the chamber of deputies , Text approved by the Chamber of Deputies on 18 February 1971, as last amended on 27 July 1999

CHAPTER XXV PETITIONS

RULE 109

1. Petitions received by the Chamber shall be examined by the appropriate Committees.
2. Consideration in Committee may be concluded with a resolution aimed at drawing the Government's attention to the requirements set out in the petition or with a decision to link the petition to a bill already entered in the agenda.
3. When a motion on one or more petitions is tabled, the text of the petition shall be printed and distributed together with the text of the motion in question.

• **Recomendaciones relativas a los artículos 15 y 16:**

62. El Consejo recomienda la introducción de un nuevo artículo entre los artículos 15 y 16 que prevería:

- La posibilidad de audicionar a los iniciadores de la petición por parte de la Comisión parlamentaria competente en los casos en que recibe de la Oficina de la Cámara parlamentaria competente una petición admisible. La consideración de esta propuesta también requiere la revisión de los reglamentos interiores de las dos cámaras parlamentarias;
- La publicación de las peticiones y las decisiones de su aceptación o rechazo en la página oficial del primer ministro, de las dos cámaras parlamentarias y de las colectividades locales.

• **Recomendaciones relativas al artículo 17:**

63. El CNDH propone reforzar el contenido del artículo 17 con una disposición que establece el compromiso de los gobiernos a realizar modificaciones razonables en el espacio en beneficio de las personas con discapacidad. Del mismo modo, el CNDH propone introducir en el mismo artículo una disposición que otorga el apoyo del Estado a las asociaciones que proporcionan el apoyo técnico a favor de los peticionarios (asistencia para la redacción, asesoramiento jurídico y técnico y apoyo para la abogacía, etc.)