

EL REGIMEN MUNICIPAL DE MENDOZA: LA FUNCION ADMINISTRATIVA Y EL SISTEMA ELECTORAL

Un análisis y propuesta de reforma a la ley 1079/34

Julio C. Repetto Belloni

Presentación

El régimen municipal ha recobrado vigencia con la estabilización de las instituciones democráticas a partir de 1983; comprende la regulación de la organización y funcionamiento de los gobiernos locales.

El Municipio es una institución socio-política en la que se ejerce actividad pública estatal en función de satisfacer el interés colectivo vecinal; además se constituye en una verdadera escuela de participación democrática como medio de socialización política.

La primera cuestión hace al rol público que tiene asignado y requiere un conjunto de prerrogativas para actuar, afectando en muchos casos a los particulares; así en cada decisión adoptada se pone en juego el delicado equilibrio entre el bien común y la tutela de los derechos garantizados por la Constitución, esto hace relevante considerar el régimen jurídico que encuadra la función administrativa de la Municipalidad.

En segundo término la participación democrática, tiene como una de sus manifestaciones al sufragio, regulado por el régimen electoral relacionado directamente con el funcionamiento del sistema político; permite el cambio de los miembros del gobierno por decisión popular; la incorporación en el proceso eleccionario de los ciudadanos argentinos es un derecho y obligación, en cambio para los extranjeros se presenta como una posibilidad, otorgada en elecciones municipales.

En nuestra Provincia, ambas cuestiones tienen tratamiento constitucional e infraconstitucional: la ley Orgánica de Municipalidades se refiere a la primera en el título V sobre "Jurisdicción municipal y procedimientos vía administrativa" y a la otra en el título II con el nombre de "Sistema electoral".

Una revisión en la ley de los dos aspectos muestra la necesidad de su reformulación, dado que en muchos casos no se ajusta adecuadamente a los

objetivos jurídicos perseguidos, ya sea por que sus institutos no los instrumentalizan eficazmente o por que se han modificado los presupuestos que los sustentaban.

El trabajo contiene el análisis de la ley a la luz de los principios constitucionales, del derecho y la doctrina y una propuesta normativa de reforma del régimen respectivo.

El primer tema titulado "Régimen municipal de la función administrativa" parte de considerar la naturaleza pública y estatal del Municipio, de la cual se deriva el ejercicio de la función administrativa y en tal sentido sujeta a los principios y requisitos jurídicos reguladores, esto es aplicable a todos los Regímenes municipales del país sin que sea alterado por el grado de autonomía dado; en la medida que todos desarrollan función administrativa y su voluntad se debe expresar conforme al principio de legalidad y juridicidad que regula toda la actividad de y en el estado.

Este aspecto en la ley muestra la necesidad de clarificar y ordenar los criterios que fundamentan el accionar municipal como ente administrativo así como los recaudos de protección para los vecinos frente a las consecuencias del mismo.

Los resultados del análisis y los elementos teóricos adoptados se conjugaron en la propuesta de reforma legal ordenada en dos títulos; cada uno aborda uno de esos temas. El primero sobre los "**productos de la función administrativa municipal**", se distribuye en tres capítulos y 15 artículos; se ocupa de los resultados del funcionamiento administrativo; se los define, establece el carácter jurídico y dedica especialmente a las sanciones contravencionales.

El segundo título del "**sistema de control administrativo**", se ocupa de los medios y procedimientos de protección que garantizan el ejercicio de los derechos particulares frente a la actividad municipal; comprende dos Capítulos y 17 artículos. Se adopta el criterio del doble control administrativo; por el mismo ente y por la Justicia; con la posibilidad para el primer mecanismo de optar por mantener la jurisdicción en la Intendencia o crear tribunales administrativos con jurisdicción municipal.

El segundo tema abordado denominado en la propuesta "**Sistema electoral municipal**", se refiere a la participación electoral de extranjeros en el Municipio; adherimos al interés constitucional receptado por la ley, de crear

un mecanismo institucional que viabilice el ejercicio electoral en el orden local a los no nacionales residentes; con una incorporación voluntaria y accesible.

La revisión de la norma nos dio por resultado, que el proceso era disfuncional al objetivo perseguido; así se debió replantear el andamiaje de tramitación de modo de facilitar la inscripción, registro y habilitación respectiva.

La propuesta presenta un título compuesto por tres secciones; la primera se refiere a las condiciones generales para todo el cuerpo electoral, en dos artículos; la segunda se avoca a la situación específica de los extranjeros y hace a toda la tramitación que los faculta para poder ser elegidos y votar; comprende tres capítulos y 19 artículos; la tercera sección regula aspectos generales del proceso eleccionario y responsabilidades del Intendente; este último no es desarrollado en detalle, dado que el principio es ajustarse en esto a la ley electoral provincial N° 2551 y se ordena con dos capítulos y 6 artículos.

Régimen Municipal de la Función Administrativa

I- La entidad del Municipio

El municipio desde el punto de vista organizativo y de su actuación presenta dos dimensiones: una estructural, sobre la naturaleza, composición y relación de los órganos, es decir "quien" actúa; y otra funcional, referida al accionar; que involucra "como" actúa, "que" produce, y cuales son las consecuencias de ese accionar.

El Título V de la ley Orgánica de Municipalidades tiene que ver con la segunda dimensión, la del funcionamiento del Municipio como ente autárquico; es decir, lo que podríamos llamar, los productos administrativos del municipio, en particular de la sanción; y también del sistema de control sobre la juridicidad del accionar.

La temática del Título se apoya en una concepción sobre la naturaleza, competencia y jurisdicción que le corresponde al Municipio, expresada en el marco normativo constitucional e infraconstitucional; por eso como introducción debemos ocuparnos en primer lugar de estos aspectos.

El origen del Municipio es explicado por la doctrina municipalista desde dos vertientes: una natural y otra legal; nosotros consideramos que ambas son complementarias, pues una hace al fenómeno social, surgido a partir de la convivencia vecinal de intereses, y la otra al ordenamiento político, que le da

forma jurídica, con las normas legales.

En nuestro país el art. 5 de la Constitución Nacional, se refiere al Municipio diciendo "asegurar" su actuación; interpretamos, junto a varios tratadistas, que el espíritu de los constitucionalistas se acerca al planteo del párrafo anterior, en la medida que no dice crear, de lo que se desprende la preexistencia del Municipio como fenómeno social (postura natural), pero que requiere además un reconocimiento y encuadramiento legal; así la Constitución exige a las Provincias dotarlos de un régimen jurídico (postura legal).

El Municipio en el Código Civil en su art. 33 reformado por la ley 17.711, es caracterizado como "persona jurídica estatal de derecho público" a lo que adhiere la Constitución Provincial en su art. 197 y la ley Orgánica en el art. 10; esto implica que; como "persona", es capaz de contraer derechos y adquirir obligaciones; es "jurídica" por no tener entidad física; "pública" por tener asignada una finalidad de ese orden y regirse fundamentalmente por el derecho público; "estatal", porque su patrimonio y capital lo son; y por último las normas lo caracterizan como "administrativo", o sea ente descentralizado autárquico territorial con competencia general.

La situación en que está ubicado el Municipio por las normas, genera una serie de consecuencias para su funcionamiento; puede actuar por sí mismo en nombre propio y ser responsable por sus actos; puede ser parte en juicios como demandante y demandado; tener patrimonio y recursos propios o asignados disponibles; establecer relaciones patrimoniales, responder con sus bienes y tener capacidad para administrarse a sí mismo.

Por otro lado como ente público y estatal está dotado de "imperium" que lo faculta a que sus disposiciones obliguen la conducta de los particulares y motiven su obediencia; le permite crear y definir normas expresadas en los Reglamentos y aplicarlos usando si es necesaria la coacción con sanciones y coerción con la fuerza pública.

La potestad le da capacidad general para reglamentar; para mandar, dando órdenes que obligan a su cumplimiento; para sancionar, imponiendo penas por contravenciones o faltas disciplinarias y el control administrativo o jurisdicción administrativa para resolver situaciones de controversias.

El poder público de que goza el Municipio es jurídico, realizado a través de los imperativos de la ley y coacción jurídica, así los principios de juridicidad-legalidad enmarcan su organización, procedimientos y actuación

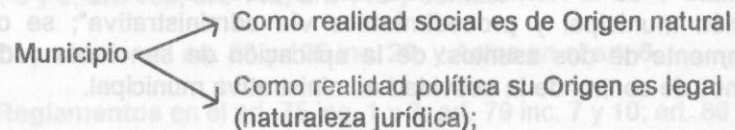
en general.

Estos principios implican que el marco normativo preside la organización y funcionamiento del Municipio en un doble aspecto:

1. En cuanto al desenvolvimiento de la actividad, obligando a que se exprese la voluntad municipal a través de lo que el derecho administrativo denomina formas jurídicas; o sea, actos, simples actos, hechos, reglamentos y contratos; ajustados a los requisitos y principios correspondientes.
2. En cuanto a la situación de los vecinos: sostiene las garantías en favor de los particulares, asegurando el respeto a sus derechos y libertades, a través de frenos, límites y sistema de control de la actividad.

En este trabajo nos interesan estos dos aspectos de la acción municipal, especialmente los actos de sanción y el sistema de control administrativo, con sus dos mecanismos, el de procedimiento y proceso administrativo.

Lo planteado como presupuesto para el tratamiento del tema se resume en el siguiente esquema.



Por tanto el Marco Legal

CONSTITUCIONAL + INFRACONSTITUCIONAL

Lo dota de entidad:

- En el orden nacional como:
PERSONA JURIDICA PUBLICA ESTATAL
- En la Provincia se agrega al ser:
ADMINISTRATIVO AUTARQUICO TERRITORIAL

II. Análisis del tratamiento legal

El Municipio ha quedado descripto como una realidad social natural surgida de la convivencia vecinal que se constituye políticamente a partir del

ordenamiento jurídico; este le da entidad legal y lo caracteriza como "persona jurídica pública estatal administrativa".

El ser público y estatal se desprende de su condición socio política, inherente a su naturaleza que la norma reconoce, en cambio el carácter administrativo es otorgado por la ley en función de criterios extrafenómeno, prueba de ello es que las constituciones provinciales les dan diferentes niveles de autonomía.

El Municipio es esencialmente público y estatal esto le es propio ententivamente y hace que de esa condición existencial se derive su carácter administrativo; es decir que sea cual sea el grado de autonomía otorgado siempre tendrá como un núcleo de actuación importante entre sus competencias la función administrativa.

Sobre el supuesto de que el Municipio como ente público y estatal indefectiblemente desarrolla una gran cantidad de actividades del tipo administrativo estructuramos el análisis específico del Título de la ley Orgánica de Municipalidades y la propuesta de reforma.

El Título V de la Norma aludida está encabezado con el nombre de "Jurisdicción municipal y procedimientos vía administrativa"; se ocupa específicamente de dos asuntos: de la aplicación de sanciones y de los mecanismos de control de la actividad administrativa municipal.

La cuestión de la sanción surge como corolario de las prerrogativas de los entes públicos estatales en ejercicio del poder de policía respectivo; y el control como la contrapartida en un estado de derecho para la defensa de las garantías correspondientes de los particulares.

La temática es desarrollada en el siguiente orden: definición de contravención, falta o infracción en el art. 145; aplicabilidad de penas en el art. 146 según el art. 71 inc. 6; los caracteres de las órdenes reglamentos de policía respecto a: su ejecutividad en el art. 147 y su ejecutoriedad en el art. 143; las vías de ejecución y sanción administrativas en el art. 142, de ejecución subsidiaria en el art. 143 y de sanción judicial por la ley de apremios de la Provincia en el art. 143.

Luego aborda las vías de impugnación: administrativas, con participación de Intendencia y Consejo en el art. 149; y judicial en los art. 148, 149 y 151 para el caso de contratos establece la jurisdicción judicial ordinaria o de árbitros en

el art. 150; y por último menciona la facultad de restricción y limitación al dominio privado en interés público.

La cuestión de la naturaleza del Municipio como "persona jurídica pública estatal", es mencionada en la Constitución provincial en el art. 206 y en la ley 1079, en el art. 9; art. 10; art. 105 inc. 26; art. 148; art. 149; art. 150 y art. 151 entre otros.

En el análisis el **producto administrativo** es decir el resultado de la actividad administrativa llevada a cabo por la Municipalidad, se desarrolla en varios artículos a lo largo de la ley; refiriéndose a los mismos como disposiciones o resoluciones y los tipifica como: ordenanzas, reglamentos, penalidades, sanciones, decretos, contratos, autorizaciones, aprobaciones y actividades materiales (decomisos, clausuras, demoliciones) y los denomina de diferentes maneras como se podrá apreciar en la siguiente nómina:

Resoluciones en el art. 6; art. 83 (externas son ordenanzas y las internas se llaman decretos); art. 86 y art. 102.

Ordenanzas en el art. 71 inc. 9; art. 83; art. 86; art. 92; art. 101; art. 105 inc. 4, 5 y 6; art. 135; art. 142; art. 145 y demás.

Decretos en el art. 83 y 105 inc. 28; y Actos en el art. 6.

Reglamentos en el art. 75 inc. 1 y 3; art. 79 inc. 7 y 10; art. 80 inc. 3, 5, 6, 9 y 10; art. 82 inc. 1, 8 y 9; y art. 105 inc. 5.

Hechos surge del texto de la ley en forma implícita en el art. 75 inc. 134 donde se habla de ejecución de obras directas por el Municipio; sobre Inspección en el art. 79 inc. 10; sobre Visitas domiciliarias, Inspección, Control, Allanamientos, Clausura, Secuestros, Decomisos y demás facultades otorgadas al Intendente como ejercicio del poder de policía en el art. 105 incs. 23, 24, 25 y 27.

Ordenes en el art. 102; art. 105 inc. 23 y 27; Notas en el art. 102; Autorizaciones en el art. 86; y sobre Disposiciones en el art. 142 y art. 145.

Penalidades en el art. 71 inc. 6; en el art. 101; en el art. 135 y el art. 146.

Contratos en el art. 6; en el art. 75 inc. 13; art. 86; art. 105 inc. 18 y 19; art. 150 y art. 154 entre otros; sobre Concesión en el art. 75 inc. 13.

La enumeración precedente pretende destacar la gran diversidad de

productos que genera y la variedad de términos aplicados en distintos artículos al mismo producto.

Entre los principios y requisitos administrativos mencionados encontramos los siguientes. El principio de Legalidad, las decisiones municipales deben ajustarse a lo que prescribe la Constitución y la ley orgánica para ser válidos; lo dice la Constitución en el art. 200 inc. 6 y el art. 205; en la ley 1079 lo adapta en el art. 6.

Sobre el carácter jurídico de las decisiones municipales; encontramos en la ley, el requisito de "Ejecución", en el art. 88; art. 105 inc. 25, 27 y 28; y en el art. 147; sobre "Ejecutoriedad", en el art. 89, art. 105 inc. 27 y 28; el auxilio policial y/o de organismos relacionados en el art. 90 y 105 inc. 27; por último respecto a la "Ejecutividad", en el art. 101 inc. 5 y el art. 143.

Las sanciones la ubicamos en el análisis como uno de los tipos específicos de la acción punitiva; así el Título en la ley dice que son aplicados por el Intendente por violación a normas dictadas por ordenanzas; son externos, afectando a todos los administrados y la potestad se apoya en la competencia otorgada por la ley y las ordenanzas dictadas por el Consejo donde se determinan las conductas punibles con sus respectivas sanciones.

Relacionado con esta actividad se encuentra la facultad por la cual las trasgresiones a normas administrativas originan además de las sanciones el empleo directo de la fuerza y amenaza del uso de la coacción, contando con el auxilio de la fuerza pública (policía).

La norma se refiere específicamente al tipo de sanción contravencional estableciendo las clases de penas (art. 71 inc. 6), su aplicación (art. 101-146); y la definición de contravención o falta (art. 145).

Respecto del control de la función municipal, la misma hace la verificación de la legalidad de su accionar; la ley adopta el criterio del doble control administrativo; la vía administrativa con los tipos de decisiones impugnables (art. 71 inc. 6) y los órganos de actuación (art. 101, 135, 142, 143 y 149); y la vía judicial (art. 89, 148, 149, 150 y 151); también se refiere a la situación jurídica del municipio como parte en juicio; esta posibilidad surge de su carácter de persona jurídica por lo tanto no requiere mayor análisis.

Las vías de impugnación son presentadas por la ley en un sistema complejo con criterios enfrentados.

Recapitulando el sistema de control comprende dos vías de impugnación y una excepción a la impugnabilidad, que detallaremos a continuación.

A- Vías de impugnación: las administrativas y las judiciales.

a. Las Administrativas: ante el Concejo e Intendente y ante el Concejo solamente.

1. Ante el Consejo e Intendente: según quien sea responsable de la decisión-actuación, surge implícitamente del art. 149, cuando dice "...las autoridades municipales deberán dictar su resolución...".

2. Ante el Consejo: por decisiones del Intendente, surge del art. 149 en el primer párrafo.

b. Las Judiciales: ante la Justicia ordinaria y ante la Suprema Corte.

1. Ante la justicia ordinaria: correccional, de paz, etc., para multas de más de 50 \$ en el art. 148; para contratos en el art. 150 y cuando el Municipio sea parte en el art. 151.

2. Ante la Suprema Corte provincial: por decisiones del Consejo, en el art. 149 segundo párrafo, e implícitamente decisiones del Intendente por el art. 149.

B) La excepción: para penalidades aplicadas por el Intendente de montos menores a 50 son inapelables, surge del art. 149 primer párrafo.

Comentario:

El criterio usado en la ley para tratar los resultados del accionar municipal, no es lo suficientemente homogéneo, como para establecer una clasificación que facilite ordenar adecuadamente todas las formas posibles en que se expresa; en tal sentido es conveniente un ordenamiento basado en los principios, requisitos y características desarrollados por el derecho administrativo que permita organizarla, tanto en cuanto a los productos del funcionamiento administrativo municipal como las vías de impugnación al alcance de los vecinos afectados por los mismos.

Por otro lado las vías de control presenta dos alternativas contrapuestas; la primera con un sistema intraorgánico con independencia entre los dos

órganos del gobierno municipal, donde cada uno revisa las propias acciones y actuaciones; y la segunda con un control interorgánico, con jurisdicción del Consejo sobre la Intendencia; dando lugar a una situación de desigualdad institucional con superioridad de uno sobre el otro y una suerte de dependencia jerárquica del órgano Deliberativo sobre el Ejecutivo, en contraposición al primer tipo de sistema establecido y además con el consiguiente riesgo de conflicto de poderes.

La vía judicial responde al criterio de revisión por parte de un ente independiente a la administración pública; propone dos posibilidades: una con la Justicia ordinaria para las multas que excedan un determinado monto; así como los contratos y todos los casos en que la Municipalidad haga uso de sus derechos; la segunda con la Suprema Corte de la provincia para los casos donde las decisiones sean del Consejo e implícitamente del Intendente; de lo dicho se puede ver no queda claro en la norma cuáles son los asuntos contenciosos que competen a una u otra Justicia, ni cual es el fundamento para esta separación de vías judiciales; a lo que agregamos que esta postura se aleja de la doctrina administrativista adoptada en la Provincia que define la jurisdicción contencioso administrativa en una única instancia la de la Suprema Corte provincial.

Por último, el establecer una excepción que impide el recurrir sanciones que comprendan cierto monto definido, constituye una vulneración al principio de impugnabilidad de todas las decisiones administrativas públicas que produzcan efectos jurídicos y que es la salvaguarda a las garantías mínimas para los vecinos frente al imperium del que gozan los entes estatales públicos; en tal sentido esta o cualquier excepción es inadmisibles en un Estado de derecho.

III. La reforma propuesta.

III.I. Los criterios adoptados

El Municipio como persona jurídica pública estatal establece sus relaciones de poder de modo que se configuren y se exterioricen a través de diferentes "formas jurídicas" que pueden generar responsabilidades y consecuencias respecto de derechos y obligaciones, para el ente administrativo y los particulares.

El Municipio por sus funciones públicas, además cuenta con la potestad o imperium; cúmulo de prerrogativas necesarias para el cumplimiento de sus

objetivos; como contraparte y complemento se encuentran las garantías de los particulares para la protección de sus derechos.

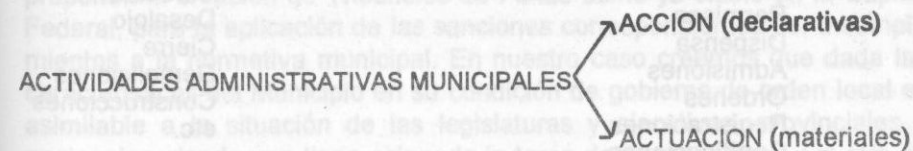
Tanto la naturaleza del Municipio como el objetivo asignado se encuadran en el principio de juridicidad, que equilibra las prerrogativas con el sistema de garantías, en orden al interés general; como requisito estructural en un Estado de derecho; para que esto sea así consideramos necesario reformular los contenidos del Título V previamente descriptos.

El resultado del accionar municipal se debe ajustar a las llamadas "formas jurídicas administrativas" según las pautas elaboradas por el derecho administrativo aplicadas a la administración pública, de manera que se ordenen en función de los principios, requisitos y caracteres respectivos.

La concreción de lo anterior permitirá ordenar y clarificar la situación de cada uno de los modos formales de expresión de la voluntad del Municipio; de las vías de impugnación y de los sistemas de control y protección jurídica de los vecinos ante ese accionar.

III.I.I. Los criterios para la actividad administrativa municipal

El Municipio en su funcionamiento y por la actividad administrativa que desarrolla da por resultado una gran variedad de productos que van desde el dictado de normas jurídicas generales hasta la resolución de controversias y la aplicación de sanciones; a pesar de ello es posible ordenar la diversidad de sus resultados, considerándolos como actividades en general, con dos tipos básicos de expresiones según sean declaraciones de voluntad o sus realizaciones materiales concretas; respecto a la forma de denominar cada una proponemos llamar a las actividades declarativas "Acciones" y a las materiales "Actuaciones"; en forma sintética tendremos que los resultados del funcionamiento administrativo en la Municipalidad comprende dos formas básicas de expresión:



Una vez clasificados los productos del accionar administrativo municipal a aquellos productores de efecto jurídico, se los puede encuadrar en las llamadas formas jurídicas administrativas prescriptas por el Derecho Adminis-

trativo; así las declaraciones de decisiones se expresarán en actos, simples actos, reglamentos y contratos administrativos, y las actividades materiales concretas en hechos administrativos; si lo esquematizamos tendremos:

Expresión jurídica de la actividad administrativa

Acciones Administrativas:	Acto Administrativo Simple Acto Administrativo Reglamento Administrativo Contrato Administrativo
Actuación Administrativa:	Hecho Administrativo

Al tener los productos del municipio expresión jurídica administrativa adquieren sus caracteres específicos que se resumen en el siguiente cuadro:

Carácter jurídico de las actividades administrativas municipales

Formas jurídicas	Efectos jurídicos
Simple Acto	Unilateral, Individual, Directo e inmediato.
Reglamento	Unilateral, Individual, Indirecto y mediato.
Contratos	Bilateral
Hechos	

El accionar administrativo municipal en su funcionamiento habitual se expresa concretamente en modalidades específicas de la administración pública entre ellas podemos mencionar y agrupar algunas a continuación:

Algunos tipos de productos administrativos

Acciones:	Autorizaciones Aprobaciones Concesiones Permisos Dispensa Admisiones Ordenes Registros Certificaciones Notificaciones Sanciones Disciplinarias Sanciones Contravencionales etc.	Actuaciones:	Decomiso Secuestro Clausura Desalojo Cierre Demoliciones Construcciones etc.
-----------	---	--------------	---

A la diversidad de expresiones que aparecen en el cuadro anterior hay que agregar los llamados Decretos (art. 83-88 y 90) para distinguir aquellas decisiones dirigidas a los agentes y funcionarios de la Municipalidad de las externas que afectan a los vecinos; nos parece que es más apropiado utilizar las denominaciones elaboradas por el Derecho Administrativo para las internas tal como Circular, Instrucción, etc. y eliminar el término Decreto.

La función municipal encuadra en cuanto a sus productos administrativos en los criterios del derecho administrativo permite ajustar normativamente la actividad a los requisitos esenciales y a los caracteres jurídicos de la presunción de legitimidad, estabilidad, impugnabilidad, ejecutividad y ejecutoriedad; y también que se aplique la suspensión por decisión administrativa o judicial por recursos o acciones interpuestas.

Respecto de las sanciones como actos punitivos aplicados por violaciones a normas municipales en función de la potestad de policía, requiere en algunas materias el uso directo de la coerción, contando con el auxilio de la fuerza pública y la intervención de organismos especiales, para verificar o controlar determinados actos de los vecinos.

La actividad contravencional se expresa en acciones municipales en virtud de la aplicación de normas preestablecidas manifestada entre otras maneras, en la aplicación de multas y en la actuación material con decomisos, clausuras, desalojos y demás formas.

Tanto las acciones como las actuaciones administrativas sancionatorias o preventivas por su carácter compulsivo deben ajustarse estrictamente a las normas preestablecidas vía Ordenanzas Reglamentarias; utilizar los medios que estas determinan y quedar en manos de la Intendencia solamente la aplicación.

Algunos prestigiosos municipalistas argentinos y en nuestra provincia proponen la creación de Tribunales de Faltas como ya existe en la Capital Federal, para la aplicación de las sanciones correspondientes por incumplimientos a la normativa municipal. En nuestro caso creemos que dada las características del Municipio en su condición de gobierno de orden local es asimilable a la situación de las legislaturas y ejecutivos, provinciales y nacionales, donde uno tiene asignada la tarea de dictar normas y el otro de aplicarlas.

Por otro lado un sistema de tribunal y de intendencia como el propuesto

complica y burocratiza el ejercicio de la función de ejecutar las normas establecidas por el Municipio que en muchos casos requiere celeridad como en materia de seguridad, salubridad, buenas costumbres e higiene propias del ejercicio del poder de policía.

Recomendamos la promulgación de un Código Municipal de Faltas con la participación del órgano ejecutivo y deliberante en una Ordenanza Municipal Reglamentaria que especifique y tipifique las contravenciones y sus respectivas penalidades, de modo de ordenar y asegurar la legalidad del accionar sancionatorio.

El ordenamiento y carácter jurídico de los productos del funcionamiento municipal se agrupan en la propuesta en el Título nominado "**Los productos de la función administrativa municipal**", compuesto por tres Capítulos y 15 artículos.

El Capítulo 1 de "Las acciones y actuaciones administrativas", se ocupa del resultado del accionar, se denomina acción en general a toda expresión de la voluntad del Municipio y se las clasifica en dos tipos básicos: declarativas y materiales (art. 1); luego se especifica el significado y denominación de las declarativas como Acciones (art. 2) y de las materiales como Actuaciones (art. 3); internas y externas según sea el ámbito de aplicación (art. 4); por último se establece su carácter administrativo y por tanto la expresión en formas jurídicas administrativas (art. 5) puntualizándose la aplicación de todos los requisitos y principios correspondientes a los que debe ajustarse la expresión de voluntad municipal (art. 6).

El Capítulo 2 "De la ejecución y ejecutoriedad", destaca estos aspectos de la prerrogativa municipal de aplicación a las acciones y actuaciones; reafirma la obligatoriedad de las acciones y las vías de ejecución (art. 7); especifica la situación especial de ordenanzas en algunas materias, como seguridad e higiene que son además ejecutorias por la vía administrativa (art. 8), las de orden público, seguridad, buenas costumbres y salubridad que cuentan con el auxilio de la policía, para su ejecución (art. 9), aquellas acciones que requieren rapidez en el cumplimiento tienen la posibilidad de ejecución directa por el Municipio o terceros, a costa del incumplidor (art. 10), y por último que el gasto que demanda esto se cobra según los recaudos que establece la ley (art. 11).

El Capítulo 3 "De las sanciones contravencionales", tiene en cuenta uno de los productos del accionar municipal fruto de las prerrogativas públicas, la

aplicación de penas por violaciones a las ordenanzas. Se define la sanción (art. 12); y las contravenciones (art. 13); le otorga la aplicación al Intendente de acuerdo con las penas dispuestas por el Consejo (art. 14); y la continuidad de la obligación para el infractor a pesar de ser sancionado (art. 15).

III.I.II. Los criterios para los sistemas de control de la acción municipal

Establecido un orden en la naturaleza y carácter jurídico del resultado del funcionamiento del municipio en su actividad administrativa, ubicados dentro de la órbita de los principios y requisitos del derecho administrativos; solo resta ocuparnos de los sistemas de control de ese accionar.

Los sistemas de control deben garantizar a los vecinos la legalidad y juridicidad de la actividad del Municipio, respondiendo al principio de garantías frente a la actividad estatal; en este sentido proponemos un mecanismo que sostenga un doble control; del tipo administrativo y judicial que se detalla a continuación.

A- El control administrativo; el mismo órgano u otro:

Para el control administrativo se presentan dos alternativas para que cada Municipalidad elija aquella que más se adecua a sus reales posibilidades.

1. Alternativa de control administrativo realizado por el mismo órgano que actuó; haciéndose responsable de la acción o actuación material; realizada; a través de la vía jerárquica culminando en el Intendente.

2. Alternativa de control administrativo llevado a cabo por el mismo órgano distinto al que actuó; es decir un órgano jurisdiccional encuadrado en la organización administrativa; de este modo se logra que el ente revisor tenga independencia respecto del que es responsable y asegurar la imparcialidad. Por ser jurisdiccional se conforma con personal de carrera judicial especializado en derecho administrativo lográndose idoneidad y eficacia; por otro lado al ser parte de la administración municipal, ésta mantiene la capacidad de revisar su accionar.

La propuesta es dar la posibilidad de constituir Tribunales Administrativos Municipales con funciones específicas de decidir acerca de las pretensiones procesales administrativas por actividades municipales con resoluciones con carácter de definitivas en la sede administrativa.

Esta segunda posibilidad tiene las ventajas de facilitar que los órganos municipales con funciones específicas de otra índole se liberen de la actividad jurisdiccional que es tan delicada y de consecuencias tan onerosas por tener que resolver controversias con personal a veces no capacitado y que no cuenta con los recursos adecuados; por otro lado permite poner en práctica el principio de independencia del órgano que juzga, de aquel que es demandado; agregándole transparencia y mayor objetividad.

B- El control judicial

El control judicial corresponde en todos los casos, tal como lo establece la Constitución provincial en el art. 144 inc. 5; una vez agotada la vía administrativa ya sea por que resolvió o por vencerse los plazos para hacerlo, los vecinos quedan facultados para acudir al órgano judicial, en nuestra provincia la Suprema Corte de Justicia para iniciar el proceso contencioso-administrativo, con la presentación de acciones, en defensa de derechos subjetivos y por motivos de legitimidad.

El Municipio además de poder ser demandado puede acudir a la órbita judicial como demandante en caso de que haya sido lesionado el interés general público que este representa.

Para un mejor ejercicio de las garantías de los particulares y del interés general consideramos oportuna la promulgación por parte de los Municipios de una Ordenanza Municipal Reglamentaria de Procedimientos Administrativos, norma que reúna todos los requisitos y trámites correspondientes que faciliten su realización y que tenga en cuenta los principios adoptados por la Ley de Procedimiento Administrativo provincial. Hasta tanto esto no ocurra recomendamos la aplicación de la Ley N° 3909 vigente para el control administrativo y para el proceso judicial el Código Procesal de la Provincia, ley N° 3818.

El tema del control sobre el accionar administrativo de la Municipalidad en la propuesta es desarrollado en un Título denominado "**Sistema de control administrativo**" comprende dos Capítulos y 17 artículos.

En el Capítulo 1 se ordenan los mecanismos de protección jurídica de los vecinos afectados por el accionar del Municipio; en primer lugar se establece que las acciones y actuaciones que produzcan efectos jurídicos por afectar derechos son impugnables sin excepciones (art. 1); la vía de impugnación administrativa; con la opción del órgano emisor de la acción o la Justicia Administrativa; el tipo de presentación y motivos (art. 2); la normativa aplicable

dentro de la ley de Procedimientos administrativos (art. 3); las formas de agotamiento de esa vía y la posibilidad de acceso a la judicial (art. 4). La vía judicial define los tipos y razones de presentaciones (art. 5); la competencia de la Suprema Corte provincial y norma aplicable (art. 6).

El Capítulo 2 titulado "Justicia administrativa municipal", desarrolla específicamente la alternativa dada a los Municipios de crear estos tribunales para el control administrativo.

El Apartado 1 sobre "Creación y competencia" establece el criterio opcional para que cada Municipio estudie y defina la creación o no del tribunal (art. 7); el otorgamiento de las facultades jurisdiccionales administrativas al nuevo órgano (art. 8); los motivos de impugnación y formas de presentación de los damnificados (art. 9).

El Apartado 2 se ocupa de la "Conformación del tribunal", define los recaudos mínimos de los Jueces administrativos que lo integran; la forma de designación (art. 10); la duración y modo de remoción (art. 11); los requisitos personales que deben reunir (art. 12) y las incompatibilidades que le corresponden (art. 13).

El Apartado 3 sobre la "Organización" establece que la constitución específica de los tribunales y recaudos sobre su funcionamiento le corresponde a cada Municipio por medio de la Ordenanza de creación (art. 14), así como lo referente al presupuesto que requiere (art. 15).

El Apartado 4 ordena el "Carácter de sus resoluciones", y sigue el criterio de que cada Municipio debe legislar específicamente también sobre el procedimiento municipal debiendo hasta tanto se dicte, ajustarse a la ley de Procedimiento provincial respectivo (art. 16) y por último que así como la resolución de Intendencia agota la vía, también las de la Justicia Administrativa lo hacen, quedando liberado el damnificado para acudir a la vía judicial (art. 17).

III.II. La norma propuesta

Título: "Los productos de la función administrativa municipal"

Capítulo I: Las Acciones y Actuaciones administrativas.

Art. 1: La Municipalidad expresa administrativamente su voluntad de actuar mediante actividades declarativas y materiales.

Art. 2: Las actividades declarativas expresan decisiones adoptadas por la Municipalidad y se llaman Acciones administrativas.

Art. 3: Las actividades materiales son acciones concretas realizadas directamente o a través de terceros por decisión del Municipio y se denominan Actuaciones administrativas.

Art. 4: Las Acciones administrativas de aplicación y efecto para los agentes y funcionarios del Municipio se las considera internas y las que se refieran a los vecinos externas.

Art. 5: Todas las actividades administrativas que produzcan efecto jurídico comprenden para las Acciones las formas jurídicas de: acto, simple acto, reglamento y contrato administrativo y para las Actuaciones la forma jurídica de hecho administrativo.

Art. 6: Las Acciones y las Actuaciones deben ajustarse en todo a los principios y requisitos que regulan la función administrativa, según lo establezca la respectiva Ordenanza de Procedimiento Administrativo municipal, mientras tanto es de aplicación la ley de Procedimiento de la Provincia.

Capítulo II: De la ejecución y ejecutoriedad

Art. 7: El cumplimiento de las Acciones administrativas es obligatorio, y se hará efectivo por la vía administrativa y/o judicial según corresponda.

Art. 8: Las Ordenanzas Reglamentarias en materia de seguridad e higiene, en el caso de que corran peligro la integridad de las personas y/o sus bienes, son ejecutorias y de ejecución inmediata por el Municipio, por la vía administrativa correspondiente.

Art. 9: Las Ordenanzas Reglamentarias sobre orden público, seguridad, buenas costumbres y salubridad pública, para su cumplimiento contarán con el auxilio de la Policía y Organismos públicos que sean necesarios.

Art. 10: Las Acciones administrativas que por su naturaleza exigieran su ejecución o que esta fuera rápida y el obligado no lo hiciera; la Municipalidad podrá proceder a hacerlo por cuenta y gasto del mismo; sin perjuicio de las penas que le correspondieran por el incumplimiento.

Art. 11: El cobro de los gastos por la ejecución a que alude el artículo anterior y la multa respectiva se hará efectivo en la forma que prescribe esta ley.

Capítulo III: De las sanciones contravencionales

Art. 12: Las sanciones contravencionales son las penas que se aplican por faltas o contravenciones cometidas por los vecinos.

Art. 13: Se consideran contravenciones o faltas, todos los actos que por acción u omisión violen las disposiciones de la presente Ley o de las Ordenanzas dictadas.

Art. 14: La aplicación de las penas las hace el Intendente teniendo en cuenta lo que ha establecido el Consejo Deliberante.

Art. 15: En ningún caso la aplicación de la sanción desobliga al infractor a hacer o dejar de hacer lo que está obligado por la Ordenanza violada.

Título: "Sistema de Control Administrativo"

Capítulo I: Protección jurídica

Art. 1: Todas las Acciones y Actuaciones administrativas de la Municipalidad que afecten derechos subjetivos, interés legítimo o interés simple, de los vecinos, en forma individual e inmediata son impugnables, ante el Municipio primero y luego ante la Justicia.

Art. 2: La impugnación en el Municipio es administrativa y se hará ante el Intendente quien es el responsable por la acción o Actuación cuestionada o ante la Justicia Administrativa si esta hubiera sido creada, con la presentación de Recurso o Denuncias, por motivos de Legitimidad o Mérito.

Art. 3: La impugnación administrativa se ajustará a lo determinado en la Ordenanza de Procedimiento Administrativo Municipal respectiva, hasta tanto esta sea dictada rige la Ley de Procedimiento de la Provincia.

Art. 4: La resolución del Recurso por el Intendente o el vencimiento de los plazos para hacerlo, habilitan para acceder a la vía judicial.

Art. 5: La impugnación ante la justicia una vez agotada la vía administrativa se hará mediante la presentación de Acciones por razones de legitimidad.

Art. 6: La impugnación judicial procede ante la Suprema Corte de Justicia de la Provincia por el proceso contencioso-administrativo, y el procedimiento se rige por el Código Procesal Administrativo de la Provincia.

Capítulo II: Justicia Administrativa Municipal

Apartado I: Creación y competencia

Art. 7: Los Municipios, que por sus características y necesidades, así lo requieran y resuelvan; podrán crear la Justicia Administrativa Municipal.

Art. 8: La Justicia Administrativa Municipal tendrá las competencias jurisdiccionales que la ley otorga al Intendente y Consejo damnificados por Ordenanzas o Actuaciones del Municipio; en razón de legitimidad o mérito, a través de la presentación de Recursos y Denuncias.

Apartado II: Conformación del tribunal

Art. 10: Designación: los jueces administrativos municipales serán designados por el Departamento Ejecutivo; con el acuerdo del Consejo Deliberante, por mayoría de miembros.

Art. 11: Duración: los jueces durarán en sus funciones, mientras dure su buena conducta, pudiendo ser removidos por las mismas causas y procedimientos que los jueces ordinarios de la provincia.

Art. 12: Requisitos: los requisitos para ser Juez son: ser mayor de edad, argentino nativo o por opción, tener título de abogado y una antigüedad, mínima de cinco (5) años, en el ejercicio de la profesión.

Art. 13: Incompatibilidades: el ejercicio del cargo de juez, es incompatible con el ejercicio simultáneo de cualquier otra función, en la administración pública y/o relación laboral con los Municipios, a través de contratos u otro instrumento; así como el patrocinio o representación de intereses, ante la administración pública provincial o municipal.

Apartado III: Organización

Art. 14: Los Municipios legislarán, sobre la organización y el funcionamiento de la Justicia Administrativa; en lo referente a los procedimientos administrativos, remuneración, derechos y deberes de los jueces, y demás asuntos necesarios para su normal accionar.

Art. 15: Los Municipios que decidan crear la Justicia Administrativa, incluirán en su presupuesto el cálculo de los gastos y los recursos que demanden para su funcionamiento.

Apartado IV: Carácter de sus resoluciones

Art. 16: La resolución de los Recursos y Denuncias interpuestos ante la Justicia Administrativa se ajustarán a lo dispuesto en la Ordenanza de Procedimiento Municipal; mientras esta no sea dictada por el Municipio, se registrarán por la Ley de Procedimientos de la Provincia.

Art. 17: La resolución definitiva de la Justicia Administrativa Municipal; agotará la vía administrativa, quedando los particulares habilitados para ocurrir ante la Justicia por la vía contencioso-administrativa, según lo previsto por el Código Procesal de la Provincia.

"Régimen Electoral Municipal"

I. Introducción

En nuestro país, el sistema político es de tipo representativo, así lo establece la Constitución Nacional y la de la Provincia; por lo tanto el pueblo, ni delibera ni gobierna directamente sino por medio de sus representantes (C.N. art. 22), a quienes elige por medio del voto.

El ejercicio del sufragio se instrumentaliza a través del régimen electoral, que comprende un conjunto sistemático de procedimientos expresados normativamente, que ordenan y regulan la elección de autoridades públicas y el cómputo de los votos.

El sistema electoral, el de partidos y de gobierno (presidencialista o parlamentario) son los componentes principales del Régimen Político, entre los que se da una relación de mutua incidencia y en conjunto repercuten en el comportamiento político de los ciudadanos.

Los partidos políticos y el régimen electoral se interrelacionan al producirse situaciones eleccionarias, donde se pone en juego la expresión política de los ciudadanos a través del ejercicio del sufragio.

El sufragio es considerado como un derecho subjetivo de naturaleza política; vinculado con la idea-valor de la representación, sustentada en la doctrina de la soberanía del pueblo; fundamento teleológico de los sistemas democráticos modernos.

En nuestro país, la mayoría de los constitucionalistas lo caracterizan como una función pública, con una doble cualidad: ser un derecho individual

en cuanto al ejercicio de una potestad popular, y un deber público; ambas concurren para hacer posible la formación de los poderes estatales.

La constitución de la Provincia, adopta este criterio, considerando al sufragio como un derecho y obligación a la vez.

El régimen electoral argentino se funda en varios criterios directrices; la base jurídica del sufragio está en los principios de universalidad, igualdad, obligatoriedad y secreto; los requisitos generales para ser miembro del cuerpo electoral comprende: ser ciudadano argentino, mayor de 18 años y estar inscripto en el Registro electoral; y el título habilitante para la emisión del voto es la Libreta Cívica.

De lo expuesto se puede apreciar, que el régimen en el orden nacional, excluye del proceso electoral a los extranjeros sin embargo en la mayoría de las Provincias, como el caso de Mendoza, en sus Constituciones establecen la posibilidad de que puedan intervenir en las elecciones municipales.

Esta apertura política a los no nacionales residentes en el país, es importante en la medida que facilita su integración, a través de una identificación horizontal con la comunidad nacional lo que es relevante para las relaciones sociales; y un ordenamiento de subordinación vertical con las autoridades públicas necesario para la incorporación activa a la vida política sobre todo en el ámbito local.

La integración en los dos aspectos mencionados es importante en nuestro caso por la gran trascendencia que han tenido y tienen las corrientes inmigratorias en la conformación de la sociedad argentina.

En la actualidad no es tan importante el volumen de europeos que entran para radicarse, no es tanto como la de latinoamericanos especialmente de países limítrofes, algunos para trabajar temporalmente pero la mayoría para instalarse por tiempos prolongados o permanentemente, así por ejemplo en Mendoza se calculan para este año 1993 la residencia de cerca de 70.000 chilenos registrados a los que habría que agregar un número considerable de no inscriptos en migraciones.

Por último queremos destacar que en el análisis y evaluación de la ley y en la formulación de la propuesta se han tenido en cuenta criterios contenidos en la Constitución de la provincia; en la Ley Orgánica N 1079, sus modificatorias N 1300 y N 2748; en el Régimen Electoral Ley N 2551; en el proyecto de ley

electoral del ex senador León V. Chade, presentado en la Cámara provincial el 29 de octubre de 1990; y las sugerencias aportadas por el Secretario de la Junta Electoral de la Provincia el Dr. Alfredo Puebla.

II. Análisis del tratamiento legal

La ley Orgánica de Municipalidades N° 1079/34 y modificatorias, en el Título II sobre "Sistema electoral municipal", instrumentaliza la posibilidad de inclusión en el proceso eleccionario municipal a los extranjeros residentes en los mismos, cumpliendo el criterio de la Constitución provincial que así lo establece en el art. 199 inc. 2 y 3.

En la citada norma sobre el sistema electoral en general, se abordan pocos aspectos, limitándose en esto, a remitir a la aplicación de ley Electoral provincial vigente; de lo que si se ocupa en detalle es de los mecanismos para concretar la participación de los extranjeros como electores.

Los principales temas desarrollados en el Título se pueden agrupar en los siguientes puntos:

1. Los electores: condiciones generales para ser elector municipal; sobre los extranjeros se ocupa de la participación en los Consejos Deliberantes y los recaudos para la nominación partidaria.
2. El registro y padrón de extranjeros: procedimientos y requisitos de inscripción, depuración y conformación del mismo.
3. El Jury de tachas y observaciones: como parte del proceso del punto anterior se establece constituir un órgano especial y temporal, con funciones de control sobre la inscripción en el Registro, determina su organización y funcionamiento.
4. La Libreta Cívica de extranjeros: instrumento de certificación de la inscripción y habilitante para la emisión del voto; establece los requisitos y datos a contener.
5. Las elecciones: sobre este punto se indica la convocatoria por parte del Intendente, como una de sus facultades.

Estos puntos resumen los instrumentos legales establecidos en el Título, para viabilizar el criterio constitucional plasmado en el art. 199 inc. 2 y 3; y receptado por el Régimen Electoral de la Provincia en su art. 86; sin embargo

del análisis de la norma se desprenden varias cuestiones a destacar.

Los procedimientos de registración y empadronamiento tienen un sistema complejo de tramitación que dificulta su realización y que no se armonizan con el proceso eleccionario general, superponiéndose actividades del Municipio, el Jury y la Junta, contrariando el espíritu que surge de lo prescripto en la Constitución provincial en su art. 199 inc. 4; y en el Régimen Electoral provincial en el art. 90.

El Jury organizado como ente ad hoc integrado por Concejales, pierde eficiencia y eficacia, por que carecen de los recursos técnicos y conocimientos especializados para cumplir con la tarea de control del padrón; esto se evidencia en la práctica, donde la Junta debe luego suplir falencias; por otro lado se ven distraídos de sus funciones específicas.

Los principales defectos del esquema legal se podrían sintetizar como: una falta de articulación con el proceso eleccionario general y con las actividades de la Junta electoral y un complicado sistema de inscripción, confección del padrón electoral y habilitación para sufragar.

En este sentido el asunto que consideramos más relevante a modificar es el proceso que permite la incorporación del extranjero al Cuerpo electoral municipal que incluye: el procedimiento de registración y empadronamiento; y el de certificación y habilitación para votar.

III. La reforma propuesta

III.I. Los criterios adoptados

El análisis del articulado de la Ley Orgánica respecto del Sistema electoral, permite concluir que no cumple adecuadamente con la función de viabilizar una participación fluida de los extranjeros en los procesos eleccionarios municipales en tal sentido con una serie de cambios en base a los criterios ya expuestos, es posible mejorar los mecanismos para favorecer el logro del objetivo constitucional.

Las cuestiones se agrupan en base a tres temáticas: "los electores", donde se considera la constitución general del Cuerpo electoral, discriminando a los electores en su doble condición de votantes y de candidatos, incorporándose los extranjeros; el segundo es el de "la participación electoral de los extranjeros", comprende todos los recaudos que tienen que ver con los

instrumentos que permiten su incorporación al Cuerpo Electoral y los habilitan para sufragar; por último se aborda lo referente al "acto eleccionario municipal", en cuanto a normas aplicables convocatoria y realización.

El proceso eleccionario se apoya en la participación de los integrantes del Cuerpo Electoral, compuesto por los electores es decir aquellos miembros de la sociedad facultados para elegir y ser elegidos.

En el Municipio son electores automáticamente todos los ciudadanos nativos o por opción; los extranjeros que deseen serlo se tienen que inscribir en un registro especial para ambos casos los requisitos son idénticos para sufragar; en cambio para ser candidato el extranjero solo puede serlo como Concejal.

Para viabilizar la incorporación de **los extranjeros como electores pasivos y activos** se requiere establecer las condiciones específicas; la constitución de un Registro y Padrón especial y la creación de un documento que certifiquen la inscripción y le habilite para votar.

El extranjero como elector candidato tiene limitada su participación a solo dos bancas por período completo para mantener la mayoría absoluta de argentinos en el Consejo y no alterar el criterio de que el gobierno esté en manos de nacionales.

Los partidos políticos al nominarlos deben tener en cuenta el número de puestos a cubrir e identificarlos en las boletas de modo que sean fácilmente ubicados por el sufragante; por no haber adquirido la ciudadanía su inscripción en el Padrón electoral no es directa, de tal modo que para formar parte del Cuerpo electoral necesita reunir el requisito de inscripción voluntaria.

El Registro y Padrón electoral de extranjeros es el instrumento creado para permitir que los no nacionales se incorporen al proceso eleccionario; está a cargo de las Municipalidades por estar hasta ahora limitado al orden local, el mismo exige una serie de trámites realizados con intervención de la Intendencia y la Junta Electoral.

El proceso de registración comprende: la inscripción; la confección y publicidad del Padrón provisorio, su control y corrección y por último, la confección y publicidad del registro y padrón definitivos.

En la propuesta se ha seguido el criterio de agrupar los pasos según sea

Proceso de registraci3n y empadronamiento de extranjeros

Organos intervinientes	Actividades	Plazos en d1as	Cronograma previo a la elecci3n	
			desde el d1a	hasta el d1a
Intendencia	1. Convocatoria a elecciones y registro de cambios de residencia;	20	120	100
Intendencia	2. Confecci3n, publicidad y remisi3n del Padr3n provisorio;	15	100	85
Junta Electoral (apoderados de los partidos)	3. Presentaci3n de observaciones;	15	85	70
Junta Electoral	4. Vista de las actuaciones a los impugnados			
(Impugnados)	5. Remisi3n de descargas a la Junta o Intendencia	3	70	67
(Intendencia)	6. Remisi3n de descargas a la junta	2	67	65
Junta Electoral	7. Resoluci3n de las tachas y observaciones	10	67/65	57/55
Junta Electoral	8. Correcci3n del Padr3n provisorio	5	57/55	52/50
Intendencia	9. Confecci3n, publicidad y remisi3n del Padr3n definitivo	15	52/50	37/35
Intendencia	10. Entrega de la Libreta C1vica o Instrumento supletorio	5	37/35	32/30
			antes del comicio.	

la intervenci3n de cada uno de los 3rganos mencionados y ordenarlos cronol3gicamente teniendo como base el d1a de la elecci3n; para la tramitaci3n se busc3 simplificar y clarificar los pasos y plazos a seguir; y para el cronograma se decidi3 iniciar el proceso 120 d1as previos a la elecci3n y concluirlo al menos 30 d1as antes de esa fecha.

Toda la tramitaci3n se concentra en el a1o electoral de modo que tanto el Municipio como la Junta electoral se avoquen en un plazo de 90 d1as a esta tarea especial y luego queden liberados para ocuparse de la organizaci3n del acto eleccionario con un plazo prudencial de 30 d1as como m1nimo.

Por otro lado la tramitaci3n y renovaci3n parcial cada 2 a1os y la total cada 8 del Registro y Padr3n hace que el municipio se pueda ocupar de sus tareas espec1ficas.

La inscripci3n es el primer paso para integrarse al Cuerpo electoral; para los argentinos el ser elector es un derecho y deber que le viene dado como inherente a su condici3n de nativo, en cambio para el extranjero la norma lo ofrece como un derecho; a acceder; la inscripci3n para 3l es voluntaria; una vez que lo hizo adquiere el caracter de obligaci3n el sufragar.

La Junta Electoral act1a como Jury de tachas y observaciones, teniendo a su cargo el control y depuraci3n del Padr3n provisorio; este procedimiento implica impugnaciones a inscriptos por parte de los apoderados de los partidos y la respectiva descarga de los imputados; en este tr1mite se ha permitido la participaci3n de la Intendencia para recibir la descarga como una opci3n a elegir por el impugnado de modo de facilitarle la tramitaci3n en los casos de Municipios alejados de la Capital (sede de la Junta); manteniendo esta la resoluci3n de las tachas y observaciones con car1cter de inapelable.

El 1ltimo instrumento es la Libreta C1vica o supletorio que acredita la calidad de elector del extranjero y le habilita junto con el documento que lo identifica para votar, aqu1 hemos agregado en el contenido de la misma un espacio para que se asiente el cumplimiento del sufragio para asimilarla m1s a la de los nacionales.

El conjunto de pasos y plazos que conforma el proceso de registraci3n y empadronamiento se ordena en el siguiente esquema; mostrando el ente que interviene, un res1men de las actividades que le compete y los plazos para su ejecuci3n; al margen se presenta el cronograma de d1as en sentido decreciente respecto de la fecha del comicio.

Las elecciones se rigen en los asuntos generales por la ley electoral vigente como lo establece la Constitución; en este sentido no es necesario crear normas especiales ya que el Régimen provincial se ocupa de regular específicamente estas cuestiones.

El Intendente está facultado para convocar a elecciones en su Municipio por medio de la respectiva Ordenanza; pudiendo hacerse separadas o conjuntas con las provinciales y/o nacionales; exigiéndose un mínimo de tres bancas a cubrir, para el caso de incorporación al Consejo Deliberante, sino se debe esperar hasta la renovación parcial. Esto se debe a que menos de ese número no altera el funcionamiento del Cuerpo y no justifica el costo de una elección.

Al Intendente le compete fijar los locales comiciales y la provisión de los recursos materiales necesarios para el normal desarrollo del acto eleccionario.

Hasta aquí se ha expuesto los principales criterios con los cuales se han modificado los temas de "calidad de elector en el Municipio", la "participación electoral municipal" para extranjeros y los "recaudos especiales del proceso eleccionario" en el Municipio a continuación se sintetiza como se han desagregado y organizado en la reforma legal propuesta.

Las cuestiones se agrupan en el Título denominado "**Sistema electoral municipal**" y se compone de tres Secciones divididas en Capítulos y Apartados, reuniendo un total de 27 artículos.

La primera Sección se refiere al tema "Sobre los electores", establece los requisitos para integrar el Cuerpo Electoral municipal; en el doble carácter de votantes (art. 1) y de candidato (art. 2); ajustándose a los criterios del régimen nacional, salvo en lo referente a agregar a los extranjeros y limitar su participación en la integración del Consejo (inc. a y b).

La Sección 2 "Sobre la participación electoral de los extranjeros", se ocupa específicamente del procedimiento que permite la incorporación de estos al electorado. El Capítulo 1, define la situación como candidato, establece la cantidad de electores para el Consejo por período, las formas de adjudicación de las bancas por la Junta (art. 3) y los recaudos a tener en cuenta por los partidos políticos al nominarlos (art. 4).

En el Capítulo 2 se establece la tramitación del Registro y el Padrón electoral; el primer Apartado le otorga la competencia al municipio (art. 5), dándole a la inscripción el carácter voluntario tal como es actualmente (art. 6),

la competencia para llamar a elección en el Municipio para el Intendente y el plazo (art. 7).

El Apartado 2 se ocupa del "Padrón Provisorio"; la forma de confeccionarlo (art. 8), su publicación y remisión a la Junta (art. 9) y los plazos respectivos (art. 10).

El Apartado 3 sobre el "Jury de tachas y observaciones"; define la competencia para la Junta Electoral de la Provincia (art. 11), las causales (art. 12), los autorizados para presentar las observaciones, la forma de hacerlo y los plazos (art. 13); el mecanismo de vista a los impugnados, los plazos y receptores de las descargas siendo opcional el hacerlo frente a la Junta o Intendencia respectiva (art. 14); el carácter de la resolución por la Junta y los plazos (art. 15); y por último el trámite de corrección y remisión del Padrón al Ejecutivo comunal (art. 16).

El Apartado 4 se refiere al "Registro electoral definitivo" estableciéndose, la competencia del Municipio y la forma de confeccionarlo, publicarlo y remitir copias (art. 17) y los plazos de renovación del mismo (art. 18).

El Capítulo 3 comprende la tramitación de la "Documentación habilitante para sufragar"; se refiere a la competencia del Municipio sobre la Libreta Cívica de extranjeros y los plazos de entrega (art. 19), los datos que debe contener (art. 20) y el carácter habilitante junto con el documento de identificación para la emisión del voto (art. 21).

La Sección 3 "Sobre las elecciones", determina aspectos generales complementarios del Régimen electoral provincial, así dice que es de aplicación principal la ley electoral de la Provincia en el Capítulo 1 (art. 22) y en el Capítulo 2 le otorga competencia al Intendente para convocar a elecciones municipales, con un plazo prefijado (art. 23), las condiciones a considerar para hacerlo (art. 24), la posibilidad de efectuar la elección en forma separada a las provinciales y/o nacionales (art. 25) y las responsabilidades, en cuanto a la organización del acto para el Intendente (art. 26) y para la Junta Electoral (art. 27).

III.II. La norma propuesta

Título: Sistema Electoral Municipal

Sección Primera: "Sobre los electores"

Art. 1: Son electores en los comicios municipales, los ciudadanos argentinos y extranjeros, mayores de diez y ocho (18) años, de ambos sexos, domiciliados

en el Municipio, que estén inscriptos en el respectivo Padrón y que no estén inhabilitados por disposiciones previstas en la Constitución de la Provincia, la Ley Electoral o esta Ley; siendo obligatoria la emisión del voto para los inscriptos.

Art. 2: Son elegibles en los comicios municipales:

- a) Para el Departamento Ejecutivo, los electores municipales argentinos;
- b) Para el Consejo Deliberante, los electores municipales argentinos y extranjeros.

Para ambos casos deben tener una residencia inmediata en el Municipio, no inferior a los dos (2) años, previos al comicio, y no estar afectados por alguna incapacidad según el art. 65 de la Constitución.

Sección Segunda: "Sobre la participación electoral de los extranjeros"

Capítulo I: Electores extranjeros

Art. 3: En los Consejos Deliberantes, podrán haber sólo dos (2) electores extranjeros, por período completo; en caso contrario la Junta Electoral adjudicará las bancas de extranjeros, hasta cubrir ese número; teniendo en cuenta el orden de prelación, que surja de la cantidad de votos obtenidos por cada partido, según mayoría y minorías; reemplazando al extranjero que exceda, por uno argentino, que siga el orden de la lista respectiva.

Art. 4: En la nominación de extranjeros, los partidos políticos al proclamar sus candidatos determinarán expresamente en la lista, la condición de los que sean extranjeros, incluyendo hasta dos (2). En caso de una renovación parcial, tendrán en cuenta para la postulación, el número de vacantes que queda para los mismos.

Capítulo II: El registro electoral de extranjeros

Apartado I: Competencia e inscripción

Art. 5: El Registro Municipal de Extranjeros, estará a cargo exclusivamente de las Municipalidades y su formación se regirá por esta Ley.

Art. 6: La inscripción en el Registro Municipal de Extranjeros, no es obligatoria y para inscribirse se requiere lo dispuesto en los art. 1 y 2.

Art. 7: La inscripción tiene una fecha de apertura y de cierre, que fijará el Intendente y anunciará públicamente, teniendo en cuenta ciento veinte (120) días, corridos anteriores a una elección; a partir de entonces habrá un plazo máximo de veinte (20) días para inscribirse y para registrar los cambios de residencia de un Municipio a otro. En este último caso deberán devolverse la Libreta Cívica o instrumento que se le entregó.

Apartado II: Padrón Provisorio

Art. 8: El Municipio confeccionará un Padrón Provisorio, con la lista de inscriptos; ordenándolos alfabéticamente, por el apellido y haciendo constar el domicilio; organizado por circuitos electorales, análogos al del Padrón Nacional.

Art. 9: El Intendente dará a conocer el Padrón Provisorio exhibiéndolo en lugares públicos y remitirá tres (3) copias a la Junta Electoral.

Art. 10: El plazo para la confección, publicidad y remisión del Padrón Provisorio es de quince (15) días corridos a partir de la fecha de cierre de la inscripción en el Registro.

Apartado III: Jury de Tachas y Observaciones

Art. 11: La Junta Electoral de la Provincia actuará además de sus funciones específicas, como Jury de Tachas y Observaciones del Registro Municipal de extranjeros.

Art. 12: Son causales de tachas y observaciones, las siguientes:

- a- Inclusión indebida de extranjeros, que no reúnen las calidades legales.
- b- Inclusión de personas excluidas del Registro Municipal de Electores, por leyes nacionales sobre la materia, por razones de incapacidad de estado, de condición y de inequidad.
- c- Omisión de extranjeros, que reúnen los requisitos para ser inscriptos.
- d- Inscripción duplicada en uno o varios de los Registros Municipales.
- e- Agrupación equivocada de los electores.

Art. 13: Las tachas y observaciones serán presentadas por los apoderados de

los partidos políticos, correspondiéndoles a los mismos las pruebas de sus afirmaciones.

El plazo para la presentación, es de quince (15) días contados desde la recepción del Padrón Provisorio.

Art. 14: La Junta correrá, vistas de las actuaciones a los impugnados, por tres (3) días improrrogables. Los observados remitirán las impugnaciones y la correspondiente descarga a la Junta o al Intendente respectivo quien debe comunicar inmediatamente a la Junta, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de recibidas.

Art. 15: La Junta resolverá las tachas y observaciones en fallo inapelable y fundado; dentro de un término de diez (10) días a partir de la fecha de cierre de presentaciones y descarga.

Art. 16: La Junta corregirá el Registro provisorio y lo remitirá a los Departamentos Ejecutivos de las Comunas, en un plazo no mayor de cinco (5) días, a partir de la resolución de las tachas y observaciones.

Apartado IV: Registro electoral definitivo

Art. 17: El Municipio confeccionará el Registro y Padrón Definitivo con el Padrón corregido, dentro de los quince (15) días de haberlo recibido, agrupando a los electores en debida forma lo imprimirá en número suficiente de ejemplares; lo dará a publicidad y enviará tres (3) copias, autorizadas a la Junta Electoral y al Poder Ejecutivo provincial.

Art. 18: El Registro se renovará totalmente cada cuatro (4) períodos electivos municipales, en términos máximos de ocho (8) años.

Capítulo III: Documentación habilitante para sufragar

Art. 19: A los electores extranjeros inscriptos en el Registro definitivo, las Municipalidades entregarán la Libreta Cívica o instrumento supletorio, dentro de un plazo máximo de cinco (5) días, posteriores a su publicación, al cabo de los cuales, convocarán a quienes no lo retiran para que lo hagan.

Art. 20: La Libreta Cívica Municipal o el Instrumento supletorio, deberán contener los siguientes datos:

a) Nombre y apellido;

- b) Número de Cédula de identidad de extranjero;
- c) Fecha y lugar de nacimiento;
- d) Domicilio actual;
- e) Color de la piel, tamaño y color de los ojos y señas particulares;
- f) Impresión del dígito pulgar derecho;
- g) Fotografía cruzada por el sello y firma del Secretario municipal.

Además de estos datos, debe constar un espacio libre, adecuado para que las autoridades comiciales, anoten el cumplimiento del sufragio.

Art. 21: La libreta cívica municipal o instrumento supletorio, se constituye en la acreditación de la condición de elector municipal extranjero inscripto; y junto con la constancia de identidad a través de la Cédula expedida por la Policía o el Pasaporte visado; habilitan para sufragar; debiendo presentar estos documentos al Presidente de la mesa receptora de votos para poder hacerlo.

Sección Tercera: "Sobre las elecciones"

Capítulo I: Normas aplicables

Art. 22: Las disposiciones de la Ley Electoral de la Provincia, regirán en las Municipalidades y se aplicarán en los asuntos relativos a: deberes, derechos y responsabilidades de los electores; las funciones de la Junta Electoral; el nombramiento de las mesas receptoras de votos; la forma de las elecciones, escrutinio, adjudicación de bancas, prohibiciones y penalidades.

Capítulo II: Convocatoria y realización

Art. 23: El Intendente convocará a elecciones municipales, con no menos de sesenta (60) días de anticipación, indicando el concepto a votar y remitirá inmediatamente copia de la Ordenanza a la Junta Electoral.

Art. 24: Para convocar a elección de concejales se requiere no menos de tres (3) vacantes y debe señalarse expresamente el número a elegir.

Art. 25: Las elecciones municipales pueden hacerse separadamente de las que corresponden para cargos provinciales y/o nacionales.

Art. 26: El Intendente fijará los locales en que deberán funcionar los comicios y proveerá de todos los útiles y elementos necesarios para el desarrollo del comicio.

Art. 27: La Junta Electoral designará a los miembros de las mesas receptoras de votos según la Ley Electoral provincial.

Art. 28: La Junta Electoral designará a los miembros de las mesas receptoras de votos según la Ley Electoral provincial.

Art. 29: La Junta Electoral designará a los miembros de las mesas receptoras de votos según la Ley Electoral provincial.

Art. 30: La Junta Electoral designará a los miembros de las mesas receptoras de votos según la Ley Electoral provincial.

Art. 31: La Junta Electoral designará a los miembros de las mesas receptoras de votos según la Ley Electoral provincial.

Art. 32: La Junta Electoral designará a los miembros de las mesas receptoras de votos según la Ley Electoral provincial.

Art. 33: La Junta Electoral designará a los miembros de las mesas receptoras de votos según la Ley Electoral provincial.

Art. 34: La Junta Electoral designará a los miembros de las mesas receptoras de votos según la Ley Electoral provincial.

Art. 35: La Junta Electoral designará a los miembros de las mesas receptoras de votos según la Ley Electoral provincial.

Art. 36: La Junta Electoral designará a los miembros de las mesas receptoras de votos según la Ley Electoral provincial.

Art. 37: La Junta Electoral designará a los miembros de las mesas receptoras de votos según la Ley Electoral provincial.

Art. 38: La Junta Electoral designará a los miembros de las mesas receptoras de votos según la Ley Electoral provincial.

Art. 39: La Junta Electoral designará a los miembros de las mesas receptoras de votos según la Ley Electoral provincial.