H. C. DE DIPUTADOS
FOLIO
Pcia. BS. AS.

Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

Ref: *Proyecto de Ley otorgando facultades al departamento Ejecutivo Municipal para convocar elecciones anticipadas de Intendentes, Concejales y Consejeros escolares.*

PROYECTO DE LEY

EL SENADO Y LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES SANCIONAN CON FUERZA DE

L E Y

Artículo 1°: Modificase el artículo 66 de la ley 5109 el que quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 66: (Texto según Ley 6698) La convocatoria para toda elección será hecha por el Poder Ejecutivo con no menos de sesenta (60) días de anticipación a la fecha que se señale para el comicio y expresarán en su caso el número de senadores o diputados a elegirse en cada sección, y el de concejales o consejeros escolares con sus respectivos suplentes que deberá elegir cada distrito electoral.
El Departamento Ejecutivo Municipal podrá convocar a elecciones locales anticipadas de intendente, concejales y consejeros escolares separadamente y con antelación a la convocatoria general. Dicha convocatoria deberá efectuarse con no menos de 90 días de anticipación de la fecha fijada para el comicio en el que elegirán el resto de cargos provinciales.
En dicha oportunidad, el Departamento Ejecutivo Municipal determinará el sistema de emisión del sufragio, mediante boleta papel, voto electrónico, boleta única papel o boleta única electrónica respetando los parámetros mínimos previstos por el artículo 150 de la presente ley".

Articulo 2°: Modificase el artículo 114 de la ley 5.109 el que quedará redactado de la siguiente manera:

"ARTICULO 114°: (Texto según Ley 12926) La elección de Gobernador y Vicegobernador tendrá lugar conjuntamente con la de Senadores y Diputados Provinciales, Intendentes, Concejales y Consejeros Escolares del año que corresponda, previa convocatoria con no menos de noventa (90) días de anticipación, que hará el Poder Ejecutivo o el Presidente de la Asamblea Legislativa en su defecto. La convocatoria para la elección de Senadores y

H. C. DE DIPUTADOS
FOLIO 2
Pcia. BS. AS.

Diputados Nacionales, de acuerdo a lo establecido en los artículos 53, 54 y concordantes de la Ley Nacional 19945 ¬ Código Electoral Nacional ¬ (T.O. Decreto 2135/83 y sus modificatorias), se deberá realizar conforme a lo establecido en el párrafo anterior.

El Departamento Ejecutivo Municipal podrá convocar a elecciones locales anticipadas de intendente, concejales y consejeros escolares separadamente y con antelación a la convocatoria general. Dicha convocatoria deberá efectuarse con no menos de 90 días de anticipación de la fecha fijada para el comicio en el que se elegirán el resto de los cargos provinciales".

Artículo 3°: Modificase el artículo 4 del decreto ley 6.769/58 el que quedará redactado de la siguiente manera:

"ARTICULO 4°: Las elecciones se practicarán en el mismo acto en que se elijan los senadores y diputados de conformidad con lo establecido en la Ley Electoral que rija en la Provincia.
El Departamento Ejecutivo Municipal podrá convocar a elecciones locales anticipadas de intendente, concejales y consejeros escolares separadamente y con antelación a la convocatoria general. Dicha convocatoria deberá efectuarse con no menos de 90 días de anticipación de la fecha fijada para el comicio en el que se elegirán el resto de los cargos provinciales".

Artículo 4°: Modificase el título del Capítulo XVIII de la ley 5.109 el que quedará redactado de la siguiente manera:

"DE LA ELECCION DE GOBERNADOR, VICEGOBERNADOR, DE SENADORES Y DIPUTADOS NACIONALES Y PROVINCIALES, Y DE INTENDENTES, CONCEJALES Y CONSEJEROS ESCOLARES".

Artículo 5°: Modificase el artículo 1° de la ley 14.086 el que quedará redactado de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 1°: Régimen electoral: Establecer en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires el régimen de elecciones primarias, abiertas, obligatorias y simultáneas para la selección de candidatos a cargos públicos electivos para todos los partidos políticos, agrupaciones municipales, federaciones y alianzas transitorias electorales que deseen intervenir en la elección general, aún en los casos de presentación de una sola lista. La elección entre los candidatos se hará en un sólo acto eleccionario, en todo el territorio provincial y para designar todas las candidaturas en disputa.
En el supuesto de elecciones desdobladas municipales de las provinciales, el Departamento Ejecutivo municipal determinará la forma en que los partidos

H. C. DE DIPUTADOS Pcia. BS. AS. FOLIO 3

Provincia de Buenos Aires

Honorable Cámara de Diputados

políticos, agrupaciones municipales, federaciones y alianzas transitorias electorales elijarán sus candidatos, ya sea mediante el sistema establecido en la presente o por la forma en que cada fuerza política lo establezca en su carta orgánica.

Son electores todos los ciudadanos empadronados en la Provincia y los extranjeros que se encuentren inscriptos en el registro establecido por la Ley N° 11.700, modificada por Ley N° 12.312 a cuyo efecto, en ambos casos, se utilizará el padrón general actualizado con los ciudadanos inscriptos hasta cuarenta y cinco (45) días antes de la elección. La emisión del sufragio será obligatorio, a cuyo fin serán de aplicación las penalidades establecidas en la Ley Electoral N° 5.109".

Artículo 6°: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

ESLAIMAN RUBÉN
Diputado
Presidente Bloque Frente Renovador
H. C. Diputados Prov. Bs. As.

Esc. RICARDO LISSALDE
Diputado
Bloque Frente Renovador
H. C. Diputados Pcia. de Bs As.

Dr. JAVIER MIGNAQUY
Diputado
Bloque Frente Renovador
H.Cámara de Diputados Pcia. Bs. As.

FUNDAMENTOS

El debate histórico acerca de las ventajas y desventajas de la democracia directa -versión clásica griega- y de la democracia representativa –propia de la moderna era del parlamentarismo-, puede ser superado mediante técnicas de participación popular como herramientas valiosas para reducir la distancia de la comunidad con la toma de decisiones que la involucran, enriqueciendo en última ratio el sistema político que justifica su esencia.

Resulta impostergable, entonces, crear mecanismos de selección de nuestros mandatarios, dado que en las sociedades actuales el crecimiento de la población, del electorado y la complejidad de las demandas sociales, dificultan la relación armoniosa entre los principios de soberanía popular y de representación política.

Esta situación se revela en la integración de los tres niveles del estado: nación, provincias y municipios. Es en este primer peldaño donde el régimen jurídico- político estatal debe comenzar a construirse desde abajo hacia arriba, es allí donde las decisiones se toman lo más cerca posible por las relaciones de vecindad que básicamente lo constituye, sin injerencias indebidas de otra autoridad estatal que desnaturalizan su razón de ser.

Así, dice Antonio María Hernández que "*el municipio es una institución de base sociológica, de carácter natural, basada en las relaciones de vecindad que requiere de un poder y del derecho para alcanzar el bien común*".

Sin embargo, se ha hablado de la crisis de la noción clásica de "vecinalismo". El doctor Horacio Rosatti para reflexionar sobre la caracterización del municipio toma la expresión "comunidad con vida propia", donde el hombre se enriquece en la comunidad y la comunidad se enriquece por los hombres.

Pero, cuando esa armonía hombre-medio se desdibuja, aparece otra etapa denominada posmunicipalismo: "*la ciudad se ha transformado en metrópolis o megalópolis*".

Seguidamente, se plantea avanzar sobre dichas consecuencias, en línea con la idea de "*comunidad con vida propia*". "*La pérdida de lo municipal en la metrópolis no reside en su crecimiento físico, sino en la disolución del espíritu vecinalista, de la solidaridad convivencial, del affectio municipalis. Es deber del gobernante idear alternativas realistas que rescaten ´lo vecinal´ cuando la desmesura de la metrópolis cosmopolita amenace arrasar las costumbres que modelan la personalidad diferenciada de una ciudad*" ("Tratado de Derecho Municipal", tomo I, pág.50).

Otros autores han destacado esta evolución desde un origen primigenio. "La propia etimología del vocablo ´municipio´ nos indica el camino a recorrer: municipio proviene del latín municipium, compuesto de munus, que significa ´oficio, obligación o tarea´; y capere que se define como ´tomar´.

En su raíz más profunda, municipio es tomar una tarea u obligarse a realizarla; una suerte de ´poner manos a la obra´" ("Derecho Municipal. Autonomía y regionalización asociativa". Diego Giuliano, pág. 294). No obstante compartir la tesis del origen romano del municipio, lo cierto es que en la historia aparecen asociados con un sentir libertario de los pueblos; por eso el poeta y prócer cubano José Martí decía que el municipio era "la raíz y la sal de la libertad".

Como se lleva dicho, a fin de concretar esas obras, obligaciones y tareas –y libertades-, es esencial a la institución municipal la elección de las autoridades que la representen y la definición de las normas que la rijan.

Resulta una verdad irrefutable que desde la reforma constitucional de 1994 en la provincia de Buenos Aires se observa la falta de adecuación respecto de la manda inexorable del artículo 123 de la Constitución Nacional.

H. C. DE DIPUTADOS
FOLIO 6
Pcia. BS. AS.

Así las cosas, la doctrina tiene dicho "no obstante esta flexibilidad provincial para establecer los parámetros de la autonomía municipal, aquéllas no deben ignorarla pues el art. 123 constituye una cláusula federal cuyo incumplimiento podría revisar la Corte Suprema" ("Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada". María Angélica Gelli, tomo II, pág.605).

Coincidentemente, es dable destacar el alcance del concepto autonomía definido en "grados" o niveles por destacados autores, en particular la denominada "autocefalia". "En un sentido amplio, la autocefalia debe ser entendida no solamente como la potestad de un ente para elegir sus propias autoridades sino también como la capacidad para intervenir en distintos niveles de decisión (...).

La amplitud de la autocefalia se vincula con el reconocimiento de un sistema electoral propio, con la alternativa de diferenciar las fechas y modalidades comiciales municipales con relación a las provinciales y/o nacionales o la de decidir respecto de la representatividad territorial asignada a los concejales" ("Tratado de Derecho Constitucional". Horacio Rosatti, tomo II, pág. 606).

Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el conocido fallo "Rivademar, Ángela Digna Balbina Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario", sobre el alcance y contenido de la autonomía municipal. Más adelante, siguiendo la línea de dicho precedente en los casos "Municipalidad de Rosario c/Provincia de Santa Fe s/Acción declarativa de inconstitucionalidad" (1991); "Ponce, Carlos Alberto c/San Luis, Provincia de s/Acción declarativa de certeza" (2005), entre otros, tocó el punto neurálgico de la autonomía interviniendo en asuntos con fundamento en constituciones provinciales, leyes o actos del poder ejecutivo contrarios a los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional.

En el ámbito específico bonaerense, la Suprema Corte de Justicia en el liminar fallo "Municipalidad de San Isidro c/ Provincia de Buenos Aires s/

H.C. DE DIPUTADOS FOLIO 4 Pcia. BS. AS.

Inconstitucionalidad Ley N° 11757", declaró parcialmente la invalidez de la norma que establece el régimen de empleo público municipal, destacándose los votos de los doctores Héctor Negri y Daniel Soria en punto a la autonomía municipal. El doctor Negri en su voto invoca el precedente "Rivademar" a los fines de definir las atribuciones inherentes al régimen municipal, describiéndolas como aquellas unidas inseparablemente a las potestades propias de los municipios, por haberlo así consagrado la Constitución en sus artículos 5 y 123, recalcando que deben ser acatados por la carta magna provincial y libres del "control superior".

Afirma que la Constitución Nacional a partir de la reforma del año 1994, mantuvo incólume el artículo 5 pero modificó con una trascendente inclusión el artículo 123 (anterior art. 106), el cual expresa que "cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

Recordó que la provincia de Buenos Aires al reformar su Constitución en el mismo año -proceso que culminó con posterioridad al nacional- no introdujo modificaciones en la Sección Séptima referida al Régimen Municipal. Sin embargo, no encuentra justificativo para desconocer que "las viejas normas provinciales han de ser, pues interpretadas con las nuevas de la Carta Federal a las que están subordinadas y que, en todo caso, deben prevalecer (art 31 Constitución Nacional).

Destaca así que la Carta Federal debe ser cumplida a través de cada una de las constituciones provinciales, las cuales deben garantizar la "autonomía municipal", reglando -sin desnaturalizar - su alcance y contenido. Interpreta que el juego armónico de las normas constitucionales indicadas pone de manifiesto que a los municipios se les confiere atribuciones inherentes, es decir, propias o consustanciales a la institución que forman parte de la naturaleza de la organización o entidad, que no se reciben por delegación sino que nacen como pertenencia esencial a partir de la norma fundamental, la Constitución. Así,

H.C. DE DIPUTADOS FOLIO 8 Pcia. BS. AS.

autonomía y potestad inherente son conceptos que se integran necesariamente, y que la Legislatura debe reglamentar con arreglo a las previsiones constitucionales.

Concluye que no puede afirmarse que en el marco de las normas constitucionales provinciales - aun frente a su falta de actualización específica en el proceso reformador de 1994 - ningún grado de autonomía es concebible sin potestad de organización interna.

Por su parte, el doctor Daniel Soria en su voto destaca que la institución municipal ha de ser garantizada como sujeto esencial del sistema político (CSJN Fallo 329:976, entre otros), cuya competencia no pueden agotarse luego de consagrada la garantía institucional de la autonomía de las municipalidades (art. 123 de la Constitución Nacional).

Al analizar el caso planteado por la Municipalidad de San Isidro observa que, dada la fuerza obligatoria que posee la manda federal en sus artículos 1, 5, 31, 121 a 123 y concordantes y los artículos 1 y 3 de la Constitución Provincial, no puede desconocerse el poder normativo del municipio ni el mandato autonómico para el gobierno de sus asuntos locales.

Más adelante afirma que en la convención constituyente nacional, los convencionales por la provincia de Buenos Aires votaron por la cláusula de la autonomía del actual artículo 123, en torno al cual no hubo reservas por parte del Estado Provincial.

Como corolario de ello destaca como argumento palpable asociado al autogobierno y a la autodeterminación administrativa, la facultad de dictar normas propias, que en esta materia no puede serle desconocida al ente municipal. Pero, a su vez, es preciso enmarcarla apropiadamente pues no tiene por qué colisionar con la vigencia de determinadas reglas y principios supralocales, orientados a la realización del interés general, con sostén esencial en la autonomía originaria, preexistente y considerablemente más amplia, sobre la cual se han vertebrado las provincias y el Estado Federal (arts. 1, 121, 122,

H. C. DE DIPUTADOS
FOLIO 9
Pcia. BS. AS.

123 y concs. C.N.). En consecuencia, insiste en el entendimiento de que la inteligencia funcional de los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional condiciona el margen de maniobra provincial y erige un límite jurídico inexcusable a la afectación del desempeño municipal autónomo.

Concluye que la fuerza normativa de la cláusula constitucional ha sido incorporada al peldaño superior del sistema jurídico (art. 31 Constitución Nacional) que se expresa como principio de interpretación para la solución de conflictos, cuando esté comprometido el acceso del municipio a ciertos grados de autogobierno estimados necesarios o relevantes para la satisfacción de los fines locales, sin injerencias indebidas de otra autoridad estatal. Así, reviste valor jurídico positivo, operativo y vinculante, para las autoridades provinciales, las que deben garantizar la autonomía municipal como condición necesaria y lejos está en conformarse en una opción potestativa para las provincias.

De tal suerte, destaca que no procede desconocer o alterar dicha cualidad autonómica mediante normas o actos capaces de privarle al municipio de su núcleo esencial de poderes reconocibles como de propia disposición, en el plano institucional, administrativo, político, económico y financiero.

En definitiva, siguiendo estas líneas de pensamiento doctrinal y antecedentes jurisprudenciales consideramos que, a fin de asegurar la autonomía municipal, debe dotarse de la capacidad y de las herramientas técnicas necesarias para que los municipios de la provincia de Buenos Aires puedan llevar adelante los procedimientos de elección de sus autoridades independientemente de las de gobernador y vice y legisladores provinciales y de las autoridades y legisladores nacionales.

Debe recordarse que el artículo 191 de la CPBA faculta a la legislatura a deslindar las atribuciones y responsabilidades de las comunas confiriéndole las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente todos los intereses y servicios locales, entre los que se encuentra, siguiendo la manda de

H. C. DE DIPUTADOS FOLIO 10 Pcia. BS. AS.

la CN de garantizar su autonomía, convocar a elecciones de manera separada del resto de los cargos a elegir

Por ello, aparte, promovemos implementar una opción por parte de los departamentos ejecutivos municipales acerca del sistema de voto a utilizar, esto es el tradicional de boleta papel, boleta única electrónica o voto electrónico.

En el primer caso, la incorporación de nuevas tecnologías al proceso electoral debe asegurar satisfacer los requisitos establecidos en el artículo 150 de la Ley N° 5109 (texto según Ley N° 13.082): accesibilidad para el votante, confiabilidad, privacidad, seguridad, relación adecuada entre costo y prestación, además de eficiencia comprobada.

Debe recordarse que se han registrado en el ámbito bonaerense experiencias en el uso de terminales de votación -urnas electrónicas- en mesas de electores extranjeros inicialmente provistos por la República de Brasil y en particular la elección a intendente de Pinamar en el año 2010 por el Reino de España.

En este sentido, la incorporación de nuevas tecnologías en el campo electoral debe respetar los principios básicos de la contienda electoral: transparencia, equidad y participación. Según la especialista María Inés Tula, "es un proceso que lleva varios años de aplicación y que se encuentra además en constante evolución". Luego de indagar científicamente en los distintos procedimientos, un equipo de fiscales informáticos tiene dicho que "el propósito de la Boleta de Voto Electrónico es combinar en un único elemento el soporte documental que caracteriza al sistema tradicional, con el registro informático de los sistemas de voto electrónico. Este elemento al que se lo referencia como BVE una vez conformada conserva las cualidades de voto único e individual , electrónico y documental en sí mismo, con capacidades de ser leído tantas veces como sea requerido, en forma individual o masiva, tanto en forma electrónica como textual, ambas contrastables entre sí. Soporta impresa la opción electoral del votante luego del acto de votar, tanto en texto claro como en formato digital

H. C. DE DIPUTADOS
FOLIO
Pcia. BS. AS.

en la memoria de un chip o tag de radiofrecuencia incorporado a la misma. Este chip luego de grabado no puede volver a usarse" ("Fiscalización informática del voto electrónico". Héctor Teodoro Hernández y otros, pág. 51).

En el segundo caso, sistemas de voto por Boleta Única en soporte exclusivamente papel han sido desarrollados en provincias líderes como Córdoba y Santa Fe, con diferentes diseños y características, además de otras experiencias en innumerables países.

Al mismo tiempo, resulta una condición inexcusable de la reforma propuesta el debido cumplimiento de los principios y reglas sobre el control de las elecciones, que seguirá a cargo de la Junta Electoral de la Provincia; ellos son el principio de resguardo de la genuina voluntad del electorado y el principio de eficacia del voto libremente emitido.

"Todo el régimen electoral y partidario está construido con el objetivo primordial de que el elector designe sus representantes, a través del ejercicio del sufragio; y todo el sistema democrático descansa en la confianza de los ciudadanos acerca de que los gobernantes fueron escogidos por su voluntad expresada en las elecciones (...). Por una parte, exige despejar cualquier factor que pueda tergiversar de algún modo la expresión de la auténtica voluntad de los electores. En este sentido, tiende a garantizar que los votantes puedan expresar, en las urnas, su verdadera intención política. Por otro lado, requiere que en el control de validez de las elecciones se privilegie la búsqueda de la verdad jurídica objetiva. Desde este ángulo, impone que se respete la voluntad del electorado ya expresada en las urnas" ("Manual de Derecho Electoral. Principios y reglas". Hernán Gonçalves Figueiredo, pág. 171/4).

Por todo ello, la elección de autoridades municipales en forma separada y mediante el uso posible de medios electrónicos permitirá unir el máximo de representatividad comunal y las modernas tendencias electorales, en la construcción del camino de la autonomía.

H. C. DE DIPUTADOS
FOLIO 12
Pcia. BS. AS.

Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

"Desde Tusculum (el municipio más antiguo del mundo, fundado en el año 381 a.C.) y Caere (municipio fundado en el año 353 a.C. y considerado el modelo de los creados con posterioridad), el municipalismo constituye un acto de coraje, de determinación local y de audaz distinción frente a los demás poderes de la organización política del estado. Transformarlo y adaptarlo, a lo largo de los veintiséis siglos de su existencia, ha sido siempre un acto de arrojo, intrepidez y particular osadía" (Diego Giuliano, op. cit., pág. 294).

En definitiva, asegurar la autonomía municipal y reglar su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero significa cumplir con el deber constitucional, asumiendo el compromiso político de realizar todas las acciones positivas y las medidas electorales necesarias para hacerla realidad.

Por lo expuesto, venimos a solicitar al H. Cuerpo la aprobación del presente proyecto de ley.

ESLAIMAN RUBEN
Diputado
Presidente Bloque Frente Renovador
H. C. Diputados Prov. Bs. As.

Esc. RICARDO LISSALDE
Diputado
Bloque Frente Renovador
H. C. Diputados Pcia. de Bs As.

Dr. JAVIER MIGNAQUY
Diputado
Bloque Frente Renovador
H.Cámara de Diputados Pcia. Bs. As.