



H. CÁMARA DE DIPUTADOS

Entre Ríos

PROYECTO DE LEY

**LA HONORABLE LEGISLATURA DE LA PROVINCIA  
SANCIONA CON FUERZA DE  
LEY**

**Artículo 1º)** Modifícase el artículo 162 de la Ley nº 10.027, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*"Artículo 162º: El electorado es titular de los derechos de iniciativa popular, consulta popular, referéndum y revocatoria de los funcionarios electivos municipales.*

*En tanto el Municipio no haya sancionado la respectiva reglamentación mediante ordenanza aprobada con mayoría de la totalidad de los miembros del Concejo Deliberante, dichos institutos se regirán por las normas contenidas en el presente Capítulo y en todo lo que no esté previsto en el mismo, por la ley provincial que los regula.*

**Artículo 2º)** Modifícase el artículo 163º de la Ley nº 10.027, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*"Artículo 163º) Todos los habitantes mayores de dieciséis años, con dos años de residencia inmediata en el Municipio, tienen derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de ordenanzas sobre asuntos de interés y competencia municipal, en la forma y condiciones que reglamente la ordenanza respectiva, o en su defecto, la presente ley.*

*La iniciativa popular deberá deducirse por escrito y deberá observar los siguientes requisitos:*

*a) La presentación por los promotores ante el Concejo Deliberante del proyecto de Ordenanza comprendido por el texto normativo y sus fundamentos en términos claros y acompañado de un escrito en el que conste nombre, apellido, tipo y número de documento, y domicilio real de los promotores de la iniciativa;*

*b) La adhesión de no menos del dos por ciento (2%) de los vecinos*



## H. CÁMARA DE DIPUTADOS

Entre Ríos

*del Municipio según el padrón utilizado en el último comicio para la renovación de autoridades municipales, mediante planillas en donde conste la firma, aclaración del nombre, apellido, número y tipo de documento y domicilio que figure en dicho padrón electoral. En ningún caso la adhesión podrá ser menor a cincuenta (50) vecinos.*

*c) Las planillas de recolección de firmas para promover una iniciativa deberá contener impreso, un resumen del proyecto de Ordenanza a ser presentado.*

*d) Recibida la documentación, se verificará la autenticidad de las firmas por parte de las autoridades del Concejo Deliberante mediante el sistema de muestreo, procurando que las seleccionadas correspondan a diversas planillas presentadas.*

*El reconocimiento de firmas seleccionadas al azar, se cumplirá por parte de los vecinos ante el Concejo Deliberante o en el domicilio denunciado en la planilla, ante el funcionario que el Concejo autorice.*

*El tamaño de la muestra no podrá ser inferior al cuatro por ciento (4%) de las firmas presentadas y en ningún caso menor a treinta (30) firmas.*

*En caso de impugnación de firma, acreditada la falsedad, se desestimaré la misma del cómputo de firmas para el proyecto de iniciativa popular, sin perjuicio de las demás acciones penales a que hubiere lugar, la planilla de adhesiones es documento público. Si se verificase la falsedad de un quince por ciento (15%) o más de firmas seleccionadas para su reconocimiento, se desestimaré el proyecto de iniciativa popular.*

*El procedimiento de verificación de firmas no podrá exceder de veinte (20) días hábiles a partir de su presentación en el Concejo Deliberante.*

*e) Verificado el cumplimiento de los recaudos formales, el proyecto de ordenanza será anunciado en la primera sesión ordinaria que se realice y pasará sin más trámite a la Comisión que corresponda.*



## H. CÁMARA DE DIPUTADOS

Entre Ríos

*f) El tratamiento por la Comisión no podrá superar los seis meses corridos contados desde la fecha de haber sido anunciado. La Comisión invitará a los vecinos promotores a exponer en relación al proyecto, sus fundamentos, la conveniencia y oportunidad de su aprobación.*

*Transcurrido el plazo señalado en este inciso sin que la Comisión haya producido despacho o dictamen, el proyecto de ordenanza ingresará al orden del día de la primera sesión ordinaria para su sanción o rechazo por parte del Concejo Deliberante.*

*Podrán ser objeto de iniciativa popular todas las materias que sean de competencia del Concejo Deliberante con excepción de las cuestiones atinentes a convocatoria a la Convención cartular, régimen electoral, tributos, retribuciones y presupuesto.*

**Artículo 3º) De forma.-**



H. CÁMARA DE DIPUTADOS

Entre Ríos

## FUNDAMENTOS

Honorable Cuerpo:

Mediante el presente proyecto pretendemos devolver a los municipios entrerrianos -expresamente y sin ambages- la posibilidad de ejercer facultades autónomas sancionando cada corporación su propio régimen de "mecanismos de democracia participativa". En esa inteligencia, propiciamos, además, modificar la regulación actual referida a la iniciativa popular contenida en la ley orgánica de municipios. En efecto, el proyecto de ley, postula la modificación del artículo 163º de la Ley 10.027 que es la norma que establece las condiciones para la presentación de proyectos de ordenanzas a través del mecanismo de la iniciativa popular.

### **Valor de la participación en la construcción democrática de los municipios.**

La democracia no es un conjunto de valores eternos que deben ser descubiertos ni un entretenimiento participativo sin objetivos, sino una peculiar manera de "hacer política" consistente en debatir y decidir acerca de asuntos de carácter público, donde los vecinos puedan opinar y proponer en un marco de tolerancia y de buena fe, demostrada por los resultados.

Así, entonces, la participación semi-directa de los ciudadanos en la regulación de asuntos que hacen a la calidad de vida, de los servicios o de las instituciones es un canal orgánico de expresión popular cuyos resultados permiten mejorar la calidad democrática.

*"Mientras más se participa, más se sabe lo que se quiere y lo que se rechaza, más se ejercita el sentido crítico en torno a ciertos principios o valores que antes parecían inmutables o indiscutibles, más se instala la tolerancia (aceptar que existe "el otro" y que piensa distinto que yo) y la buena fe (aceptar de antemano la posibilidad y reconocer, llegado el caso, que los argumentos del otro son más consistentes que los míos). Por eso, a mayor participación, mayor conocimiento de la realidad social y mejor calidad de las decisiones comunes. Decisiones comunes que serán mejor defendidas porque no surgen de la imposición, o de la improvisación, sino de la participación consciente. En suma, decisiones que son asumidas como propias". (Rosatti, Horacio D. "Tratado de Derecho Municipal", Editorial Rubinzal Culzoni, Santa Fe, año 2001, Tomo IV, pág.14).*



H. CÁMARA DE DIPUTADOS

Entre Ríos

## **La democracia semi - directa como democracia de proximidad.**

La iniciativa popular como institución de la democracia directa comienza a ejercerse por el vecino, a partir de la institución de gobierno más cercana: el municipio.

Natural e históricamente fue así. De allí la importancia de que el orden legal municipal cuente a la iniciativa como una herramienta importante de participación ciudadana y explica por qué, tanto la Constitución provincial del año 1933 como la del año 2008, establecieron, -luego de asegurar **autonomía institucional, política y administrativa** a los municipios-, que otorgaban la potestad de regulación del derecho de iniciativa popular a las municipalidades (art. 193º de la C. P. de 1933 y arts. 231º y 238º de la C.P. de 2008) exigiendo que esta institución estuviese incluida en el texto de las Cartas Orgánicas.

En apariencia, el Texto Magno entrerriano que vio la luz en noviembre de 2008, eliminó las categorías de municipios. Decimos en apariencias, porque el artículo 231º estableció y no tan implícitamente, dos categorías de estados municipales, según cuenten con más o menos de diez mil habitantes, consagrando para los primeros la facultad de dictar sus propias cartas orgánicas. No obstante, para aquellos municipios de menos de diez mil pobladores y para los demás que no hayan hecho uso de ese derecho, su regulación, conforme manda la Constitución provincial en su artículo 239º, está dada por la ley orgánica.

Es decir que todos los municipios que no cuenten con carta orgánica, están regulados por la ley.

La cláusula que impone requisitos a las cartas orgánicas se encuentra en el artículo 238. En particular si se sanciona una constitución local necesariamente deberá asegurar, entre otras cosas, "*el derecho de consulta, iniciativa, referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato*". Pero en una interpretación sistémica de la Sección IX de la Carta provincial, en modo alguno puede colegirse que el derecho de regular esos institutos corresponda únicamente a la Convención municipal. Ello así, **no hay impedimento ni prohibición** para que la Ley Orgánica reconozca, a su vez, la potestad originaria de las Municipalidades de dictarse sus propias Ordenanzas reguladoras de instituciones de la democracia semi - directa.



## H. CÁMARA DE DIPUTADOS

Entre Ríos

Todo ello, **como consecuencia de la autonomía institucional y política** que le reconoce la Constitución a los municipios, tengan o no dictadas sus Cartas Orgánicas.

Por lo tanto, nada obsta para que, la Ley de Municipios, reconozca que, en materia de institutos de la democracia semi – directa, regirá la Ley sólo en tanto y en cuanto los "*munícipes*" no hayan sancionado las Ordenanzas regulatorias de dichas instituciones.

Es decir, la Ley Orgánica de Municipios, en materia de instituciones de la democracia participativa o semi-directa, deberá regir supletoriamente y sólo ante el supuesto de inexistencia de Ordenanza regulatoria de la institución de que se trate. Ello así, por imperio de la **autonomía institucional** que garantiza la Constitución provincial (art. 231) a las municipios.

En otro sentido, debemos reconocer que la falta de sanción de las Cartas Orgánicas municipales no priva a los Municipios de su capacidad de detentar autonomía. Verbigracia, la autonomía económico-financiera o administrativa, no son en absoluto cuestionadas, así como tampoco la continuidad de vigencia de un cúmulo de ordenanzas sancionadas con antelación a la vigencia de la Ley 10.027.

En síntesis, nada obsta a que la Legislatura de la provincia deje expresamente establecida las facultades de los municipios de dictar sus propias ordenanzas regulatorias de la estos institutos participativos, declarando a la ley provincial supletoria y aplicable sólo en aquellos casos de municipios que no hubieren sancionado sus respectivas ordenanzas sobre la materia.

### **Limitaciones impropias al derecho garantizado de participación semi – directa.**

La práctica de los ciudadanos que aspiran a ejercer derechos reconocidos por la democracia se ve a menudo jaqueada por normas que desde un punto de vista discursivo parecen seguir los preceptos constitucionales, pero en la realidad los limitan al punto de tornarlos inaccesibles.

En el caso que nos ocupa, la Provincia, a través de normas que regulan instituciones de la democracia participativa municipal, coloca, para



## H. CÁMARA DE DIPUTADOS

Entre Ríos

su ejercicio, exigencias que se tornan irrazonables y pueden constituirse en un valladar muy difícil de sortear.

En particular esto ocurre con el procedimiento que prevé el artículo 163º de la Ley de Municipios para el ejercicio de la participación a través de la "iniciativa popular" de ordenanzas, mecanismo utilizado profusamente en Europa, pero que aquí luce como restringido, dado el tenor de las exigencias impuestas a los vecinos.

El mencionado artículo 163º de la Ley 10.027, apartándose de antecedentes importantes, opta por exigir un quantum de firmas equivalente al 3% del padrón –el máximo número posible que admite la Constitución Nacional en su art. 39º- sin tomar siquiera en cuenta que la Ley Nacional nº 24.747 (sancionada en 1996) establece un piso mínimo del 1,5 % y la Constitución provincial el 2%.

Sin embargo, este requisito, aun cuando es inexplicablemente más gravoso que en otras legislaciones, no resulta inaccesible para los ciudadanos que deseen presentar una Ordenanza por el trámite de iniciativa popular. Se puede cumplir.

Lo que resulta de casi imposible cumplimiento, en particular para los municipios medianos y grandes, es lo que mencionamos a continuación y constituye quizá la mortaja que la Ley 10.027 le ha colocado – en la especie- al derecho de participación democrática directa de todos los vecinos de Entre Ríos.

Nos referimos al requisito de presentar la totalidad de ese 3% de firmas **certificadas por Escribano Público, Juez de Paz o Autoridad Policial**. Esto y decirle al vecino "no queremos que usted participe" es decir exactamente lo mismo.

Analicemos las opciones que obligatoriamente da la ley:

1) Certificación de firmas por Escribano Público. Los escribanos públicos cobran honorarios por la certificación de cada firma, tarea notarial que, con suerte, podría insumir un tiempo aproximado, de 20 a 30 minutos o más por persona.

Conforme esta Ley, por ejemplo, en Paraná, para presentar una ordenanza por el procedimiento de iniciativa popular se precisarían más de



## H. CÁMARA DE DIPUTADOS

Entre Ríos

5.000 firmas certificadas por Escribano. Estimativamente, se necesitarían como mínimo \$ 1.500.000,00 para pagar las 5.000 certificaciones notariales. Suena un tanto absurdo exigirle esto a los vecinos.

### 2) Certificación de firmas por autoridad policial o por juez de paz.

Sabido es que la autoridad policial para estos menesteres trabaja de lunes a viernes. Del mismo modo los jueces de paz. Los vecinos, en su mayoría, son personas que trabajan de lunes a viernes. Incluso los sábados. En general cumplen igual o más carga horaria laboral que los funcionarios y los jueces. Debido a esta simple razón, pública y notoria, los vecinos que intentan participar, militan por la recolección de firmas para cumplir con los recaudos de admisibilidad de la Ordenanza impulsada por el trámite de Iniciativa Popular, cuando no tienen que cumplir tareas laborales o profesionales, es decir, en general sábados, domingos o feriados.

De manera que, la concurrencia o el acompañamiento de cada uno de los firmantes al despacho del funcionario policial o juez de paz, para tramitar la certificación de la firma podría presentarse inalcanzable y conspirar contra la realización del derecho de participación, razón por la cual, las tres opciones dadas por la Ley 10.027, no deberían imponerse obligatoriamente, dado que podrían resultar gravosas o inconvenientes. De allí que, en esa inteligencia, prevemos, un sistema similar al que tiene la ley nacional en la materia, fuente en la que hemos abrevado.

### **La iniciativa legislativa popular en jurisdicción nacional.**

La ley 24.747 reglamenta la iniciativa popular para presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados de la Nación. Para prosperar, el trámite de la iniciativa debe presentarse acompañado por el 1,5 % del padrón electoral utilizado para la elección de diputados de la nación (art. 4º). La autenticidad de estas firmas es verificada por la Justicia Electoral Nacional, por el sistema de muestreo.

*“El tamaño de la muestra no podrá ser inferior al medio por ciento (0,5%) de las firmas presentadas. En caso de impugnación de firma, acreditada la falsedad, se desestimará la misma del cómputo de firmas para el proyecto de iniciativa popular, sin perjuicio de las demás acciones penales a que hubiere lugar, la planilla de adhesiones es documento público. En caso de verificarse que el cinco por ciento (5%) o más de firmas presentadas sean falsas, se desestimará el proyecto de iniciativa*



## H. CÁMARA DE DIPUTADOS

Entre Ríos

*popular*” reza el artículo 7º de la norma sancionada por el Congreso de la Nación.

Este antecedente nacional, que data de 1996, debería haber sido considerado por los legisladores provinciales al sancionar, en 2011, la Ley Orgánica de Municipios, ya que – no obstante los principios del federalismo, resulta saludable guardar correlación armónica con las normas de la esfera nacional.

Debido a este retroceso legal que afecta a los ciudadanos de los municipios entrerrianos privándolos simple y llanamente del derecho a la participación semi – directa en la proposición de ordenanzas -por someterlos al cumplimiento de recaudos de casi imposible cumplimiento-, la propia Constitución provincial, tan progresista y avanzada, aparece boicoteada, al transformarse sus derechos y garantías, por vía de normas de inferior jerarquía (Ley 10.027 y sus reformas) en meras tiras de papel.

### **Conclusión**

Presentamos este proyecto, sostenido por el antecedente nacional y el de ordenanzas de municipios de la provincia, sancionadas con anterioridad a la Ley nº 10.027 -tal por ejemplo, la Ordenanza nº 8240 de Paraná- que permitían a los vecinos el ejercicio del derecho de iniciativa popular.

La práctica real, en territorio, demuestra que a partir de la sanción de la Ley 10.027 nunca más se presentaron a los Concejos Deliberantes proyectos de ordenanzas por el trámite de iniciativa popular. Al entrar en vigencia el artículo 163º de la Ley 10.027 la democracia comunal se vio afectada.

Nosotros deberíamos impulsar el camino correcto, es decir, deberíamos devolverle a los municipios su capacidad de regularse sus instituciones de la democracia semi – directa y a la par deberíamos reformular el artículo 163º para eliminar un recaudo de imposible cumplimiento sustituyéndolo por requisitos accesibles, tal como lo ha hecho la legislación nacional.

Bajo de tales consideraciones - y las que podemos verter en ocasión de su tratamiento - dejamos fundamentada la iniciativa que antecede, impetrando de nuestros pares la aprobación de la misma.



**H. CÁMARA DE DIPUTADOS**

Entre Ríos



**H. CÁMARA DE DIPUTADOS**

Entre Ríos