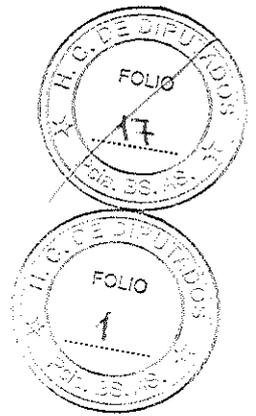




Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires sancionan
con fuerza de

LEY

Boleta Única

Municipal

Artículo 1.- Cada uno de los municipios de la Provincia de Buenos Aires podrá optar por convocar a elecciones primarias, abiertas, obligatorias y simultáneas - Ley N° 14086- y elecciones generales -Ley N° 5109 y sus modificatorias- en fechas distintas a las que determine el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires para las elecciones de cargos provinciales.

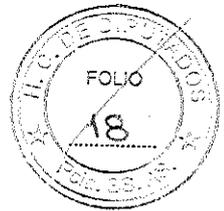
Artículo 2.- Los municipios solo podrán realizar una convocatoria a elección de cargos municipales en fechas distintas a las establecidas para la elección de cargos provinciales cuando sus respectivos Concejos Deliberantes así lo autoricen, mediante sesión extraordinaria convocada al efecto, la cual deberá celebrarse entre el día primero de enero y hasta el día quince de marzo del año en el que se llevará a cabo el proceso electoral.

Artículo 3.- La convocatoria a elecciones de cargos municipales deberá contener:

1. Fecha de elección;
2. Indicación del sistema de voto con Boleta Única Electrónica (B.Ú.E.) o Boleta Única Papel (B.Ú.P.) aplicable;
3. Clase y número de cargos a elegir.



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



Artículo 4.- Aquellos municipios que optaren por el desdoblamiento eleccionario, deberán llevar adelante las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias -Ley N° 14086- durante el primer, segundo o tercer domingo del mes de abril, y las elecciones generales -Ley N° 5109-, durante el primer, segundo o tercer domingo del mes de junio del año correspondiente a la celebración de la elección.

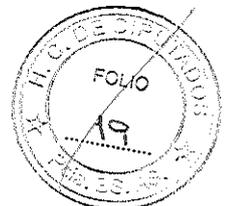
Artículo 5.- En aquellos municipios en los que se realicen las elecciones de cargos municipales de manera desdoblada con las de cargos provinciales, las mismas se llevarán a cabo mediante el sistema de voto con "Boleta Única", debiendo confeccionarse una "Boleta Única" para cada categoría a elegirse sin perjuicio de observar el contenido, diseño y características que establezcan la reglamentación de la presente a las modalidades que a continuación se detallan:

- a) Boleta Única Electrónica (B.Ú.E.): modalidad que mediante la incorporación de tecnología permite la elección de candidatos en forma electrónica y emite una boleta en papel que contiene en un sólo soporte tanto el registro impreso como el electrónico, que se utilizará para realizar el escrutinio provisorio. A los fines del escrutinio definitivo el único válido es el registro impreso.
- b) Boleta Única Papel (B.Ú.P.): modalidad que mediante una marca con una cruz, tilde o símbolo similar permite la selección de candidatos en un único soporte de papel, el cual se utilizará para realizar el escrutinio provisorio y Definitivo.

Artículo 6.- La Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires dictará las normas generales y las resoluciones técnicas necesarias para la aplicación de la presente ley, conservando sobre todos los procesos electorales las facultades establecidas en el artículo 20 de la Ley N° 5109.



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



Artículo 7.- Los gastos que se originen producto del desdoblamiento de las elecciones municipales y provinciales, deberán ser afrontados por el municipio que hubiere optado por esta modalidad de convocatoria eleccionaria.

Artículo 8.- Modificase el artículo 16 del DECRETO LEY 9889/82, el que quedará redactado de la siguiente manera:

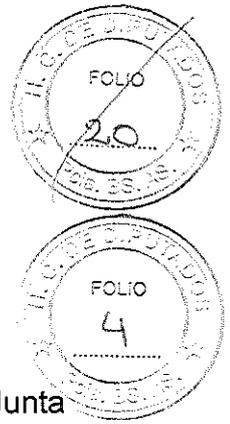
ARTÍCULO 16°: (Texto según Ley 14086) Los partidos provinciales entre sí, y con las federaciones y agrupaciones municipales; las federaciones entre sí y con las agrupaciones municipales; y las agrupaciones municipales entre sí, podrán concretar alianzas transitorias con motivo de una determinada elección para cargos electivos provinciales **O** municipales, y se establezca para todos los distritos y todas las categorías en que participan, **sólo** pudiéndose autorizar a los partidos, federaciones o agrupaciones municipales a que en determinado distrito o sección electoral se presente de manera separada o con lista diferente a la de la alianza **establecida a nivel provincial, cuando las elecciones de cargos municipales se lleven a cabo en fechas distintas a las determinadas para las elecciones de cargos provinciales, y cuenten con el aval de las respectivas autoridades partidarias provinciales.**

El reconocimiento de la alianza deberá ser solicitado al órgano de aplicación por las entidades que la integren, con una anticipación no menor de sesenta (60) días de la elección primaria, abierta, obligatoria y simultánea, **municipal o provincial**, cumpliendo los siguientes requisitos:

- a) La constancia de que la alianza fue resuelta por los organismos competentes de las entidades. En las agrupaciones municipales la Constitución de alianzas deberá ser resuelta por el voto secreto y directo de sus afiliados.
- b) Nombre adoptado.



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



- c) Plataforma electoral común.
- d) La designación de apoderados comunes y conformación de una Junta Electoral, la que dictará el reglamento correspondiente.
- e) Tratándose de alianzas integradas sólo por agrupaciones municipales, constancia que acredite que el número de afiliados sumados de todas las agrupaciones participantes, con relación al último registro oficial de electores, no es menor al cuatro (4) por mil de, por lo menos, dos (2) secciones electorales, el que no podrá ser inferior a ocho mil (8000) afiliados, cuando postulen candidatos a cargos electivos provinciales y municipales.
- f) (Inciso Incorporado por Ley 14249) Forma de distribución de los cargos a Senadores, Diputados, Convencionales Constituyentes, Concejales y Consejeros Escolares.

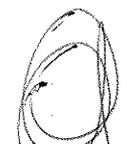
Artículo 9.- Esta ley es de orden público y se aplicará a los partidos políticos, alianzas transitorias y agrupaciones municipales que intervengan en elecciones primarias y generales de acuerdo al Decreto Ley N° 9889/82.

Artículo 10.- Derogase toda norma que se oponga a la presente ley.

Artículo 11.- Autorízase al Poder Ejecutivo a efectuar las adecuaciones presupuestarias necesarias para el cumplimiento de las disposiciones de la presente.

Artículo 12.- La presente ley entrará en vigencia el día siguiente a su publicación.

Artículo 13.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.


PASLO H. GARATE
Diputado
Honorable Cámara de Diputados
de la Provincia de Buenos Aires



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires

EXPTE. D- 2400 /13-13



FUNDAMENTOS

Sr. Presidente;

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”.



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



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



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



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.

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



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



de la representatividad territorial asignada a los concejales” (“Tratado de Derecho Constitucional”. Horacio Rosatti, tomo II, pág. 606).

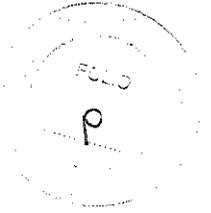
Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el conocido fallo “Rivademar, Ángela Digna Balbina Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario”, sobre el alcance y contenido de la autonomía municipal. Más adelante, siguiendo la línea de dicho precedente en los casos “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/ 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 invocó 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”.



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



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



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



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



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



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, 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



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



para que los municipios de la provincia de Buenos Aires puedan llevar adelante los procedimientos de elección de sus autoridades.

Por ello, promovemos implementar una opción por parte de los departamentos ejecutivos municipales acerca del sistema de voto por boleta única municipal: la Boleta Única Electrónica o la Boleta Única Papel.

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° 13082): accesibilidad para el votante, confiabilidad, privacidad, seguridad, relación adecuada entre costo y prestación, además de eficiencia comprobada.

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. Sin embargo, con el objeto de avanzar en la calidad y en la máxima auditabilidad por parte de los electores y de las agrupaciones políticas, consideramos que debe desarrollarse un sistema de emisión de sufragio con boleta única electrónica como el adoptado con éxito en otras provincias pioneras como Salta y Chaco, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios en Córdoba, San Luis, Mendoza y Neuquén. En éste sistema, el soporte papel no es una constancia que podrá usarse para auditar los votos que se registran y se suman automáticamente en una urna electrónica, sino que ese soporte papel es y *constituye* el instrumento mismo de sufragio, que luego



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



será utilizado para realizar las operaciones de escrutinio con el debido control público de los fiscales de los partidos políticos.

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 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.



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



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 y de sus auxiliares juntas municipales ad hoc; 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 la Boleta Única Municipal permitirá unir el máximo de representatividad comunal y las modernas tendencias electorales, en la construcción del camino de la autonomía.

“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



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires

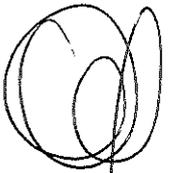
EXPT. D- 2400 113-19



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.



PABLO H. GARATE
Diputado
Honorable Cámara de Diputados
de la Provincia de Buenos Aires