



Honorable Concejo Deliberante
San José de Gualeguaychú

ORDENANZA N° 12539/2021.-

EXPTE.N° 6872/2021-H.C.D.

VISTO:

La Ordenanza 10524/2001 que regula la “Banca Abierta”; y

CONSIDERANDO:

Que la Ordenanza N°10.524/2001 creó la “Banca Abierta” (en adelante BA) en el ámbito del Honorable Concejo Deliberante (en adelante HCD).

Que, según sus considerandos los fundamentos principales para su creación fueron la ausencia de un espacio donde la ciudadanía y las instituciones intermedias de nuestra ciudad, interesadas en el progreso, pudiesen participar directamente dentro del HCD, entre otros.

Que, se trata entonces de un mecanismo de participación ciudadana o de democracia semidirecta.

Que, además, es una modalidad del derecho a peticionar a las autoridades prevista expresamente en el artículo 14 de la Constitución Nacional.

Que, en el ámbito internacional la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (con jerarquía constitucional conforme art. 75, inc. 22 CN) dispone en su artículo XXIV: “Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución.”

Que, más allá del gran mérito del cuerpo legislativo del año 2001 de reglamentar este derecho de peticionar o de participación, la realidad muestra que no ha sido ejercido masivamente, sino en contadas oportunidades.

Que, además, este instituto debe adecuarse a la reforma de la Constitución Provincial del año 2008, y a la nueva Ley Orgánica de Municipios N° 10.027 (en adelante LOM), que derogó la anterior Ley 3001.

Que, seguramente la falta de uso de la BA pueda tener como causas el desconocimiento de esta herramienta por parte de los vecinos y las vecinas; el escaso tratamiento parlamentario de estas propuestas por parte del HCD; la utilización de otros medios de expresión para influir o aportar sobre las decisiones legislativas (principalmente a través de los medios masivos de comunicación); y en alguna medida, a su procedimiento excesivamente formalista y limitante.

Que, respecto a esto último debemos observar los límites que se imponen a quien expone. En primer lugar, expresamente se excluyen los “debates y exposiciones de carácter ideológico o político partidario.”. Esto sin duda implica un error conceptual sobre lo que significa la participación ciudadana en un órgano legislativo de gobierno. Éste siempre es político e ideológico, representa al pueblo, y, además, se accede inevitablemente a través de partidos políticos, por ser éstos “instituciones fundamentales del sistema democrático” (conforme arts. 38 de la Constitución Nacional –en adelante CN- y 29 de la Constitución Provincial –en adelante CER-). Por ello, la limitación existente hace que se vacíe de contenido a los proyectos que pueden presentarse. Seguramente la intención de aquel HCD fue prohibir el uso de la BA exclusivamente para los partidos políticos, ya que algunos de éstos tienen representación en el propio HCD, y los que no, tienen otros mecanismos para aportar a las iniciativas legislativas. Así, aquel límite debe liberarse para que esta forma de participación pueda cumplir su verdadera función. Los abusos que pudiesen intentarse a través de la BA quedarán desactivados por un prudente control sobre la propuesta y durante la exposición.

Que, según la ordenanza actual su objeto es “...*la formulación de inquietudes, propuestas de competencia de este Cuerpo*”. Sin embargo, para conceptualizar mejor el objeto de la Banca Abierta deberíamos diferenciar bien cuáles son las “disposiciones” (o actos) que decide el HCD dentro de sus competencias, y cuáles son las inquietudes o solicitudes personales que pueden presentar los vecinos a través de simples expedientes. La BA debería tener por objeto tanto las primeras, es decir, las ordenanzas (verdaderas leyes en sentido formal y material según el art. 97, inciso a, de la LOM-); como también las demás disposiciones que

tengan la finalidad de expresar una opinión del HCD sobre un asunto de carácter público o privado (resoluciones); o contestar, recomendar, pedir o exponer algo (comunicaciones). Las inquietudes o solicitudes presentadas por la BA deben ser necesariamente canalizadas a través de proyectos generales y abstractos, de interés público, que abarquen un sinnúmero de supuestos, y no a través de un caso personal. Por ello, justamente, se excluyen los proyectos de “decretos del HCD”, que tienen *“...por objeto el rechazo de solicitudes particulares, la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna del Concejo y en general toda disposición de carácter imperativo, que no requiera promulgación del Departamento Ejecutivo.”* (cfr. art. 97, inciso d, de la LOM).

Que, con este concepto se le otorga a quien solicita la BA una función claramente semejante a la de una Concejalía, que propone y defiende su proyecto, con voz, aunque sin voto. Por ello, los límites al contenido de la exposición deben ser los mismos, o al menos semejantes a los que se le exigen a aquella, es decir, las atribuciones previstas en la CER y en la LOM.

Que, se proponen, entonces, ciertas modificaciones: ampliar el acceso o la puesta en marcha; ampliar el contenido de la propuesta; el tiempo y la forma de exposición; y hacer más rápido y menos formalista su procedimiento.

Que, respecto al acceso o activación se propone disminuir la edad de 18 a 16 años. Se entiende que si esta edad de 16 años es la que actualmente rige para ejercer el derecho de presentar proyectos de ley ante cualquiera de las dos cámaras de la Legislatura Provincial (conforme art. 49 CER), y también es la que rige para ejercer el sufragio de las autoridades nacionales, provinciales y municipales, con mayor razón podrá serlo para la iniciativa legislativa municipal. Además, con ello se intenta promover la participación de los menores de edad adolescentes. También se habilitan expresamente a las personas jurídicas, con sede social o domicilio especial en la Ciudad, las cuales no estaban previstas en el artículo 2 de la ordenanza actual, y que parecía que no podían hacer uso de esta herramienta. Pero se excluyen, ahora sí expresamente, los

partidos políticos, con o sin representación en el HCD, para evitar la desnaturalización de la BA.

Que, el plazo de exposición se extiende considerablemente de quince (15:00) minutos como mínimo (antes era el máximo) hasta una (1:00) hora como máximo, ya que es un reclamo recurrente el escaso tiempo para la exposición. Además, estamos convencidos que el tiempo nunca puede ser una variable restrictiva para poder desarrollar plenamente una idea en este ámbito.

Que, se elimina la limitación que prohibía volver a utilizarla dentro de los noventa (90) días, ya que las estadísticas demuestran que no existe un promedio elevado de bancas por año que requiera esta limitación, y esto puede ser perfectamente moderado mediante la prioridad en las nuevas solicitudes.

Que, también se incorpora la alternativa (a elección del vecino) de iniciar la solicitud a través del Sistema Integrado Municipal (PIM). Ello para facilitar el acceso y como recepción de las nuevas tecnologías aplicables a los procedimientos administrativos y de participación ciudadana.

Que, en los arts. 162 y siguientes de la LOM se encuentra legislado el derecho a presentar proyectos de ordenanza a través del mecanismo de iniciativa popular. Sin embargo, ésta se encuentra regulada de forma tal que impide prácticamente su ejercicio en la práctica, ya que el art. 163 exige *“un mínimo del tres por ciento de las firmas correspondientes a los ciudadanos con derecho a voto inscriptos en el último padrón electoral”*. Ello equivale en nuestra ciudad a un total de 2.209 firmas (3% de los 73.625 electores del último padrón electoral), lo que demuestra su total inaccesibilidad. Además, y para sellar su suerte, se le agrega el requisito de la certificación de las firmas. Por otra parte, el mismo artículo prohíbe ser objeto de iniciativa popular *“las cuestiones atinentes a tributos, retribuciones y al presupuesto”*.

Que, por el carácter no vinculante de los proyectos iniciados a través de la BA y la relación de proximidad entre el vecino y su municipio, no tiene fundamento que se prohíban estas cuestiones, ya que la finalidad

es generar propuestas y no reemplazar la función legislativa de la Concejalía, la cual no es delegable. El destacado Constitucionalista Néstor Pedro Sagües manifiesta respecto a la iniciativa legislativa prevista en el art. 39 CN (aplicable por analogía al presente caso): *“Dejando a salvo el tema de los tratados, las restantes prohibiciones no tienen fundamentación convincente, pues ¿cuál es el motivo de peso que impide a un sector del electorado requerir el tratamiento legislativo de un proyecto en materia penal o de tributos? Media aquí una incoherencia del constituyente, quien por un lado exalta el papel del pueblo en la democracia, y por otro se lo retacea.”* (Sagües, N. P. (2017), Manual de Derecho constitucional, Astrea).

Que, por ello, la BA, sin reemplazar a la iniciativa popular mencionada, pero sí abriendo nuevos caminos, tiene un valor fundamental como forma de favorecer las propuestas legislativas.

Que, por otra parte, los proyectos presentados por el propio HCD o por el DEM, son publicados y difundidos, y las ordenanzas sancionadas deben ser publicadas en el Boletín Oficial Municipal. Pero ello no sucede con los proyectos iniciados a través de la BA. Por ello, y para darle mayor publicidad a esta herramienta y a sus resultados, se regula su especial publicación en la página web oficial de la municipalidad.

Que, también se modifica el plazo para tratar en sesión los proyectos presentados a través de la BA, fijándose en seis (6) meses, conforme lo exige el art. 163, inc. e) LOM.

Que, la presente propuesta se considera incluida en el objetivo N° 16, punto 1, de los “Objetivos de Desarrollo Sostenibles” desarrollado por Naciones Unidas, que propone “Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”.

POR ELLO:

EL HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE SAN JOSÉ DE GUALEGUAYCHÚ SANCIONA LA SIGUIENTE

ORDENANZA

ARTÍCULO 1°.- Objeto. Créase la “Banca Abierta” (en adelante BA) dentro del ámbito del Honorable Concejo Deliberante (en adelante HCD) de la Ciudad de San José de Gualeguaychú como mecanismo de democracia participativa semidirecta.

ARTÍCULO 2°.- Finalidad. La finalidad de la BA es la de permitir el efectivo ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa por parte de las personas humanas o jurídicas, residentes o radicadas en la ciudad, respectivamente, a través de la presentación de proyectos de ordenanza, resolución o declaración. Tiene, además, como objetivos específicos entre otros:

- a) conocer las necesidades de las personas que puedan ser abordables a través del proceso legislativo;
- b) contribuir a la difusión pública de temas de interés comunitario;
- c) aportar conocimientos y argumentos para posibilitar una mejor función legislativa;
- d) permitir la difusión pública de ideas en forma plural y democrática.

ARTÍCULO 3°.- Objeto de los proyectos. Los proyectos de ordenanza, resolución o declaración deben estar comprendidos dentro de las atribuciones del HCD previstas en la Constitución Provincial o en la Ley Orgánica de los Municipios.

ARTÍCULO 4°.- Personas habilitadas y excluidas. Pueden solicitar la BA:

- a) las personas humanas que hayan cumplido los dieciséis (16) años con dos (2) años de residencia inmediata en la Ciudad; y
- b) las personas jurídicas privadas con sede social o domicilio especial en la Ciudad. Están excluidas las personas jurídicas públicas estatales, y los partidos políticos con o sin representación en el HCD.

ARTÍCULO 5°.- Inicio y contenido de la solicitud. La solicitud para acceder a la BA debe ser presentada mediante un formulario en la

Secretaría del HCD o a través del Sistema Integrado Municipal (PIM), y debe contener como mínimo los siguientes datos:

- a) personas humanas: nombre y apellido, tipo y número de documento, y domicilio real;
- b) personas jurídicas: nombre de la persona jurídica; nombre, apellido, tipo y número de documento, del representante; domicilio de la sede social o domicilio especial; y poder otorgado en la forma prescripta para el acto en cuestión;
- c) el proyecto de ordenanza, resolución o declaración, en el formato y contenido previsto en el Reglamento Interno del HCD para la presentación de proyectos. Su inobservancia no será motivo de rechazo si de todos modos puede comprenderse lo esencial de su objeto;
- d) la documental respaldatoria, si lo considera pertinente;
- e) el tiempo solicitado para la exposición;
- f) la manifestación expresa de la voluntad de cumplir con procedimiento previsto en la presente ordenanza y en el Reglamento Interno del HCD.

ARTÍCULO 6°.- Inicio de la solicitud a través del sistema integrado municipal (PIM). La solicitud para acceder a la BA debe estar, además, disponible a través del Sistema Integrado Municipal (PIM), o del que en el futuro lo reemplace. La Secretaría del HCD será la responsable de la implementación y el control de esta modalidad de inicio, teniendo para ello las facultades para regular los aspectos formales.

ARTÍCULO 7°.- Control de los requisitos formales de la solicitud. Medio de notificación. La Secretaría del HCD debe controlar los requisitos formales de la solicitud, y en su caso solicitar a la persona solicitante que subsane o complete los errores o requisitos. Para la notificación a la solicitante sobre cualquier acto de la presente ordenanza puede utilizarse el PIM, o

cualquier medio de notificación electrónico o digital, pero que asegure indubitablemente la efectiva recepción.

ARTÍCULO 8°.- Ingreso por sesión y tratamiento de la solicitud. Después de realizado el control formal previsto en el artículo anterior, la solicitud será ingresada por sesión como cualquier otro asunto y derivada a las Comisiones Conjuntas para su tratamiento. Si las Comisiones Conjuntas rechazan la solicitud por motivos formales, deberán remitirla nuevamente a la Secretaría del HCD para que disponga su subsanación en los términos del artículo precedente. El rechazo también puede serlo por motivos no formales, cuando el proyecto propuesto no se encuentre comprendido dentro de las atribuciones o facultades del Cuerpo.

ARTÍCULO 9°.- Fijación de la fecha de la exposición y del plazo de uso de la palabra. Si la solicitud es aprobada, las Comisiones Conjuntas fijarán la fecha de la exposición y el plazo de uso de la palabra, el que no puede ser menor a quince (15:00) minutos ni mayor a una (1:00) hora, salvo que el solicitado sea menor. Esta resolución debe serle notificada a aquella con al menos cinco (5) días hábiles de anticipación a fecha de exposición.

ARTÍCULO 10°.- Falta de concurrencia de quien debe exponer. Si la persona que debe exponer no concurriese en la fecha destinada para realizar su exposición y no justificara su ausencia, se la tendrá por desistida y no podrá formular un nuevo pedido durante ese año.

ARTÍCULO 11°.- Lugar y tiempo de exposición. La persona solicitante hará uso de la BA en el lugar donde se realice la sesión, antes de su inicio, sin participar de la misma, por el plazo de tiempo que hayan fijado las Comisiones Conjuntas.

ARTÍCULO 12°.- Formalidad de las exposiciones. Las exposiciones de la BA no integran las sesiones, pero tienen las mismas formalidades, siendo necesario contar con el quórum correspondiente y demás requisitos previstos en la normativa para el desarrollo de las sesiones. La versión taquigráfica de lo expuesto en la BA debe adjuntarse como anexo a la de la sesión.

ARTÍCULO 13°.- Procedimiento durante la exposición. Quien exponga hará uso de la palabra refiriéndose al tema mencionado en la solicitud. Ninguna persona integrante del HCD puede interrumpir la exposición, pero la Presidencia puede interrumpirla cuando se aparte notablemente de la cuestión o cuando falte al orden, o para hacer uso de las atribuciones de dirección y ordenación previstas en el Reglamento Interno del HCD para las sesiones. La Secretaría del HCD debe comunicar a quien expone cuando le resten tres (3:00) minutos para la finalización del plazo.

ARTÍCULO 14°.- Preguntas y observaciones del cuerpo. Las preguntas y observaciones de las Concejalías o de la Presidencia se harán una vez finalizada la exposición y por intermedio de ésta, no pudiendo nadie hacer uso de la palabra más tres (3) veces cada una.

ARTÍCULO 15°.- Giro del proyecto expuesto a comisión. El proyecto presentado y expuesto mediante la BA debe ser girado, en la sesión que se desarrolle a continuación, a la Comisión que corresponda por la materia, para continuar el trámite ordinario de los proyectos.

ARTÍCULO 16°.- Plazo para el tratamiento. Tratamiento sin despacho. El proyecto presentado a través de BA debe tener tratamiento por sesión, aún sin despacho de Comisión, por parte del Cuerpo dentro de los seis (6) meses contados a partir de su presentación por Secretaría.

ARTÍCULO 17°.- Créase dentro del ámbito del HCD el “CONSEJO PROMOTOR Y ASESOR DE LA BANCA ABIERTA”, que estará integrado por un concejal o concejala de cada bloque y por quien se encuentre a cargo de Secretaría del HCD. Sus objetivos y funciones serán:

- a) difundir y promover la importancia de la participación ciudadana a través de la BA en toda la ciudad;
- b) asesorar sobre cualquier aspecto técnico relacionado a la BA a quienes lo soliciten tanto se trate de personas físicas como instituciones representativas de la comunidad;
- c) colaborar con quienes pretendan hacer uso de la BA, respecto del

cumplimiento de los requisitos exigidos para el inicio de la solicitud, las diferentes vías que pueden tomar los proyectos presentados así como toda información que facilite la participación popular mediante esta herramienta.

ARTÍCULO 18°.- Publicación de las solicitudes y exposiciones. Las solicitudes admitidas y las exposiciones en la BA serán publicadas dentro de los diez (10) días hábiles en la página web oficial de la municipalidad contados desde su admisión o exposición, respectivamente.

ARTÍCULO 19°.- Difusión. Dése difusión a la presente a través de la Dirección de Comunicación Institucional, e invítese a través de los medios de difusión local a participar de la nueva BA.

ARTÍCULO 20°.- Abrógase la ordenanza N° 10524/2001.

ARTÍCULO 21°.- Comuníquese, publíquese y archívese.

Sala de Sesiones.

San José de Gualeguaychú, 13 de agosto de 2021.

Lorena M. Arrozogaray, Presidenta – Jorge Cuenca, Secretario.