



CÁMARA DE DIPUTADOS  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

|                     |          |
|---------------------|----------|
| CÁMARA DE DIPUTADOS |          |
| MESA DE MOVIMIENTO  |          |
| 16 NOV 2016         |          |
| Recibido.....       | Hr. 1700 |
| Exp. N° 32267       | C.D.     |

**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE**

**SANCIONA CON FUERZA DE**

**LEY:**

**INSTITUTOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN LAS  
MUNICIPALIDADES**

**ARTICULO 1°.-**Incorpóranse como Capítulo XI bis y a continuación del artículo 106 de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 2756 (t.o. Decreto N° 67/85), las siguientes disposiciones:

**CAPITULO XI BIS**

**Institutos de democracia semidirecta.**

**Artículo 107.- Titularidad:** El electorado es titular de los derechos de iniciativa popular, referéndum, consulta popular, revocatoria y audiencia pública, en los términos de la presente ley.

**Artículo 108.- Gastos:** Los gastos que demande el ejercicio de los derechos instituidos en el presente Capítulo, estarán a cargo de la respectiva Municipalidad. Las autoridades municipales deberán arbitrar los recursos suficientes para atender las erogaciones correspondientes.

**SECCION 1**

**Iniciativa popular**

**Artículo 109.- Procedencia:** Los electores que se encuentren habilitados para votar en el padrón electoral municipal, podrán ejercer el derecho de



iniciativa popular para presentar proyectos de ordenanzas, conforme a la presente ley

**Artículo 110.-** Competencia y excepciones: Pueden ser objeto de iniciativa popular todas las materias que sean competencia propia del Concejo Municipal .con excepción de los proyectos referidos a la creación de nuevas secretarías o dependencias; presupuesto , en cuanto importe ampliación de gastos; tributos; convenios inter jurisdiccionales; todo otro asunto que importando u un gasto no prevea los recursos para su financiamiento y reforma de la Carta Orgánica, si la hubiere dictado.

**Artículo 111.-** Porcentaje de adhesiones y padrón electoral: El proyecto de ordenanza de iniciativa popular requerirá la firma de un número de electores del municipio no inferior al tres por ciento (3%) del total del padrón electoral utilizado en el último comicio municipal, anterior a la presentación de la iniciativa.

**Artículo 112.-** Requisitos para su presentación: La iniciativa popular deberá deducirse por escrito y contener:

- a) El texto de la iniciativa en forma de ordenanza, con una exposición de motivos que la fundamente;
- b) La nómina de el o los promotores -hasta diez- de la iniciativa, con indicación de sus datos de identidad personal y domicilio, debiendo unificarse este último a los efectos de las notificaciones;
- c) Las planillas con las firmas de los adherentes, con aclaración de los nombres, apellidos, documentos de identidad y domicilios que figuren en el padrón electoral.

**Artículo 113.- Contenido de las planillas:** Las planillas de recolección de firmas para promover la iniciativa popular deberán contener impreso el



proyecto íntegro de ordenanza y la nómina de el o los promotores de la iniciativa.

**Artículo 114.- Certificación de las firmas:** Las firmas de los adherentes a la iniciativa popular, así como las de los promotores, deberán estar autenticadas por autoridad judicial o por los funcionarios autorizados por la Ley Electoral Provincial, en procedimiento gratuito y bajo las formalidades de la ley.

**Artículo 115.- Lugar de presentación y tramitación:** El proyecto de iniciativa popular será presentado en la Mesa de Entradas del Concejo Municipal.

El Presidente del Concejo ordenará que se verifique si el proyecto reúne los requisitos exigidos por esta ley. En caso negativo, se decidirá su inadmisibilidad. En caso afirmativo, el proyecto será admitido como asunto entrado y se le dará el trámite dispuesto por el Reglamento del Concejo.

El proyecto deberá ser despachado y tratado dentro del plazo de seis (6) meses de admitido. En su defecto, vencido ese plazo, se incorporará como primera preferencia en el orden del día de la primera sesión ordinaria siguiente que realice el Concejo.

El rechazo del proyecto no admite recurso alguno.

Los promotores de la iniciativa popular tendrán derecho a ser escuchados por la Comisión del Concejo que trate el proyecto.

## Sección 2

### Referendum y consulta popular.

**Artículo 116.- Derechos de referéndum y de consulta popular:** El electorado municipal podrá ser llamado a decidir sobre la ratificación de



una ordenanza -referendum-, o convocado a consulta popular no vinculante sobre materias de la competencia del Concejo Municipal o del Departamento Ejecutivo.

**Artículo 117.- Referendum obligatorio:** Deben someterse a referéndum obligatorio:

- a) Las ordenanzas que dispongan el desmembramiento del territorio o su fusión con otros municipios o comunas;
- b) Los proyectos de ordenanzas que tengan origen en el derecho de iniciativa popular y que hayan sido presentados por no menos del veinticinco por ciento (25%) del electorado y concurren algunas de estas circunstancias:
  1. Cuando no son tratados por el Concejo Municipal dentro del plazo de seis (6) meses, a contar de su admisión;
  2. Cuando habiendo sido el proyecto sancionado por el Concejo Municipal es vetado por el Departamento Ejecutivo y aquel no insistió con la mayoría necesaria;
  3. Las enmiendas a la Carta Orgánica, si la hubiere sancionado.

**Artículo 118.- Convocatoria y requisitos:** El referéndum obligatorio será convocado por el Presidente del Concejo Municipal.

La convocatoria a referéndum deberá contener el texto íntegro de la ordenanza sometida a consideración del electorado.

La boleta deberá ser confeccionada en forma clara y en la misma se requerirá una respuesta afirmativa (SI) o negativa (NO).

El sufragio será obligatorio.



**Artículo 119.- Validez del resultado:** El referéndum obligatorio surtirá efectos cuando haya emitido su voto más del cincuenta por ciento (50%) de los electores inscriptos en el padrón electoral.

**Artículo 120.- Promulgación y reglamentación:** Si la ordenanza obtuviera la aprobación del electorado alcanzando la mayoría de votos válidos afirmativos, pasará al Departamento Ejecutivo para su promulgación, no pudiendo ser vetada.

De ser necesario el Departamento Ejecutivo deberá reglamentar la ordenanza dentro de los treinta (30) días de su promulgación.

**Artículo 121.- Consulta popular:** El Concejo Municipal o el Departamento Ejecutivo, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar al electorado a consulta popular no vinculante.

El voto de los electores no será obligatorio.

### Sección 3

#### Revocatoria popular

**Artículo 122.- Alcance de este derecho:** La revocatoria popular es el derecho de los electores a destituir a los funcionarios electivos antes de la finalización de sus mandatos.

**Artículo 123.- Sujetos activos:** La revocatoria puede ser promovida por un número de electores no inferior al veinte por ciento (20%) del padrón electoral utilizado en el último comicio electoral.

**Artículo 124.- Requisitos y carácter:** Para que la revocatoria prospere es necesaria la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos y que haya sufragado más del cincuenta los electores empadronados. El sufragio es obligatorio.



**Artículo 125.- Plazos para la revocatoria:** Los funcionarios electivos podrán ser sometidos a este procedimiento luego de transcurrido un año en el ejercicio de sus mandatos y siempre que faltare más de un año para la expiración de los mismos.

No podrá intentarse una nueva revocatoria contra el mismo funcionario sino hubiere transcurrido, por lo menos, el término de un año entre una y otra.

**Artículo 126.- Requisitos de la presentación:** La solicitud de revocatoria deberá presentarse con sus fundamentos, ante el Tribunal Electoral competente.

No puede fundarse en vicios relativos a la elección de aquellos funcionarios cuya destitución se pretende.

**Artículo 127.- Vista y publicidad:** De la solicitud de revocatoria se correrá vista, por el término de cinco (5) días hábiles al funcionario afectado. La solicitud y la respuesta se harán públicas junto con la convocatoria al acto eleccionario.

**Artículo 128.- Suscripción de solicitudes:** Las solicitudes serán suscriptas en el local que el Tribunal Electoral habilite al efecto, previa comprobación de la identidad del firmante. El Tribunal Electoral fijará el plazo dentro del cual se suscribirán las solicitudes, el que no podrá ser inferior a cinco (5) días hábiles ni superior a veinte (20) días hábiles. Vencido dicho plazo, si no se lograsen los porcentajes a que refiere el artículo 123, las actuaciones se archivarán sin más trámite.

**Artículo 129.- Resolución del Tribunal Electoral:** El Tribunal Electoral se limitará a constatar, en un plazo no superior a quince (15) días hábiles si se han cumplido los requisitos exigidos por esta ley, debiendo hacer conocer públicamente su resolución.



Los electores podrán recurrir la resolución, ante el propio Tribunal Electoral, dentro del plazo de cinco (5) días hábiles. El Tribunal Electoral resolverá la impugnación dentro de igual término. Su resolución será definitiva e irrecurrible.

**Artículo 130.- Convocatoria a elecciones. Obligatoriedad y efectos:**

El Tribunal Electoral convocará a elecciones dentro del plazo de cinco (5) días hábiles siguientes.

Los comicios deberán realizarse en un día inhábil, entre los treinta (30) y los sesenta (60) días siguientes.

El electorado deberá sufragar en una boleta que exprese claramente si vota por la destitución (SI) o por la confirmación (NO) de cada uno de los funcionarios sometidos al pronunciamiento.

El sufragio es obligatorio.

Los partidos políticos tendrán derecho a fiscalizar el acto eleccionario.

La revocatoria tendrá efecto vinculante siempre que los votos afirmativos válidamente emitidos, superen el cincuenta por ciento (50%) del total de los electores habilitados para votar del padrón electoral municipal.

Si por la revocatoria debiera convocarse a elecciones, no podrán ser candidatos los funcionarios removidos. Los electos asumirán para completar el período.

#### **Sección 4**

#### **Audiencia pública**

**Artículo 131.- Concepto:** La audiencia pública es una forma de participación a través de la cual los vecinos electores proponen a la



administración municipal la adopción de determinadas medidas para satisfacer sus necesidades vecinales, o reciben de ésta información de actuaciones de su competencia.

Las audiencias se realizan en forma verbal, en un solo acto, al que podrán asistir los vecinos interesados.

La audiencia pública podrá ser solicitada por un grupo de vecinos, por entidades representativas de los vecinos o por el Departamento Ejecutivo Municipal.

**Artículo 132.- Reglamentación:** El Concejo Municipal deberá reglamentar el procedimiento a seguir para la realización de las audiencias públicas, garantizando y promoviendo este procedimiento de participación ciudadana.

La reglamentación contemplará los siguientes requisitos mínimos:

- a) El número de firmas requeridas;
- b) Temario a tratarse en las audiencias;
- c) Plazo para su realización, luego de efectuada la solicitud respectiva, el que no podrá exceder de los treinta (30) días corridos desde su presentación;
- d) Condiciones que deben reunir las entidades representativas de los vecinos;
- e) La obligación de la presencia de los titulares de los órganos de gobierno municipal que deban suministrar la información requerida.

**Artículo 133.- Comisiones de vecinos:** El municipio garantiza y promueve la formación y el funcionamiento de comisiones de vecinos para la satisfacción de sus necesidades comunes y el mejoramiento de su calidad de vida, sobre la base de principios de colaboración mutua y solidaridad vecinal.





La ordenanza establecerá su régimen jurídico y los requisitos para su funcionamiento y garantiza su accionar pluralista, con participación en la gestión municipal, respetando el régimen representativo, republicano y democrático.

**ARTÍCULO 2°.- Texto ordenado:** El Poder Ejecutivo procederá a ordenar el texto vigente de la Ley N° 2756 de acuerdo a las modificaciones introducidas por la presente, dentro de los treinta (30) días de su promulgación.

**ARTÍCULO 3°.-** Modifícase el artículo 37 de la Ley N° 4990, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 37.- Corresponde al Tribunal Electoral:

- a) Efectuar ante las autoridades competentes, las gestiones necesarias para el cumplimiento de su cometido;
- b) Contratar la adquisición de útiles, impresiones y demás trabajos tendientes a la realización de los fines de esta ley, todo con conocimiento y aprobación del Poder Ejecutivo;
- c) Designar los miembros de las mesas receptoras de votos y disponer las medidas conducentes a la organización del comicio;
- d) Decidir sobre la validez o invalidez de los votos impugnados;
- e) Calificar las elecciones de gobernador y vicegobernador, convencionales constituyentes, senadores, diputados, concejales municipales, intendentes y miembros de comisiones de fomento;
- f) Extender a los efectos los respectivos diplomas;
- g) Practicar los escrutinios definitivos;
- h) Desempeñar las demás funciones que se le encomiendan por la presente ley y por leyes especiales.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Fuera de los plazos fijados con términos perentorios el Tribunal Electoral deberá expedirse dentro de los diez (10) días de sometidos a su consideración los asuntos de su competencia.

**ARTICULO 4°.-** Comuníquese al Poder Ejecutivo.



JULIO EDUARDO EGGIMAN  
Diputado Provincial



## FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Elevo a consideración de esta Cámara este proyecto de ley por el que se incorporan, como un nuevo Capítulo de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 2756, instituyéndose los institutos de democracia semidirecta mas conocidos: iniciativa popular, referéndum, consulta popular, revocatoria popular y audiencia pública).

Es de hacer notar que una iniciativa similar fue presentada por el diputado del P.J. mandato cumplido Danilo Kilibarda, que obtuvo media sanción de la Cámara de Diputados y caducó , por falta de tratamiento, en la Cámara de Senadores.

Dada la importancia del tema me permito reproducirlo con algunas modificaciones.

Mediante este proyecto de ley se procura seguir cumpliendo el mandato constitucional de asegurar al electorado un mayor grado de participación en la vida pública. Lo hacemos incorporando una serie de institutos de democracia semidirecta en la vida de los municipios, que es el ámbito de mas fácil aplicación.

Quiero recordar que estas formas semidirectas de democracia en las municipalidades de la Provincia fueron proyectadas, en términos similares, por el Poder Ejecutivo, mediante el Mensaje N° 2483 del 4 de abril de 2002, sin que mereciera atención legislativa.

Es de destacar que la Ley de Comunas N° 2439, que data del año 1935, ya prevé algunos de estos institutos en sus artículos 41, 69, 75, 76, 77, 78, 149 y 154. La Constitución nonata de 1921, al regular el régimen municipal, establecía la consulta popular para los casos de anexión o segregación de territorios municipales - Artículo 140 - y preveía



que corresponden al cuerpo electoral de los municipios los derechos de iniciativa, referéndum y revocación, en la forma que lo reglamenten las respectivas cartas y leyes orgánicas - Artículo 141 -.

Es común acudir a Posada para señalar la doble función que se atribuye al sufragio: la de intervención directa en tareas específicas de gobierno y la de tramitación electoral, para la designación de representantes. La primera de las funciones indicadas es conceptuada como de democracia directa, y el cuerpo electoral es órgano del gobierno (Posada, Adolfo, El derecho político, Madrid, 1935, T. II, p. 449).

Estas expresiones de democracia, donde el poder de decisión no se transfiere a otros - los representantes-, surge en sociedades sencillas y de escasa población. Las conoció Grecia; existió entre los Germanos; se practicaron en España, en los Concejos Abiertos, y se la menciona en Inglaterra, en las asambleas de parroquia (Parish meeting), o en Estados Unidos, en las asambleas de barrio (Town meeting). Pero donde los autores coinciden que han perdurado a través de los tiempos es en algunos cantones montañoses de Suiza, donde las Landsgeimeinde, asambleas populares donde se reúnen, por lo menos una vez al año el último domingo de abril, todos los vecinos del lugar y ejercen directamente la soberanía.

Por su parte Mario Justo López nos dice: "Si se desea dar nombre propio a cada uno de los casos considerados, habría que hablar de participación en un régimen de democracia directa o mediante formas semidirectas (intervención de cada ciudadano en la elaboración y toma de las decisiones políticas); de participación en un régimen de representación funcional (intervención de los miembros de la comunidad a través y mediante los grupos intermedios de que forman parte, a título asesor o actor generalmente lo primero-, en la elaboración y toma de las decisiones políticas); de participación social (acción de los miembros de la



comunidad, a través de determinados grupos intermedios no estatales, en tareas destinadas a satisfacer necesidades de aquella); de participación en un régimen representativo o participación ciudadana propiamente dicha (intervención de cada ciudadano en los grupos y actividades propias de tal régimen -elecciones, partidos políticos, propaganda, etc.)(López, Mario Justo, Introducción a los estudios políticos, Ed. Depalma, 1987, T.II, p. 411).

Entre las formas de democracia directa o pura y las indirectas o a través de los representantes, existen otras que combinan aspectos de ambas. Ese tercer tipo es el de las formas llamadas de democracia semidirecta. Surgen como una necesidad de legitimar a los órganos de representación a través de la intervención directa del pueblo. Es como si los mandantes, sin revocar el mandato otorgado a los mandatarios, ejercieran por sí mismos las facultades que les pertenecen.

Si bien estas expresiones de representación por participación directa reconocen antecedentes lejanos en la historia, han reaparecido a principios del siglo XX, luego de la primera guerra mundial. Es como un retorno a la teoría contractualista de Rousseau, quien afirmaba: "El Poder Legislativo pertenece al pueblo y no puede pertenecer sino a él"(Rousseau, J.J., Contrato social, L. III, Cap. I).

Respecto del instituto de iniciativa popular se mantiene el porcentaje de adherentes en el tres por ciento (3%) del padrón electoral, cifra que facilita el uso de este procedimiento. La Ley de Comunas n° 2439, en su artículo 75, nos habla de una solicitud suscripta "por la cuarta parte de los inscriptos en el padrón comunal", porcentaje este demasiado elevado.

En el proyecto se diferencia el referéndum de la consulta popular no vinculante. Si bien ambos institutos son de consulta popular, entendemos que el referéndum propiamente dicho es el procedimiento por el cual se llama al cuerpo electoral a decidir sobre un acto público de los



órganos legislativos, o sea, que es generalmente de naturaleza normativa. Como señala Orlandi, la legislación y la doctrina más generalizada, utilizan como naturaleza la ratificación de un acto legislativo, posiblemente fundadas en las razones roussonianas, ya que para Rousseau: "Toda ley que el pueblo en persona no ratifica es nula" (Rousseau, Contrato Social, Libro III, Cap. XV).

No obstante se suele hablar de un referéndum consultivo o preventivo y de un referéndum de ratificación; así como de un referéndum de veto. En el referéndum consultivo se somete a la consulta del pueblo el principio inspirados de una ley, para que este manifieste su opinión previa, antes de la votación de la ley. La consulta es en el tiempo anterior a la existencia del acto. Así aconteció en Italia, al consultarse sobre la forma republicana de gobierno en 1946.

Caso típico de referéndum de ratificación es cuando se somete al cuerpo electora una ley ya sancionada por la Legislatura y se requiere su aceptación. Este procedimiento existe como obligatorio en Suiza para aceptar una reforma constitucional. El referéndum de veto actúa como una condición resolutoria de la existencia de normas ya sancionadas. Se estableció en la Constitución girondina y jacobina de 1793, sin que tuviera aplicación y tuvo una fugaz cabida en algunos cantones suizos.

En este proyecto se le da carácter obligatorio para ratificar las ordenanzas que dispongan el desmembramiento del territorio o su fusión con otros municipios o comunas; las enmiendas a la Carta Orgánica, para los casos en que estas se hubieren sancionado y respecto de los proyectos de ordenanza que habiendo tenido origen en el derecho de iniciativa popular y que hayan contado con la adhesión de no menos del veinticinco por ciento (25%) del electorado, no hubieren sido tratados por el Concejo Municipal, o habiendo sido tratados y aprobados, hubieren sido



vetados por el Departamento Ejecutivo sin haberse logrado insistencia suficiente del Concejo Municipal.

Se establecen normas reglamentarias de la convocatoria y requisitos que deben reunir este procedimiento y sobre la validez de su resultado.

Dentro de esta misma Sección se regula el instituto de la consulta popular, estableciendo que el Concejo Municipal o el Departamento Ejecutivo, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a una consulta popular no vinculante. Seguimos en esto el texto del artículo 40 de la Constitución Nacional. Se establece que para estos casos el voto no será obligatorio y que quedan excluidas las materias para las que la Ley Orgánica o las Cartas Orgánicas, exijan una mayoría especial.

En la Sección tercera se reglamenta el instituto de la revocatoria popular. Se trata de otra forma complementaria de la actividad directa del pueblo, ya que con la revocación se complementa el derecho de elección popular.

La revocatoria podría definirse como "el derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de los representantes (funcionarios), antes del término de su mandato. Orlandi dice que se presenta como una forma de responsabilidad política, como destitución popular, "queriendo que el cuerpo electoral logre enmendar sus errores en la elección de sus representantes electos o designados, como revocación, además, remediar las desvirtuaciones de los electos, en particular con respecto a sus actos públicos" (Orlandi, Héctor Rodolfo, Formas Semidirectas de Democracia, La Ley, T 78, p. 935 y sig.).

Este procedimiento tiene por objeto mantener constantemente responsables ante sus electores a los funcionarios públicos elegidos. Se expandió rápidamente en los Estados Unidos de América a principios del siglo XX, donde lo adoptaron varios Estados para



los cargos electivos de carácter estatal, incluyendo muchos de ellos también a los jueces. Existen disposiciones constitucionales y legales en veintiséis estados que facultan a los electores para pedir la destitución de todos o de algunos funcionarios públicos, introduciendo la pregunta respectiva en la papeleta de un referéndum antes de la finalización de su período. Adicionalmente las municipalidades de ciertos estados pueden elaborar proyectos de nuevos estatutos o enmiendas a estatutos, permitiendo la revocación del mandato. Para otros que carecen de esta facultad constitucional, la legislatura estatal ha promulgado estatutos especiales para los gobiernos locales autorizando la destitución por los votantes. Las normas que contemplan esta revocatoria del mandato en seis estados excluyen de las mismas a los jueces. Siete estados permiten únicamente un intento de revocatoria durante todo el período del funcionario; sin embargo tres estados, admiten un segundo intento si los proponentes reintegran al estado los costos derivados de la primera tentativa. El que la destitución sea un proceso político o judicial varía de estado a estado, en base a las normas legales, constitucionales o sentencias de las Cortes. En los estados donde la destitución es un proceso político, no se aplican los derechos tradicionales que protegen a los acusados, ya que la normativa de la destitución no implica que el funcionario en cuestión esté acusado de haber cometido hechos delictivos.

El recall también tuvo cabida en los cantones suizos de Berna y Lucerna, para decidir la disolución de la asamblea legislativa, y ha sido adoptada por la mayoría de los llamados "estados socialistas". Esta institución ha tenido cabida entre nosotros precisamente en el orden comunal.

Se prevé que el funcionario destituido no puede presentarse como candidato en el proceso electoral llamado para cubrir su





vacante. De esta manera se procura reforzar el control popular sobre el gobierno.

Por fin, se dedican un par de disposiciones al instituto de la audiencia pública, dejando librado a la reglamentación su funcionamiento.

También se incorpora una norma destinada a reconocer y asegurar el funcionamiento de las asociaciones vecinalistas.

Por el artículo segundo se encomienda al Poder Ejecutivo ordenar el texto de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Por el artículo tercero se adecúa la competencia del Tribunal Electoral de la Provincia a tenor de la presente ley.

Recientemente hemos presentado un proyecto de ley regulando las autonomías municipales, que espera tratamiento legislativo. Ahora pretendemos incorporar a la legislación marco herramientas que mejoran la calidad institucional de los órganos de gobierno, que tanto se reclaman y declaman pero que estamos en mora para reglamentar.

Entendiendo que es la hora de efectivizar tales propuestas, superando las etapas meramente discursivas, es que, por ello y por todo lo antes expuesto, solicito la aprobación del presente proyecto de ley.



JULIO EDUARDO EGGIMAN  
Diputado Provincial