

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires

sancionan con fuerza de

LEY

ARTÍCULO 1º: La declaración de Municipio será realizada por ley debiendo cumplir con los requisitos y el procedimiento establecidos por la presente.

ARTÍCULO 2º: Será reconocido como Municipio, en los términos del artículo 190 y ss. de la Constitución Provincial, toda población o localidad que reúna características institucionales, históricas, culturales, territoriales y ambientales que definan una identidad propia de acuerdo a los extremos previstos en esta ley.

ARTÍCULO 3º: Entiéndase por características institucionales, aquéllas que den cuenta de asentamientos de organismos públicos nacionales, provinciales y/o municipales, y de organizaciones de la sociedad civil, o que su entramado socio comunitario brinde las condiciones propicias para su organización, a fin de garantizar a la comunidad el acceso a los servicios públicos esenciales.

Por características histórico-culturales, se comprenderán aquéllas que acrediten la singularidad de la comunidad, atendiendo a razones de origen y desarrollo sociocultural que le dé identidad.

En cuanto a las características territoriales y ambientales, se refieren a las interacciones sociales, laborales, económicas, de conectividad y culturales que se manifiestan en el territorio.

Del procedimiento para el reconocimiento municipal

ARTÍCULO 4º: La localidad, localidades o delimitación geográfica que aspira a su reconocimiento como municipio, deberá constituir una Junta Pro-Reconocimiento Municipal, la que deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) La realización de un informe que acredite las características indicadas en los Corresponde a E 385 2022-2023 Artículos 2º y 3º de la presente.
- b) Un estudio de delimitación territorial del municipio a conformarse, acompañada de la documentación oficial pertinente.
- c) Un detalle de las reparticiones públicas e instituciones privadas que funcionan en la superficie territorial a convertirse en municipio. A título de ejemplo, pueden señalarse: establecimientos educativos, sanitarios, delegaciones administrativas, sucursales bancarias, dependencias policiales y asociaciones civiles sociales, culturales, deportivas, entre otras.

ARTÍCULO 5º: El proyecto de ley de reconocimiento de un nuevo municipio deberá contener:

- a) La acreditación de la constitución de la Junta Promotora Pro-Reconocimiento Municipal, establecida en el Artículo 4º de la presente. La Junta Pro-Reconocimiento Municipal estará integrada al menos por cinco (5) miembros designados como tales por una Asamblea de vecinos pertenecientes a la o las localidades o delimitación geográfica que propician el reconocimiento;
- b) Un petitorio avalado por el diez por ciento (10 %) de los ciudadanos que figure en el último padrón electoral con domicilio en el área que ocuparía el nuevo municipio promovido, acompañado de copia de documento que acredite su identidad y domicilio.
- c) La delimitación territorial del nuevo municipio debidamente documentada.

ARTÍCULO 6º: La Cámara de ingreso del proyecto de ley, para su análisis deberá:

- a) Solicitar a la Junta Pro-Reconocimiento Municipal, el informe realizado conforme los requisitos del Artículo 4º de la presente, que avala el reconocimiento del nuevo municipio.
- b) Dar traslado del proyecto al Intendente municipal y al Concejo Deliberante del municipio al o a los que pertenece el territorio a reconocer como nuevo municipio, para que en un plazo de noventa (90) días emitan, por separado, opinión fundada con relación a la pretensión de reconocimiento del nuevo municipio. En el supuesto que no se reciba el informe requerido, se considerara que la propuesta es aceptada por los mismos;
- c) Requerir a la Subsecretaría de Asuntos Municipales o el organismo que lo remplace, así como a los demás organismos provinciales pertinentes, para que en un plazo de ciento veinte (120) días, emitan los informes técnicos solicitados en el Artículo 7º de la presente y toda otra información que sirva al objetivo de la presente Ley. Acompañará a tales fines el proyecto de Ley con los informes establecidos en el Artículo 5º;
- d) Requerir en el marco de un convenio de colaboración, la asistencia técnica a una unidad académica con incumbencia en la materia, en idéntico plazo al establecido en el inciso a) del presente Artículo.

ARTÍCULO 7°: La Subsecretaria de Asuntos Municipales, dependiente del Ministerio de Gobierno de la provincia o el Organismo que lo remplace y la Unidad Académica a la que se le requiera asistencia técnica al efecto indicado en el Artículo 6, deberán: Realizar un estudio de factibilidad socio-económico-financiera, atendiendo a aspectos espaciales y geográficos, demográficos, institucionales, de infraestructura y equipamiento local, estructura de servicios públicos y privados y matriz productiva, entre otros, que garanticen la capacidad de gestión en la solución de los problemas locales. A los efectos de la viabilidad financiera deberán tener en cuenta los recursos con que contaría el nuevo municipio aplicando las tasas que rijan a ese momento en el distrito cabecera, así como los gastos e inversiones que debería realizar. Cuando los nuevos límites propuestos abarquen más de un Distrito, para el cálculo de los recursos se tomará un promedio de los valores de cada municipio concernido, según el porcentaje de afectación territorial de cada uno. Asimismo, se deberá incluir el aporte que le correspondería en concepto de coparticipación.

ARTÍCULO 8°: Producidos los informes indicados en los Artículos 6° y 7°, y en caso de que al menos uno de ellos, acreditara la factibilidad de creación del nuevo municipio, se notificará del mismo a las autoridades municipales del o los distritos interesados y a la Junta Pro-Reconocimiento creada al efecto. Asimismo, se procederá a la difusión de estos informes en el o los municipios, por un lapso de treinta (30) días, a través de los medios de prensa locales que se consideren pertinentes.

ARTÍCULO 9°: Cumplidos los pasos anteriores, la cámara en tratamiento del Proyecto, requerirá al Poder Ejecutivo provincial la convocatoria, a una consulta popular, por SÍ o por NO, para el reconocimiento del nuevo municipio, al electorado de la población alcanzada por los límites territoriales del mismo, en un plazo no mayor a sesenta (60) días de recibido el dictamen. La consulta será no vinculante y no obligatoria.

ARTÍCULO 10°: Si el proyecto de Ley de Declaración de Nuevos Municipios es presentado por iniciativa del Poder Ejecutivo ante cualquiera de las Cámaras legislativas, se exceptúan del mismo, las exigencias establecidas en los Artículos 4 y 5, de la conformación y acreditación de la constitución de la Junta Pro-Reconocimiento Municipal y de todos los requisitos establecidos en la presente a la citada Junta.

ARTÍCULO 11°: El Poder Ejecutivo en su iniciativa deberá presentar:

- a) Un Informe que acredite las características indicadas en los Artículos 2° y 3° de la presente;
- b) Un estudio de delimitación territorial del municipio a conformarse, acompañada de la documentación oficial pertinente;
- c) Un detalle de las reparticiones públicas e instituciones privadas que funcionan en la superficie territorial a convertirse en municipio. A título de ejemplo, pueden señalarse: establecimientos educativos,

sanitarios, delegaciones administrativas, sucursales bancarias, dependencias policiales y asociaciones civiles sociales, culturales, deportivas, entre otras.

Del proyecto de Ley

ARTÍCULO 12º: El proyecto de Ley del Nuevo Municipio deberá incluir:

- a) Límites jurisdiccionales del mismo.
- b) Inventario de los bienes muebles, semovientes e inmuebles municipales de cada uno de los partidos afectados y en función de esto, la asignación de los mismos.
- c) El régimen de cancelación de deudas y créditos.
- d) Creación del Juzgado de Paz Letrado, según lo establecido por la ley 10.571.
- e) Incorporación de registros notariales al nuevo municipio conforme lo establecido en el Decreto Ley 9020/58 -T.O. por Decreto 8527/86.

Disposiciones generales

ARTÍCULO 13º: En caso de no prosperar la iniciativa, los ciudadanos de la localidad peticionante podrán reiterar la petición en un plazo de cuatro (4) años, contados a partir de la fecha de su denegatoria.

Disposiciones transitorias y complementarias

ARTÍCULO 14º: Las autoridades de los nuevos municipios que se reconocen, surgirán del primer acto eleccionario ejecutivo y legislativo posterior a la promulgación de la Ley de creación del nuevo municipio, en forma coincidente con el llamado a elecciones de las autoridades provinciales y municipales. Hasta tanto ello ocurra, el territorio afectado al nuevo municipio reconocido, quedará bajo la jurisdicción del municipio al que pertenecía, a excepción de los fines electorales.

ARTÍCULO 15º: El Poder Ejecutivo deberá promover los actos jurídicos que correspondan para la instalación del nuevo gobierno local y la integración del nuevo municipio a los mapas del poder judicial y de las regiones administrativas de los distintos ministerios y organismos descentralizados de la provincia.

ARTÍCULO 16°: Las ordenanzas, decretos y demás normativa vigente en el municipio preexistente, mantendrán su vigencia en los nuevos municipios, hasta tanto este las ratifique o sancione los propios. Cuando los nuevos municipios se conformen con población de más de un distrito, el nuevo municipio se registrará provisoriamente por las normas del distrito que mayor aporte poblacional haya efectuado.

ARTÍCULO 17°: Los contratos y convenios en curso de ejecución deberán mantener su vigencia hasta su caducidad. Asimismo, deberá establecer la asunción total y/o proporcional por el nuevo municipio, en los casos en que los mismos lo atañen total y/o parcialmente.

ARTÍCULO 18°: El nuevo municipio se hará cargo de la dotación de personal que se desempeña en las dependencias municipales de anterior jurisdicción de su territorio y podrá acordar con el o los municipios preexistentes la transferencia de personal, con apego a la legislación que regula las relaciones laborales.

ARTÍCULO 19°: Autorízase a ambas Cámaras de la Legislatura a realizar las adecuaciones presupuestarias correspondientes, a efectos de dar cumplimiento a la presente.

ARTÍCULO 20°: Derogase toda otra norma que se oponga a la presente.

ARTÍCULO 21°: La presente Ley será reglamentada dentro del plazo de noventa (90) días.

ARTÍCULO 22°: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

Nuestra Provincia de Buenos Aires, con un territorio tan extendido y diverso demanda un proceso de descentralización del Estado, que permita acercar las decisiones e instrumentación de las políticas públicas a las distintas comunidades.

Esto se reafirma, además, si consideramos que los municipios constituyen el nivel del Estado con mayor legitimación social, justamente, a partir del ejercicio de la democracia de proximidad, alimentada en general con

la activa participación ciudadana. De manera entonces, que es necesario fortalecer a éstos, dotándolos de la autonomía plena, tal como lo manda el artículo 123° de la Constitución Nacional y cuya reglamentación se encuentra en mora desde la reforma de 1994.

Al mismo tiempo, dentro de muchos municipios existen localidades con comunidades urbanas y rurales con una clara identidad y grado de desarrollo que las alienta a promover su reconocimiento como nuevos municipios. Ello naturalmente genera tensiones con la localidad cabecera del partido al cual pertenecen, que ve amenazada su integridad territorial, exponiendo un conflicto que es necesario abordar y encauzar a través de un proceso racional y previsible, con apego a pautas procedimentales predeterminadas, lo que motiva la presente propuesta.

Este proyecto recepta algunos conceptos generados por los proyectos de la Diputada (MC) Alicia Tabares de González Hueso (Expte. D-2452-09-10) y del Diputado (MC) Julio César Alfonsín. (Expte. D-1154/06-07).

En razón de ello, hacemos nuestros los fundamentos del diputado (MC) Alfonsín, quien manifestaba *“El presente proyecto de ley viene a completar uno de los vacíos legales que, entendemos, existe en nuestro régimen municipal bonaerense: el establecimiento de las condiciones y requisitos que toda comunidad debe alcanzar para ser reconocida como municipio, para luego gozar del derecho a su propio gobierno local.*

En efecto, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires no aborda adecuadamente la cuestión, al no hacer referencia alguna al reconocimiento municipal, y al abstenerse de establecer criterios o requisitos para la división política y administrativa de sus territorios. Cabe señalar que la nuestra es la única de las provincias argentinas en eludir la materia en su legislación. Distinta es la situación en el resto de las provincias argentinas, en la mayoría de las cuales se establecen criterios poblacionales, con topes mínimos, a partir de los cuales toda comunidad podrá aspirar a ser reconocida; o bien con criterios mixtos, de población y territorio, a la vez; y en algunos casos con consideraciones de tipo socioeconómicas.

*La caracterización de las realidades municipales debe ser, por lo tanto, el primer paso en la organización del régimen local. Bien se pregunta el Dr. Rosatti: “¿cómo hemos de responder seriamente a la pregunta del quantum de las atribuciones municipales, a la cuestión de su organización interna, a su inserción dentro de realidades territoriales mayores, si no partimos de una certera caracterización, si no sabemos, al fin de cuentas, qué es el municipio?”**

El artículo 103, inciso 4 de nuestra Carta Magna provincial, en cambio, dota al Poder Legislativo de la atribución de ‘fijar las divisiones territoriales para la mejor administración’. Consideramos que se ha utilizado equivocadamente esta facultad legislativa para dar lugar a la ‘creación’ de nuevos partidos, confundiendo la capacidad de la Legislatura de administrar el territorio provincial con el derecho de todo municipio a ser reconocido como tal y a tener su propia jurisdicción política y administrativa.

*Esta confusión se despeja definitivamente si definimos adecuadamente el alcance de la acción legislativa. Lo que se propone a través del presente proyecto de ley es ‘reconocer’ a municipios actualmente existentes, y no arrogarnos la atribución de ‘crear’ nuevas realidades institucionales. En palabras del jurista y catedrático Dr. Ricardo Pablo Reca, “la creación supone la aptitud atribuida a un órgano para generar lo inexistente; el reconocimiento supone homologar lo existente cumplidas las condiciones que acrediten su identidad.”***

*Para cumplir esta premisa, partimos del criterio, mayoritario en el derecho público municipal argentino, de considerar al municipio como una comunidad natural de vecinos arraigados en un territorio, que unidos por relaciones de proximidad, y con una cierta complejidad económico-social-cultural e histórica, tienden a su propio bien común. Esta naturaleza sociológica de la institución comunal ha sido reconocida e impulsada mayoritariamente por la doctrina municipalista argentina. Si bien ha habido en nuestro país una tradicional polémica sobre la esencia de la institución municipal, que ha enfrentado a las teorías sociológicas con las positivistas o legalistas, el saldo ha sido claramente a favor de las primeras, desde la tesis doctoral de Lisandro de la Torre (1889) hasta nuestros días. El proceso de reforma de las constituciones provinciales a partir de la recuperación democrática en el año 1983, por otra parte, ha sido contundente al respecto. El jurista Ricardo Miguel Zuccherino ha llegado a proponer que las cartas estadales expresen: “Esta Constitución declara expresamente la condición natural de sus Municipios.”****

Como es sabido, nuestra Constitución Provincial, reformada en el año 1994, mantuvo incólume el viejo régimen municipal del año 1934, convertido así en el más atrasado de nuestro país o, al decir del Dr. Reca, “el más retrasado de Latinoamérica” (ob.cit.). Justamente, es intención de este proyecto avanzar legislativamente en la modernización de nuestras instituciones comunales, estableciendo las bases de lo que esperamos sean en el futuro las características constitucionales del municipio bonaerense.

Este concepto de la vida local queda expresado en los requisitos que se establecen en los artículos 1, 2 y 3 del presente proyecto.

A su vez, la presente iniciativa tiene también por finalidad establecer un procedimiento idóneo y eficiente para llevar adelante, en la práctica institucional cotidiana, la acción del reconocimiento municipal, y la conformación de los órganos responsables de la misma.

En primer lugar, se establece que la localidad, localidades o delimitación geográfica que aspiran a su reconocimiento como municipio, deberán constituir una Junta Pro-Reconocimiento Municipal, que deberá cumplir con los requerimientos establecidos en la ley.

El proyecto que se presente en cualquiera de las cámaras legislativas, de acuerdo al procedimiento para la formación de las leyes, deberá contener la acreditación de la conformación de esa Junta Promotora Pro-Reconocimiento Municipal, junto a un petitorio de los ciudadanos solicitantes, con domicilio en el área que ocuparía el nuevo municipio y la delimitación territorial debidamente acreditada. *“La organización de la comunidad debe ser un requisito fundamental para poner en marcha el procedimiento, lo cual implica asumir responsabilidades y compromisos, plasmados en la elaboración o procuración de los informes y estudios que acrediten las condiciones que ameriten el status reclamado, junto con la manifestación expresa del soberano, los vecinos electores, acerca de la afirmación de la propia identidad”.*

Por otra parte, se deberá dar traslado del proyecto al Intendente municipal y al Concejo Deliberante del municipio al o a los que pertenece el territorio a reconocer como nuevo municipio, para que emitan opinión fundada sobre el tema. Requiriendo al mismo tiempo a la Subsecretaría de Asuntos Municipales o el organismo que lo remplace, así como a los demás organismos provinciales pertinentes, los informes técnicos que deben ser solicitados conforme lo establecido en los Artículos 6 y 7 de la presente. Esta consulta se extiende a una institución académica especializada con incumbencia en la materia, a fin de que emita dictamen técnico sobre la petición.

Atendiendo a que el reconocimiento de nuevo municipio implica que, para su buen funcionamiento, se reúnan condiciones para su posible implementación que deben ser evaluadas técnicamente, es que se requiere en el Artículo 7 del presente proyecto, un estudio de factibilidad socio-económico-financiero por parte de los organismos consultados.

Producidos los informes, acreditados los requisitos solicitados y producida la difusión establecida en el Artículo 8, se contempla para una adecuada legitimación, la realización de una consulta popular, no vinculante y no obligatoria.

Queda conformado, por lo tanto, un procedimiento previsto para normalizar el tratamiento de una materia que, en muchos casos, podría resultar compleja y de difícil resolución si se la dejara librada al sólo arbitrio de los poderes constituidos.

Se ha dado especial relevancia a la participación de los vecinos peticionantes, a sus autoridades municipales, a la opinión académica, y a los legisladores representantes de la voluntad popular.

La vigencia de una norma como la que se propone, posibilitará un régimen municipal más ordenado y previsible. Su vigencia, no sólo dará satisfacción a los pueblos que hoy aspiran ser reconocidos como municipios, sino también a aquéllos que desean alcanzar ese status. Será un sólido punto de partida hacia una nueva organización municipal en nuestra Provincia.

*Junto a Antonio María Hernández, podemos decir que "...a la participación, deberá preceder y después acompañar una educación democrática que forme en la solidaridad, en la responsabilidad, en los valores superiores del espíritu, en los principios de la democracia, de la República y de nuestra Constitución Nacional..."*****

El imperio de la norma que se propone permitirá imbuir a nuestras comunidades locales del espíritu del desarrollo autónomo, de su crecimiento, de los beneficios de organizarse y ser partícipes en la planificación del propio bien común, en la inteligencia que quienes lo logren serán premiadas con el reconocimiento municipal.

Por los argumentos expuestos, que fundamentan la necesidad de legislar la materia abordada, venimos a solicitar el acompañamiento de los demás miembros de esta Cámara para aprobar el presente proyecto de ley.

Bibliografía:

* Horacio Daniel Rosatti "Tratado de Derecho Municipal", Tomo I, Santa Fe, 1987.

** Ricardo Pablo Reca "La creación de municipios en la Provincia de Buenos Aires", Revista de Administración Pública (RAP Nros. 247 y 248), Abril/Mayo, 1999.

*** Ricardo Miguel Zuccherino "El Municipio del Tercer Milenio", Función Pública, La Plata, 1998.

**** Antonio María Hernández "Derecho Municipal", Buenos Aires, 1984."