



**Municipalidad del Pilar**

"Cuna del Federalismo"

## **MANUAL DE ESTILO**

### **Objetivos**

Los objetivos que se buscan lograr con la difusión de este manual son:

- ❖ Procurar satisfacer con respuestas concretas las dudas que se presentan recurrentemente a los agentes y funcionarios de los órganos municipales, en la confección de actos administrativos y demás documentos emanados de la Administración Comunal.
- ❖ Dar a dichos servidores públicos una serie de parámetros precisos, fáciles de aprehender y de aplicar, para instrumentar las decisiones de la Administración.

A su vez, este Manual pretende ser una herramienta dinámica, que se constituya en fuente de consulta permanente para evacuar las dudas que se presentan cotidianamente en nuestro trabajo. Por ello, este documento constituye un medio, no un fin en sí mismo, para la construcción de textos.

Gestionar eficazmente y hacerlo en tiempo hábil u oportuno, implica estandarizar o parametrizar ciertos documentos y simplificar determinados trabajos, con el fin de corporizar pautas uniformes para el proceso de emisión de documentos. Así se verá reducida la subjetividad de la expresión del emisor y la Administración se podrá expresar de manera clara, concreta y concisa.

## **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

### **Concepto**

El procedimiento administrativo es la vía, el camino que ha de seguir la Administración para llegar a un fin: el acto administrativo. Así, entendemos al procedimiento administrativo como la sucesión ordenada de actos y tareas materiales y técnicas cumplidas por o ante los órganos administrativos, tendientes al ejercicio de la función administrativa y, de una manera más restringida, como la secuencia de actos y formalidades tendientes al dictado o a la ejecución de un acto administrativo.



Municipalidad del Pilar

"Cuna del Federalismo"

### **Principios del procedimiento administrativo.**

Estos principios son considerados imprescindibles para que la Administración adopte sus decisiones y constituyen directrices de acatamiento obligatorio para ésta.

La normativa que rige a nivel municipal –Ordenanza General 267/80- se impregna de dichos principios rectores:

#### ❖ Impulso de oficio.

Por imperio de lo establecido en el artículo 48 *"el procedimiento se impulsara de oficio en todos sus trámites"* y, ante la necesidad de arribar a la verdad de los hechos, será a cargo de la Administración el dictado de los actos de instrucción necesario a tal efecto (art. 54 LPABA).

*"Incumbe, pues, a las autoridades encargadas de su despacho adoptar las medidas oportunas para evitar retrasos (art. 50). Ello es así, por cuanto, además, los plazos administrativos son obligatorios para las autoridades públicas (art. 71)."*<sup>1</sup>

#### ❖ Carga de transmisión de la competencia.

Es la Autoridad administrativa quien una vez recibida una presentación, petición, reclamo, y/o recurso por parte del particular, debe remitirlo hacia el órgano que corresponda. En este sentido, no es posible que la Administración se ampare en la ausencia de atribuciones legales para conocer al respecto. Quien recibe una petición que entiende ajena a sus atribuciones o ámbito de conocimiento, no debe limitarse a su rechazo o falta de tratamiento fundado en dicha circunstancia, debe girarlo al órgano que se repute competente. Misma solución debe extenderse a los casos en los cuales un recurso se presenta en una dependencia distinta.

---

<sup>1</sup> SCBA, causa B-66.553, del 06/04/2005, "Pereda Bénédict, Eduardo P. c/ Provincia de Buenos Aires (Dirección General de Rentas) s/ Amparo por mora"; causa B-67.041, del 12/04/2006, "Orazi, Carlos E. c/ Provincia de Buenos Aires (Dirección Provincial de Rentas) s/ Amparo por mora".



Municipalidad del Pilar

"Cuna del Federalismo"

❖ Preeminencia de la verdad material.

El órgano llamado a decidir la cuestión de fondo deberá valorar los hechos que lleguen a su conocimiento con independencia de que los mismos hayan sido invocados y probados por el particular, o que hayan sido conocidos de manera casual o como resultado de actuaciones diferentes a aquellas en estado de resolución final. De esta manera, debido a que el principio de preeminencia de la verdad material impone establecer la realidad de los hechos, "el desistimiento del interesado no obliga a la Administración" (art. 60 de la ord. gral. 2677/80), la cual deberá impulsar el trámite hasta su definición.

Este principio pone en cabeza de la Administración el deber de requerir y producir los informes y dictámenes necesarios para el esclarecimiento de los hechos y de la verdad jurídica objetiva.

❖ Informalismo a favor del particular

Este principio marca la imposibilidad de frustrar la solución de la cuestión motivo de trámite por razones formales. De esta manera el particular puede invocar para sí la elasticidad de las normas de procedimiento, mientras el Estado no puede eludir, válidamente, el cumplimiento de las formas que el ordenamiento legal le haya impuesto.

La normativa amplía el principio de informalismo cuando se desentiende de la calificación dada a los recursos por el interesado (art. 88, Ord. Gral. 267/80), o si existe algún defecto o insuficiencia de fundamentación. Así también se dispone que en la duda sobre la fecha de presentación de un escrito debe entenderse que ha sido ingresado en término o, por ejemplo, se descarta la fatalidad de los plazos excepto que se trate de aquellos establecidos para interponer recursos, o se otorga efecto interruptivo al recurso deducido con defectos formales o ante órgano incompetente.

La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires tiene decidido que en el procedimiento administrativo rige un "*formalismo moderado*", ordenando a la Administración admitir que el interesado corrija los defectos formales de sus



Municipalidad del Pilar

"Cuna del Federalismo"

presentaciones, intimándolo para que proceda de tal forma antes de privar de efectos a la petición defectuosa.<sup>2</sup>

❖ Contradicción

El principio de contradicción permite al particular requerir del Estado la plena información, conocimiento y debate de sus argumentaciones y proceder a su replica.

❖ Celeridad, Economía y Eficacia.

El artículo 7 de la ord. gral. 267/80, impone a las autoridades la obligación de adoptar las medidas necesarias para obtener la celeridad, economía y eficacia del trámite.

A tal fin el artículo 49 establece que *"Se proveerán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no estén entre sí, sucesivamente, subordinados en su cumplimiento."* En este sentido el artículo 50 instruye que *"La autoridad administrativa que tuviere a su cargo el despacho o sustanciación de los asuntos, será responsable de su tramitación y adoptará las medidas oportunas para que no sufran retraso."*

Asimismo, el artículo 51 fortalece el principio en cuestión cuando ordena que *"La comunicación entre los órganos administrativos municipales desde nivel de dirección o equivalente, según corresponda por la competencia para sustanciar el trámite, se efectuará siempre directamente proscribiéndose toda provincia que sea de mera elevación fuera de los niveles indicados."* En función de ello, la comunicación y los "pases" de expedientes entre órganos equivalentes (desde el nivel de dirección o superiores), **debe** realizarse sin la intermediación de otros órganos. De esta forma se consagra la comunicación directa, sin tramites intermedios que solo tienden a demorar el proceso.

---

<sup>2</sup> SCBA, causa B-47.682, del 08/04/1980, "Construcciones Viales y Civiles SAICFIA c/ Municipalidad de Merlo s/ Demanda contencioso administrativa", en A y S 1980-I-436; causa A-68.993, del 03/12/2008, "Gantus, José L. c/ Poder ejecutivo y otros s/ Amparo"



**Municipalidad del Pilar**

"Cuna del Federalismo"

De esta manera, *"no se requiere seguir la escala jerárquica en la cual cada oficina interviene al solo efecto de escribir un papel, agregando papeles tras papeles con total desgaste administrativo y grave perjuicio al administrado, bajo el falso argumento de querer "respetar" las jerarquías o de no 'puentear' a nadie."*<sup>3</sup>

Lo antes dicho debe ser considerado en sintonía con lo reglado en el artículo 52 toda vez que *"Los órganos administrativos evacuarán sus informes y se pasarán unos y otros las actuaciones de acuerdo al orden establecido en la provincia inicial, dando aviso a la Mesa de Entradas.*

*En caso de duda, o de estimarse necesario un procedimiento previo, devolverán el expediente a la oficina de origen. Una vez cumplido el trámite, la última dependencia informante remitirá las actuaciones al órgano de origen."*

En este sentido, si el órgano ante el que tramita el expediente requiere informes a otros órganos o de otras reparticiones, cualquiera sea la jerarquía, tienen que colaborar permanentemente y recíprocamente con carácter obligatorio. Prácticamente no se dan casos en los que un expediente se inicie y termine su trámite sin salir de la misma oficina, lo más factible es que transite por varios despachos. En este tránsito se van a requerir diversas opiniones, antecedentes, dictámenes o incorporaciones de pruebas, ello bajo un orden lógico de prelación determinado normativamente o por el órgano instructor en el primer proveído.

Por último, cabe mencionar lo establecido en el artículo 53, según el cual *"El organismo administrativo que necesitare datos de otros para poder sustanciar las actuaciones o informes, podrá solicitarlo directamente mediante oficio, del que se dejará copia en el expediente. A tal efecto las dependencias de la administración municipal, cualquiera sea su situación jerárquica, quedan obligadas a la colaboración permanente y recíproca que impone esta norma. El expediente se remitirá cuando corresponda dictaminar o lo requiera el procedimiento."* Los informes a los que se refiere el presente artículo deben evacuarse según los plazos establecidos en el artículo 77, *"...informes administrativos no técnicos: cinco (5) días...Dictámenes, pericias o informes técnicos: diez (10) días..."*. De ello,

---

<sup>3</sup> Tomas Hutchinson, "Procedimiento Administrativo de la provincia de Buenos Aires", Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires 1995, pag. 156



Municipalidad del Pilar

"Cuna del Federalismo"

se desprende el espíritu colaborativo que debe primar entre los distintos órganos municipales a los efectos de dar una respuesta eficaz y rápida en las actuaciones administrativas.

❖ Concentración. La concentración es un complemento de la inmediación. Se opone al concepto de "dispersión". Como fue mencionado, el artículo 49 propugna la Concentración mencionada, toda vez que dispone que *"Se proveerán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no estén entre sí, sucesivamente, subordinados en su cumplimiento."* En función de este principio de Concentración es que se debe reunir, en una actuación, la mayor cantidad de actos para evitar el dispendio de la actividad administrativa y del particular, a través de la implementación de la economía, sencillez y eficacia en los trámites.

❖ Debido proceso.

El debido proceso resulta edificador de la totalidad de los principios antes mencionados ya que se nutren de él y coadyuvan a su plena vigencia. Nace de la garantía constitucional a la defensa de los derechos e intereses de cualquier naturaleza (art. 18CN; art. 15 CPBA) haciendo que la Administración Pública se encuentre obligada no sólo a no obstaculizar su ejercicio sino también a actuar positivamente para que el particular lo ejerza en plenitud. De esta manera surgen ciertas facultades a favor del particular como:

- El acceso íntegro a las actuaciones.
- Ser oído sin limitaciones.
- Ser asistido por un letrado.
- Ofrecer, producir, controlar y valorar la prueba.
- Recurrir lo decidido en cuanto a los hechos y al derecho.
- Obtener resolución en un tiempo razonable emanada de un órgano imparcial.
- Exigir presunción de inocencia y legislación preexistente en el Derecho Administrativo sancionador.
- Obtener una decisión fundada y razonable como culminación de un procedimiento acorde a la ley.



**Municipalidad del Pilar**

"Cuna del Federalismo"

Se trata de impulsar por todos los medios jurídicos disponibles la tutela administrativa efectiva. A través de esta última se hace referencia a un amplio elenco de garantías que tienen todas las personas en el seno de los procedimientos administrativos y cuya finalidad es la eficaz defensa de sus derechos e intereses. Es, ante todo, una función de garantía o de instrumento al servicio de otros derechos. De ahí que pueda calificársele como un derecho-garantía y comprende pero no se agota en el tradicional derecho al debido proceso adjetivo, el cual exige cumplimentar ciertos recaudos formales y de trámite atinentes a la defensa y necesarios para adoptar una decisión válida y justa, ya que exige de parte del Estado un plus más: como es la eliminación de todas las trabas normativas, económicas o sociales, que puedan impedir u obstaculizar irrazonablemente el ejercicio de la defensa.

En este sentido se contempla que toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, toda persona tiene derecho a que se presuma su inocencia y, además, debe contar con medios y tiempo para preparar su defensa; toda persona tiene derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo y recurrir lo resuelto ante un órgano superior.

La ord. gral. 267/80, aunque no hace expresa alusión a la garantía de defensa, contiene en su normativa numerosas aplicaciones de este sustancial principio, entre las que se destacan: posibilidad de tomar vista del expediente durante todo su trámite y hacerse patrocinar por un profesional del Derecho (art. 11); reconocimiento de la fecha de remisión de un escrito por correo como fecha de su efectiva presentación (art. 34); amplitud en la elección de los medios de prueba (art. 55) y necesaria motivación de los actos administrativos (art. 108).

### ACTO ADMINISTRATIVO



Municipalidad del Pilar

"Cuna del Federalismo"

Previo, corresponde hacer una distinción entre **hechos y actos administrativos**.

Ello es el punto de partida de una adecuada comprensión de la ulterior noción de acto administrativo.

**Hecho administrativo** es, genéricamente, todo acontecimiento de la naturaleza o comportamiento material del órgano administrativo, que produce la adquisición, modificación, transferencia o extinción de relaciones jurídicas.

En cambio el **acto administrativo** implica la existencia de una exteriorización intelectual proveniente de su autor, realizada mediante la palabra escrita, oral, u otro signo convencional o ideográfico dirigida al, o los, destinatarios del acto.

El acto, en sí, no es nunca un mero comportamiento material del órgano, aun cuando de dicho comportamiento se pueda inferir su voluntad. **El acto** implica, siempre, un proceso intelectual que se traduce al exterior de su autor, mientras que **el hecho** es, simplemente, una actuación física o material del órgano.

#### ❖ **Concepto de Acto Administrativo.**

*Es "...una declaración emitida por un órgano estatal, o un ente público no estatal, en el ejercicio de función administrativa, bajo un régimen jurídico exorbitante, productora de efectos jurídicos directos e individuales respecto de terceros".<sup>4</sup>*

Los actos administrativos pueden ser de alcance particular o alcance general.

Los de alcance particular son aquellos actos que están dirigidos a sujetos determinados, mientras que los de alcance general están dirigidos a sujetos indeterminados.

Los actos de alcance particular deben ser notificados a los sujetos que se dirige, mientras que los de alcance general por tener un destinatario indeterminado deben ser publicados en el boletín oficial.

---

<sup>4</sup> "El acto administrativo: en la ley Nacional de procedimientos administrativos / con colaboración de: Laura Monti.- la ed. 5ª reimp.- Buenos Aires: La Ley, 2009. Capítulo 2, El Concepto del Acto Pag. 5.



Municipalidad del Pilar

"Cuna del Federalismo"

El acto comienza a producir efectos jurídicos luego de que se publica en el boletín oficial o desde que es notificado al particular según el caso.

❖ **Elementos de los Actos Administrativos.**

Son aquellos elementos o requisitos de los actos administrativos que deben, necesariamente estar presente para que pueda afirmarse su existencia y su validez.

◆ Elemento "Competencia":

Todo trámite tendiente a obtener una decisión de parte de la Administración debe iniciarse y desarrollarse ante el órgano competente en razón del tiempo, territorio, grado, monto y/o de la materia de que se trate.

Si el procedimiento se inicia o desarrolla ante un órgano sin competencia el acto final aparecerá viciado por estar afectado su procedimiento previo. De igual manera si la decisión final es adoptada por un órgano sin atribución temporal, territorial, material, o que carezca de aptitud legal en razón de su ubicación en la estructura orgánico-funcional o derivada de la cuantía o importancia económica del asunto, el acto será irregular por aparecer conculcado su elemento esencial "competencia".

El art. 3 de la Ordenanza General 267/80 establece que *"la competencia de los órganos de la Administración Pública se determinará por la Constitución de la Provincia, las leyes Orgánicas administrativas y los reglamentos que dicten el Poder Ejecutivo y las entidades autárquicas. La competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación, sustitución o avocación previstos por las leyes"*.

- Obligatoriedad: cuando una determinada potestad es puesta a disposición de una autoridad pública, su ejercicio no resulta facultativo. La Administración no puede dejar de cumplir sus fines, el orden jurídico no se satisface con un uso alternativo de las facultades vinculadas a la suerte del Estado. La competencia es irrenunciable debido a que de su ejercicio específico depende la efectiva satisfacción de las necesidades públicas.



**Municipalidad del Pilar**

"Cuna del Federalismo"

- Como regla general la competencia es improrrogable. No obstante, este principio de improrrogabilidad de la competencia, tiene sus excepciones, se trata de la delegación, sustitución y la avocación. Para su procedencia debe existir autorización expresa o razonablemente implícita en la norma. No se admite la prorroga convencional de la competencia como resultado de acuerdos entre la Administración y el particular.

a) Delegación: existe delegación y subdelegación de competencia cuando un órgano confiere a sus inferiores o transmite a otro órgano de igual jerarquía alguna de las atribuciones que tiene asignadas. Si bien, en general, se describe la delegación como el traspaso de competencia a favor del inferior jerárquico, nada impide que la misma – siempre que este legalmente prevista – sea transmitida a un órgano de igual rango o a una entidad autárquica.

b) Sustitución: se diferencia de la delegación porque presupone un cambio en la identidad del funcionario que compone el órgano. No hay remplazo de un órgano por otro, sino que se sustituyen personas físicas dentro del mismo. Así se presentan supuestos de sustitución cuando se produce la excusación de un funcionario y ésta es aceptada por su superior, quien designa a su momentáneo reemplazante.

c) Avocación: la avocación indica que el órgano superior toma para sí parte de la competencia propia del inferior. Se ha definido a la avocación como *"la asunción por parte del órgano superior de la competencia para conocer y decidir en un acto o asunto que correspondía a las facultades atribuidas al órgano inferior, fundada en la conveniencia de armonizar el principio de improrrogabilidad de la competencia con la eficacia y celeridad del procedimiento"*<sup>5</sup>. A diferencia de lo preceptuado en el régimen Nacional (art. 3, Ley 19.549) *"...la avocación será procedente a menos que una norma expresa disponga lo contrario."*, por el contrario en el orden Municipal para que proceda la avocación tiene que estar expresamente prevista, *"No hay, pues, procedencia genérica de la avocación"*<sup>6</sup>.

◆ Elemento "Forma":

La forma es el modo de cómo se exterioriza y queda finalmente documentada la voluntad administrativa expresada mediante acto administrativo y no debe confundirse

<sup>5</sup> Cassagne, Juan C., Derecho Administrativo, cit., t. I, p. 262 y sgtes.

<sup>6</sup> Tomas Hutchinson "Procedimiento administrativo de la Provincia de Buenos Aires", pag. 47, Editorial Astrea.



**Municipalidad del Pilar**

"Cuna del Federalismo"

con las "formalidades" que son los requisitos que debe observar la autoridad pública antes de emitirlo. Tales formalidades no son otra cosa que el procedimiento previo al acto definitivo. Ord. Gral. 267/80 en sus arts. 104 y 108, trata lo relacionado con el elemento forma, considerándola una manera de "expresión y constancia" de los mismos (art. 104, primer párrafo).

Podemos definirla como "el modo de exteriorización o revelación del acto, su revestimiento exterior, o sea el medio por el cual aparece y se pone en evidencia su existencia". La forma escrita es la regla en un sistema de administración legal como el nuestro. Un acto registrado por escrito supone una situación documentada, lo que produce certidumbre, constituyendo, además, una garantía para la eficacia del control y para el mantenimiento del principio de legalidad. Las formas en el Derecho Administrativo cumplen una función de garantía, tanto de los derechos de los particulares como del orden, acierto, justicia y legalidad que deben existir en la actividad de la Adm.

◆ Elemento "Procedimiento":

Es el procedimiento establecido a efectos de la preparación de la voluntad de la Administración que culminará con el dictado de un acto administrativo. Tal procedimiento no se realiza de cualquier manera, sino en base a un orden previo legalmente impuesto en el cual se contempla la forma de petionar del particular (Ord. Gral. 267/80, arts. 29 y sgtes.), la manera de acreditar los hechos (arts. 54 y 55), asesoramiento y control previo (arts. 57) y la forma concreta que deberá adoptar la decisión en función del órgano que emita (arts. 106 y 107).

El procedimiento previo se vincula tanto con el mecanismo de elaboración del acto como con la manera de exteriorizar. Un defecto o irregularidad en el procedimiento se traduce en vicio de la voluntad o en vicios de forma.

◆ Elemento "Objeto":



Municipalidad del Pilar

"Cuna del Federalismo"

El objeto está representado por su concreto contenido, por aquello que efectivamente decide o constata el órgano autor del acto.

Nuestra Ord. Gral. 267/80 señala que "el contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y será adecuado a los fines de aquellos" (art. 103, segunda parte). Si el contenido del acto es contrario a la Constitución, a las leyes, decretos, ordenanzas o actos anteriores, resultará ilícito. Tal afectación puede originar la invalidez del acto y en consecuencia ser declarada su nulidad absoluta. Este vicio se nomina como violación de la ley. Esta ley cuya violación determina la invalidez del acto, comprende todo el bloque de la juridicidad.

◆ Elemento "Causa":

Se trata de los antecedentes de hecho y de las circunstancias de derecho que llevan al dictado del acto. Por ejemplo, la causa del otorgamiento del beneficio jubilatorio es la existencia de edad mínima, antigüedad en el empleo y pago de aportes y contribuciones durante un determinado lapso por los sujetos obligados a ello, más la vigencia de una ley previsional que concede el derecho al interesado. La causa de una sanción contravencional es la realización de una conducta incriminada cuya descripción legal, resulta punible.

El acto sin causa, aparece viciado de arbitrariedad. Si el acto carece de causa, por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocado, el acto administrativo es NULO de NULIDAD ABSOLUTA E INSANABLE.

En este sentido, en el antecedente jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación "Hochbaum, Salomón I. c/ Universidad de Buenos Aires (15/07/1970)" se juzgó la validez de la anulación administrativa de un diploma universitario, por haberse demostrado la falsificación de un acta de examen que dio por aprobada indebidamente una materia no rendida (ausencia de un presupuesto de hecho indispensable para la validez del acto que es el otorgamiento del título).

◆ Elemento "Motivación":



**Municipalidad del Pilar**

"Cuna del Federalismo"

Es la manifestación de la causa del acto, es decir la expresión de las circunstancias de hecho y los fundamentos de derecho que llevan a su dictado. La falta de motivación suficiente constituye un serio vicio de una resolución.

El requisito de la motivación de los actos administrativos tiene por finalidad trasladar de manera sucinta al conocimiento del interesado los fundamentos de hecho y derecho de la decisión estatal para darle la oportunidad de aceptarlos o cuestionarlos en los recursos pertinentes. La justificación objetiva de todo juicio de valoración o estimación de hechos o datos es el presupuesto formal que separa la discrecionalidad de la arbitrariedad y constituye garantía imprescindible del correcto, congruente y adecuado ejercicio de las facultades concedidas al funcionario.

La motivación de los actos jurisdiccionales o administrativos tiene como fundamento proteger al justiciable contra el arbitrio de los poderes públicos, aportándole las razones en que sus decisiones se basan, a fin de que pueda, con conocimiento de causa, impugnarlas si así lo cree oportuno. Hacer constar los fundamentos en virtud de los que se dicta un decisorio por el que se deniega una petición formulada por un particular, no sólo es deber de cortesía hacia él, sino el medio que le posibilita criticar las bases en que tal acto se apoye, permitiendo llevar a cabo el control de su legalidad y de su adecuación a los fines que justifiquen su contenido, que es al que han de ajustarse tales actos<sup>7</sup>.

Dicha motivación del acto cumple diferentes funciones, ante todo, y desde el punto de vista interno, viene a asegurar la seriedad en la formación de la voluntad del órgano estatal; pero en el terreno formal -exteriorización de los fundamentos por cuya virtud se dicta un acto constituye una garantía para el justiciable, que le permite atacar el decisorio con posibilidad de criticar las bases en que se funda; además, y en último término, la motivación facilita el control administrativo por las instancias superiores y el control judicial de esos actos<sup>8</sup>.

La motivación de los actos administrativos, es decir, los motivos de hecho y de derecho del acto, puede ser sucinta, pero debe ser suficiente, de suerte de explicitar las

---

<sup>7</sup> Tribunal Supremo de España, Sala 3ª, Secc. 2ª, 20/4/89, ponente: Sr. Sánchez-Andrade y Sal, La Ley (España) t. 1989-3, p. 379.

<sup>8</sup> Tribunal Supremo de España, Sala 3ª, Secc. 1ª, 18/4/90, ponente: Sr. Delgado Barrio, LA LEY (Esp.), t. 19903, p. 666 (12917-R); ídem, 13/7/91, ponente: Sr. Delgado Barrio, Archivo La Ley, 1991, 11643.



Municipalidad del Pilar

"Cuna del Federalismo"

razones esenciales o fundamentales del proceso o camino lógico y jurídico seguido por quien decidiera la cuestión y que lo llevaran a adoptar tal determinación.

Los actos administrativos que se propician debe estar debidamente motivado, entendiéndose como tal los antecedentes o circunstancias de hecho o de derecho que llevan a dictarlo<sup>9</sup>. Asimismo, la motivación es una exigencia de la forma republicana de gobierno, que significa transparencia, publicidad, justicia, razonabilidad y veracidad en aras de una paz jurídica, en lo formal y en lo sustancial<sup>10</sup>.

En tal sentido la Procuración del Tesoro de la Nación tiene dicho que *"El cumplimiento del requisito de motivación de los actos administrativos se relaciona con la observancia del principio de legalidad al que la Administración se encuentra sometida; éste obliga a dar razones que expliquen la necesidad de la medida adoptada, lo que exterioriza la razonabilidad de la medida"*<sup>11</sup>.

De todo lo expuesto se concluye sin dificultad que el verdadero sentido y alcance de la motivación de un acto, es el de ser expresión formal de los factores determinantes de la decisión adoptada, por lo que la falta de motivación o su insuficiencia constituye en nuestro ordenamiento jurídico un defecto que trasciende la órbita de lo formal y afecta la legalidad y validez de fondo del acto<sup>12</sup>.

Comúnmente la motivación consta en elaborar un resumen de las cuestiones fácticas acreditadas en el expediente y su correlación con las normas jurídicas vinculadas respecto del asunto en cuestión.

La Corte Suprema de la provincia de Buenos Aires ha dicho que *"la obligación de motivar el acto administrativo, como modo de reconstrucción del iter lógico seguido por la*

---

<sup>9</sup> (Conf. Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo, T. II, 4ª ed., Buenos Aires, 1993, p. 235 y ss., y 297 y ss)

<sup>10</sup> (conf. Pedro José Jorge Coviello, El control de la actividad Estatal, Ed. Asociación de Docentes, Bs. As. Octubre de 1992, pag. 130 y ss)

<sup>11</sup> (Dictámenes Tomo 233 Página 278).

<sup>12</sup> Cám. Apels. Trelew, Sala A, 27/07/2010, "RAMOS YUSEF, Laura Mónica c/ ADVANCE SPEEDY DE TELEFONICA DE ARGENTINA S.A y TELEFONICA DE ARGENTINA S.A. S / Denuncia Ley de Defensa del Consumidor", Expediente: 235/2010, con voto sustancial del Dr. López Mesa; ídem, 21/10/2008, "DIRECCION GENERAL DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y PROTECCION DE DERECHOS c/ C. INC. S/ Inspección de Oficio Ley 24.240" (Expte. Nº 16 - año: 2008), con primer voto del Dr. López Mesa y segundo del Dr. Ferrari).



**Municipalidad del Pilar**

"Cuna del Federalismo"

*autoridad para justificar una decisión de alcance particular que afecta situaciones subjetivas, a más de comportar una exigencia inherente a la racionalidad de la decisión, así como a la legalidad de su actuar, es también derivación del principio republicano de gobierno (arts. 1 de la CN; 1 de la CPBA) y conforma una postulación con alcance prácticamente universal en el moderno Derecho Público”<sup>13</sup>. “Tiende a cumplir tres finalidades, a saber: que la Administración, sometida al derecho en un régimen republicano de cuenta de sus decisiones; que estas puedan ser examinadas en su legitimidad por la justicia en caso de ser impugnadas; que el particular afectado pueda ejercer suficientemente su defensa”<sup>14</sup>.*

En este sentido, la Suprema Corte también ha dicho que la motivación del acto sirve a fin de *“consolidar la vigencia del principio republicano, que impone a los órganos administrativos dar cuenta de sus actos, al tiempo que evita que se afecten los derechos de impugnación de los particulares alcanzados por la resolución y se impide la revisión judicial de la legitimidad y razonabilidad de tales actos. Debe exponer tanto las circunstancias fácticas consideradas por el órgano, como explicar las normas jurídicas que justifican la decisión (art. 108 del decreto-ley 7647/70)”<sup>15</sup>.*

A su vez, la SCBA entendió que si el acto administrativo emana de facultades discrecionales de la autoridad administrativa, mayor es su deber de motivarlo de manera que encuentre mayor sustento que justifique el proceder administrativo. De esta manera, cuanto menos reglada es la actividad estatal, se amplían las atribuciones discrecionales de la autoridad, en consecuencia mayor rigurosidad respecto de la expresión de los fundamentos que motivan el acto. Aún más en los casos en que el acto configura la revocación de otro anterior o extingue relaciones jurídicas consolidadas en detrimento de derechos adquiridos.

---

<sup>13</sup> SCBA, causa B-61.402, del 25/04/2007, “Pallardo, Hernan O. c/ Provincia de Bs. As. (IPS) S/Demanda contencioso administrativa”; causa B-57.268, del 22/08/2007, “B.J.C. c/ Banco de la Provincia de Buenos Aires s/ Demanda contencioso administrativa”; causa B-63.335, del 05/05/2010”M., G. c/banco de la Provincia de Buenos Aires s/ Demanda contencioso administrativa”

<sup>14</sup> SCBA, causa B-59.134, del 08/06/2005, “Sacomini Eduardo o. c/ Provincia de Buenos Aires (Ministerio de Salud) s/ Demanda contencioso administrativa”.

<sup>15</sup> SCBA, causa B-57.995, del 30/08/2006, “S., M.H. c/ Banco de la Provincia de Buenos Aires s/Demanda contencioso administrativa”.



Municipalidad del Pilar

"Cuna del Federalismo"

◆ Elemento "Finalidad":

Esencialmente directa o indirectamente la función de la Administración persigue una finalidad de interés común. No obstante cada acto administrativo tiene una finalidad propia, correlativa a su objeto.

*"Todo acto administrativo particular responde genéricamente a una finalidad pública, razón de ser de la norma constitucional que le dio origen, y específicamente al aspecto de esa finalidad que tuvo en cuenta al distribuirse la competencia. El objeto o contenido del acto, consecuencia de esa competencia, debe perseguir esa finalidad general y la específica que le corresponde"<sup>16</sup>.*

**ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Hemos dicho que la potestad discrecional es aquella que el ordenamiento atribuye al órgano administrativo (sea de modo expreso, razonablemente implícito o inherente) sin especificar todas y cada una de las condiciones de ejercicio de esa potestad, dejando librado al razonable arbitrio del órgano la determinación de los elementos faltantes. La actividad discrecional de la Administración se contrapone a la actividad reglada, toda vez que en esta última el legislador ha indicado exhaustivamente las condiciones bajo las cuales tal potestad habrá de ejercerse, de manera tal que el órgano ejecutor sólo se limita a una constatación del supuesto de hecho previsto en la norma y la consecuente aplicación del efecto en ella también establecido.

La potestad discrecional permite al administrador optar, primero, entre actuar o dejar de hacerlo y, luego, entre diversas vías de actuación, todas ellas válidas más no todas igualmente convenientes u oportunas. Será el buen criterio del funcionario el que determine cuál de esas alternativas legítimas es la más acertada para la satisfacción del bien público perseguido en el caso.

---

<sup>16</sup> Cabral, Julio E., "El acto administrativo y sus elementos esenciales", cit., p. 851



Municipalidad del Pilar

"Cuna del Federalismo"

Discrecionalidad no es ni puede ser arbitrariedad. Muy por el contrario, es la razonabilidad como opuesto a arbitrariedad- la que confiere validez a la actuación administrativa. Dicha ponderación de razonabilidad está en manos del Poder Judicial. El control judicial de las decisiones discrecionales se limita a corregir una actuación administrativa ilógica, abusiva o arbitraria, pero no implica que el juez sustituya a la administración en su facultad de decidir. La competencia jurisdiccional es revisora, no sustitutiva. *"La actuación administrativa deber ser racional, justa, igual y proporcional, excluyéndose la arbitrariedad de la discrecionalidad"*, no obstante lo cual *"los tribunales no están habilitados para juzgar consideraciones de oportunidad o apreciaciones fácticas y sustituir la decisión administrativa con base en la distinta opinión que el tribunal pudiera sustentar"*<sup>17</sup>.

La actividad discrecional de la Administración (como en principio toda la actividad administrativa) es susceptible de revisión judicial, con la aclaración de que, por estar en juego un criterio de oportunidad de exclusiva competencia del Poder Ejecutivo, los jueces deberán examinar la razonabilidad de la decisión a la luz de los principios constitucionales y -en su caso- limitarse a anularla, sin sustituir aquel criterio.

El control judicial del acto discrecional debe efectuarse, primero, a través del control de legitimidad de sus elementos reglados (v.gr., competencia, forma, procedimiento, etcétera), y, superado ese examen, a través de la razonabilidad de la medida adoptada, atendiendo a los intereses públicos en juego y al fin perseguido con la decisión. Asimismo, de ellos se advierte que el contralor del juez debe limitarse a la anulación del acto, no siendo válida la sustitución de la decisión discrecional de la Administración.

La Administración no goza de poderes absolutamente discrecionales, empero en todo acto discrecional existe al menos una parte reglada (v.gr., competencia, finalidad).

En consecuencia, el acto discrecional es susceptible de un primer control judicial a través de los elementos reglados. La discrecionalidad se encuentra sometida a la legalidad, no fuera de ella, y encuentra su fundamento de validez en la razonabilidad. Superado el test de legitimidad por el examen de los elementos reglados, corresponde a los tribunales

---

<sup>17</sup> SCJN: Fallos: 304:721.



**Municipalidad del Pilar**

"Cuna del Federalismo"

judiciales analizar la razonabilidad de la medida dispuesta. El alcance de ese examen de razonabilidad es variable, dependiendo de las circunstancias particulares de cada caso, de la relación en cuyo marco fue adoptada la medida y del mayor o menor ámbito de libertad dejado a la autoridad administrativa. En el supuesto de que la decisión discrecional no fuera considerada razonable, el juez se limitará a dejarla sin efecto, sin que el órgano judicial pueda efectuar la elección que estime correcta entre las restantes posibles. Ello conculcaría facultades propias de la Administración.

### **EL CONTROL DE LEGALIDAD**

Tal como fue mencionado anteriormente, el principio de legalidad es uno de los postulados fundamentales del constitucionalismo en tanto exige como medio la ley para que el Estado pueda expresar válidamente su voluntad.

Hemos dicho que por el principio de la legalidad toda la actividad de la Administración debe respetar el bloque de juridicidad. Así, el Poder Ejecutivo está obligado a actuar con apego a la Constitución, a las leyes, a sus propios reglamentos y a los que dictan los órganos inferiores. Teniendo en cuenta ello, resulta de vital importancia la actividad consultiva jurídica previa a la toma de decisiones por parte de la Administración activa. Esto es, la actividad que realizan los servicios permanentes de asesoramiento jurídico y que, en general, concluye con la emisión del dictamen jurídico.

**Dictamen Jurídico:** Desde esa perspectiva, el dictamen jurídico *"es un análisis exhaustivo y profundo de una situación jurídica determinada, efectuado a la luz de las normas vigentes y de los principios generales que las informan a efectos de recomendar conductas acordes con la justicia y el interés legítimo de quien formula la consulta; constituye una garantía para los administrados y evita posibles responsabilidades del Estado, tanto en sede administrativa como en sede judicial, al advertir a las autoridades*



Municipalidad del Pilar

"Cuna del Federalismo"

*competentes acerca de los vicios que el acto pueda contener*".<sup>18</sup> Por consiguiente, el dictamen jurídico es un acto consultivo caracterizado por aquel proceso lógico deductivo que recomienda conductas conforme al ordenamiento jurídico. Es un producto natural del principio de legalidad, el cual comprende la protección de los derechos particulares y generales, y su misión principal es, entonces, consagrar la juridicidad en el ejercicio de la función administrativa.<sup>19</sup>

**El dictamen jurídico previo:** En este orden de ideas, el dictamen jurídico previo cumple con el propósito de encauzar jurídicamente a la Administración,<sup>20</sup> en tanto supone el análisis específico, exhaustivo y profundo de una situación concreta, a efectos de recomendar conductas acordes con la justicia y el interés legítimo de quien formula la consulta<sup>21</sup>.

Asimismo, el dictamen jurídico previo tiene una doble finalidad, por una parte constituye una garantía para los justiciables pues impide a la Administración el dictado de actos administrativos que se refieran a sus derechos subjetivos e intereses legítimos sin la debida correspondencia con el orden jurídico vigente, y por la otra, evita probables responsabilidades del Estado, tanto en sede administrativa como judicial al advertir a las autoridades competentes acerca de los vicios que el acto pudiera contener (Conf. "SIDRA LA VICTORIA SACY A C/ MUNICIPALIDAD DE PILAR S/ PROCESO SUMARIO DE ILEGITIMIDAD" sentencia de septiembre de 2016 de la Cámara de Apelaciones Contencioso Administrativo de San Martín, Provincia de Buenos Aires).

En dicho fallo se hace lugar al reclamo de la actora declarándose nula la resolución dictada por el Titular del Organismo de Defensa del Consumidor de la Municipalidad del Pilar, toda vez el acto administrativo emitido por la autoridad no contaba con dictamen jurídico previo. Surge del considerando 4) de la sentencia dictada por el Juez a cargo del Juzgado Contencioso Administrativo Nro. 2 de San Isidro "*...tiene dicho nuestro máximo Tribunal que 'el vicio configurado por la insuficiencia de dictamen jurídico es grave, pues compromete la garantía de defensa en juicio y afecta a la accionante, a quien debe*

<sup>18</sup> Dictámenes PTN 202:89; 197:61 entre otros.

<sup>19</sup> Dictamen PTN 236:621

<sup>20</sup> (cfr. Hutchinson Tomás, Régimen de Procedimiento Administrativos, Textos Legales Astrea, 1998, p. 87)

<sup>21</sup> (conf. PTN Colección de Dictámenes: 203:159; 205:70; 231:196; 233:118, entre otros).



Municipalidad del Pilar

"Cuna del Federalismo"

*reconocérsele el derecho a una decisión adoptada con el debido cuidado hacia los recaudos técnicos que aseguren una suficiente fundamentación de lo que se decide (arts. 77 ley 11.757; 15 de la Constitución provincial; doctrina que emerge de los arts. 57 y 103 de la Ordenanza General 267/1980)' (SCBA LP B 63780 RSD-290-14 S 22/10/2014 Juez NEGRI (MA) y que 'la ausencia de dictamen jurídico previo trasunta un vicio grave en el procedimiento, ya que compromete la garantía de la defensa y afecta al accionante, a quien debe reconocérsele el derecho a una decisión adoptada con el debido cuidado hacia los recaudos técnicos que aseguren una suficiente fundamentación de lo que se decide. Al no haber ocurrido así, se infringe el art. 15 de la Constitución provincial, en cuanto garantiza el debido proceso en sede administrativa y la doctrina que emerge de los arts. 57 y 103 del dec. ley 7647/1970' (SCBA LP B 65739 S 09/12/2010 Juez SORIA (SD).*

*En definitiva, la exigencia de dictamen jurídico previo que integra la forma o el procedimiento esencial (cfr. art. 57, 103 y ccdtes OG 267/80), constituye un aspecto reglado del acto administrativo (cfr. Fallos 315:1361, consid. 8 a 10), cuya inobservancia, en la especie - en cuanto emerge de un mero confronte entre las actuaciones administrativas y la norma que impone su concreción- , luce manifiesto y puede ser declarado de oficio - por aplicación del principio iura novit curia- por parte la judicatura (cfr. coinsid 3°).... "*

### **LA RESOLUCIÓN COMO ACTO ADMINISTRATIVO**

Resolución es el acto y consecuencia de resolver o resolverse (es decir, de encontrar una solución para una dificultad o tomar una determinación decisiva). El término puede aprovecharse para nombrar al coraje o valor o bien al ánimo para efectuar una determinada cosa.

Resolución en el ámbito de la administración pública es un término multívoco porque se lo utiliza para significar varias actividades o conceptos lo que lo hace equívoco, por lo tanto, no tiene un significado único e inequívoco.



Municipalidad del Pilar

"Cuna del Federalismo"

Así puede decirse de resolución como contenido de un acto jurídico de derecho público, por ejemplo en una sentencia, en un decreto, en una ley. En otras palabras es lo resuelto, lo que se decide en tales actos antedichos. Por otro lado, y en una faz técnica y específica, "resolución" forma parte de la enumeración de actos administrativos que pueden tomar, según su forma y competencias, los órganos públicos constituidos, en este caso, y para las municipalidades, el Departamento Deliberativo, el Departamento Ejecutivo y el Juzgado de Faltas.

Porque es consabido que todos los órganos tienen funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales, todos son actos estatales municipales, aunque a fuerza de especificar: el ejecutivo se caracteriza por su función administrativa propiamente dicha, el deliberativo por la legislativa y, el jurisdiccional local (Juzgado de Faltas), por su función jurisdiccional.

Dicho de otro modo y precisando su amplitud, el presente "manual" trata de comprender todas las resoluciones estatales del municipio, en especial, las del Intendente.

Ahora bien, vista desde una perspectiva más exhaustiva, resolución administrativa es el acto administrativo de menor envergadura y jerarquía que un decreto, si lo observamos en la órbita del departamento ejecutivo. A su vez, es más que una disposición. La Ordenanza General N° 267/80 establece una conceptualización por la que Decreto es el acto dictado por el órgano competente que dispone sobre situaciones particulares o a través del cual emite reglamentos, produciendo efectos jurídicos dentro y fuera de la Administración. Cuando su eficacia sea para la Administración interna, las disposiciones podrán producirse en forma de resoluciones, disposiciones, circulares, instrucciones u órdenes.

La incidencia de la disposición es menor tanto intra-administrativamente como extra-administrativamente, para referirnos al grado de impacto o efectividad sobre la propia administración pública, como sobre los ciudadanos. Por ejemplo, sería impropio que por resolución se reglamente una ordenanza municipal, lo que sí se podría realizar por decreto. En cuanto al grado o jerarquía del órgano emisor o creador de la resolución, el decreto se reserva como acto propio del Intendente, mientras que la resolución es competencia de los secretarios auxiliares del Intendente. Así la Ordenanza General N°



**Municipalidad del Pilar**

"Cuna del Federalismo"

267/80 estipula que *"Los actos de los organismos de la administración centralizada y entes autárquicos, se producirán en todos los casos, en la forma de resolución, de disposición o en las que las normas de aplicación les hayan fijado"*.

Ello, no empece a que el propio Intendente pueda –en función del principio general jurídico "quien puede lo más puede lo menos"– también dictar resoluciones.

Las disposiciones, como normas jurídicas, están reservadas a la práctica y realización de los funcionarios con rango de director. En dicho degradé normativo, la diferencia estriba en que el decreto afecta concretamente derechos de terceros ciudadanos (siempre que fuera realizado de forma razonable y sin alterar el espíritu de las ordenanzas), mientras que dicha afectación se va diluyendo con la resolución y con la disposición, las que están reservadas, principalmente, al ámbito propio de la competencia del emisor y a sus funcionarios y empleados dependientes. Entre la resolución y la disposición hay una característica común, cual es la de tener curso e imperio dentro de la Administración, empero no hay tanto una diferencia de contenido como del grado de la autoridad competente de la que dimana. En dicho giro se trata de describir, contener o determinar cuestiones del quehacer administrativo. Como ejemplo, la resolución del secretario de gobierno o la disposición de un director (arts. 106 y 107 OG 267). Desde ya que tales apreciaciones que aparentan ser reglas no dejan de admitir algunas excepciones.

Para graficarlo en pocas palabras el Decreto –cuando es reglamentario– se asemeja a una norma legal, la resolución y la disposición (salvo la diferencia del órgano emisor) son más bien actos intra-administrativos los que, en general no trasladan sus efectos *erga omnes*.

Una diferencia insoslayable resulta de la intensidad o potencialidad de la motivación en los actos administrativos, y es que por ejemplo –y apelando al derecho comparado interno– el art. 7º, inc. e) del Decreto-Ley N° 19549, exige como requisito esencial cuya violación produce nulidad absoluta del acto (art.14, inc. b), su adecuada motivación, o sea que exprese "en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto."

Esta exigencia legal no es aplicable con igual rigor para el reglamento (acto administrativo de alcance general que se hace por decreto) que para el acto administrativo



Municipalidad del Pilar

"Cuna del Federalismo"

de alcance particular. Es en el acto individual (decreto, resolución) donde con mayor severidad cabe reclamar la debida motivación, pudiéndose admitir en cambio mayor latitud en los actos de alcance general, de suyo más difíciles, por su misma generalidad, de ser concretamente fundados en cada una de sus disposiciones.

### **CONCEPTO Y CARACTERES GENERALES DE LAS RESOLUCIONES DEL MUNICIPIO.**

Debe quedar claro que no toda resolución municipal administrativa es un Decreto. Ahora bien, todo Decreto implica materialmente una resolución (por su contenido). El Decreto es un peldaño más alto en la gradación jerárquica de los actos administrativos municipales.

Cotejando las resoluciones los poderes Ejecutivos y Legislativos (al que habría que agregarle las de los Juzgados de Faltas), las que realiza el Departamento Ejecutivo principalmente para la Administración interna o para un grupo de ciudadanos interesados en algún trámite administrativo, mientras que las del Concejo (resoluciones legislativas) adquieren un carácter más expandido y general. Por su lado, las de los Juzgados de Faltas se asemejan a los caracteres expuestos para el Ejecutivo ya que generalmente resuelven cuestiones sometidas a un procedimiento administrativo sancionatorio. Empero, cuando los tres poderes deciden medidas internas son similares a las del Ejecutivo, propias de un poder administrador (dependientes, dependencias, organización de horarios, funciones, etc.).

#### ❖ Resoluciones de los Secretarios del Municipio.

Para asegurar la lógica de la seguridad jurídica y de la no extralimitación de funciones atribuidas legal o constitucionalmente, el artículo art. 182 de la LOM establece que los secretarios municipales podrán suscribir resoluciones en las que sean de aplicación ordenanzas o decretos municipales, pero en ningún caso autorizarán



**Municipalidad del Pilar**

"Cuna del Federalismo"

resoluciones que afecten o comprometan el régimen patrimonial o jurídico de la Comuna. Asimismo, como no podría ser de otra manera –en virtud de la prohibición constitucional (art. 29 CN y 45 CPBA)– no podrán suscribir las que específicamente están reservadas al Departamento Ejecutivo.

❖ Autorizaciones por resoluciones del Intendente a los Secretarios.

La norma estudiada (art. 183 LOM) describe un ejemplo de delegación de funciones del Intendente a uno de sus secretarios. Así, se permite al Intendente la facultad de autorización por resolución al Secretario de Hacienda o al que ejerza sus atribuciones, a extender órdenes de compras y de pagos que no excedan del monto establecido por el artículo 151 de la LOM para los concursos de precios. Estos deberán suscribirlas juntamente con el Contador y el Tesorero y, cumpliendo las exigencias que para la materia fija dicho texto legal.

❖ Competencia del órgano administrativo.

Como fue mencionado y desarrollado *ut supra*, la competencia es uno de los requisitos o elementos fundamentales del acto jurídico municipal, tanto ello es así que afecta al sujeto que debe emitir tal medida. Su inexistencia o incumplimiento podrá acarrear la nulidad o la inexistencia del acto, puesto que se trata de un elemento esencial del acto. La competencia surge siempre de la ley.

❖ Fuente legal de la competencia e irrenunciabilidad.

Las actuaciones cuya resolución corresponda a la Municipalidad, deberán ser iniciadas ante el órgano comunal competente.

La competencia de los órganos de la Municipalidad se determinará por la Constitución de la Provincia, la Ley Orgánica de las Municipalidades y las ordenanzas y decretos que se dicten en su consecuencia. La competencia es irrenunciable y se ejercerá



Municipalidad del Pilar

"Cuna del Federalismo"

precisamente por los órganos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación, sustitución o avocación previstos por las leyes.

### **PARTES COMPONENTES DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES**

Un elemento esencial al acto administrativo es la motivación. Así, lo escrito y motivado del acto administrativo se conecta con valores ponderables que aseguran la juridicidad del quehacer de la Administración. Tales son: certeza, seguridad jurídica, responsabilidad del funcionario y facilidad para hacer efectivo el contralor de legitimidad y oportunidad en sede administrativa y judicial.

#### 1) LOS VISTOS

En esta sección del acto administrativo debe constar la fundamentación jurídica. Si motivación obedece a cumplir con las razones de derecho y de hecho, en el Visto aparecen, más que nada, las normas en que se va a fundar la decisión administrativa.

En la mayoría de los casos la forma utilizada en nuestras administraciones públicas, municipales, provinciales y nacional, se ubica la palabra "Visto" o "Vista" y desde allí -sin reiterar, dichas palabras, se exponen las normas (constitucionales, legales, u otras) cuando se trata de crear o modificar una norma ya existente, o bien, el expediente en que tramita la petición, el caso sometido a decisión, etc.

Es muy común observar la siguiente práctica: "Visto, el expediente N° 22100-1756/17, por el que el señor Juan Pérez solicita reconocimiento de bonificación por antigüedad..., etc."

#### 2) LOS CONSIDERANDOS

En este tramo del acto administrativo, se aprovecha para discurrir sobre las razones de hecho, más que de derecho, de la cuestión sometida a decisión del órgano



**Municipalidad del Pilar**

"Cuna del Federalismo"

ejecutor. Ello, no obstaculiza a relacionar los hechos en forma circunstanciada con el derecho cuando fuera menester.

Es de buena práctica que en el anteúltimo considerando se deje constancia del/los organismo/s competente/s que hubieran tomado intervención. Del mismo modo, en el último considerando se consignará la mención del encuadre legal del acto, por el cual el funcionario se encuentra facultado para adoptar la medida. En este sentido, resulta fundamental mencionar en "los considerandos", cuál es la norma que otorga al órgano las facultades necesarias para dictar el acto administrativo.

### 3) LA PARTE DISPOSITIVA

Es la parte resolutive por la que la Administración decide concretamente y plasma la disposición normativa.

Articulado dispositivo: Se subdividirá en tantos artículos como aconseje su mejor claridad y comprensión.

En caso que el artículo comience con un verbo de mandato, se expresará en infinitivo, sin el pronombre personal "se". La última hoja deberá incluir al menos un artículo de contenido dispositivo o parte del mismo, previo a los artículos de forma.

Cuando se deba expresar un importe de lo que se autorice se expresará en letras y en números y, cuando se trate de moneda extranjera, su equivalencia en moneda nacional.

En cuanto a los verbos que se incluyan en el artículo de forma se expresarán en infinitivo. Se propone la siguiente fórmula: -Cuando se trate de decretos, resoluciones y disposiciones de carácter general. Ejemplo: "Registrar, comunicar, publicar, archivar." - Cuando se trate de decretos, resoluciones y disposiciones de carácter individual. Ejemplo: "Registrar, comunicar, notificar, archivar."

El decreto detallará expresamente la imputación a la cuenta legal pertinente, indicando, cuando fuera necesario, anexo, inciso, ítem, partida y año calendario. Se dejará constancia del o los secretarios que deban refrendar el acto. Ejemplo: "El presente Decreto será refrendado por el/los Secretario/s en el/los Departamento/s de...".



**Municipalidad del Pilar**

"Cuna del Federalismo"

En las resoluciones por delegación de facultades, la parte dispositiva será precedida por la fórmula: EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES DELEGADAS QUE LE CONFIERE EL DECRETO (y/o RESOLUCIÓN, según corresponda) N°... EL SECRETARIO/SUBSECRETARIO (o cualquier otro funcionario/a con atribuciones delegadas) DE..., escrita en mayúscula sostenida y negrita, a dos interlíneas del 'Por ello' y centrada dentro del espacio dispuesto para la escritura.

En el caso de una resolución por facultad propia, la parte dispositiva será precedida por la fórmula; SECRETARIO/SUBSECRETARIO DE..., 20... escrita en mayúscula sostenida y negrita, a dos interlíneas del 'Por ello' y centrada dentro del espacio dispuesto para la escritura.

Cuando se trate de una resolución conjunta, la parte dispositiva será precedida por la fórmula: SECRETARIO/SUBSECRETARIO (o cualquier otro funcionario/a con atribuciones delegadas) DE... Y SECRETARIO/SUBSECRETARIO (o cualquier otro funcionario con atribuciones delegadas) DE... RESUELVEN, escrita en mayúscula sostenida y negrita, a dos interlíneas del 'Por ello' y centrada dentro del espacio dispuesto para la escritura.

Cuando se trate de una disposición conjunta, la parte dispositiva será precedida por la fórmula: "EL DIRECTOR GENERAL (o cualquier otro funcionario con atribuciones delegadas) DE... Y EL DIRECTOR GENERAL (o cualquier otro funcionario con atribuciones delegadas) DE... DISPONEN", escrita en negrita a dos interlíneas del 'Por ello' y centralizada dentro del espacio dispuesto para la escritura.

#### LAS ORDENANZAS MUNICIPALES Y COMPONENTES.

El artículo 77 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (L.O.M.) dispone: *(Texto según Ley 13.101) Las disposiciones que adopte el Concejo se denominarán:*



**Municipalidad del Pilar**

"Cuna del Federalismo"

*-Ordenanza, si crea, reforma, suspende o deroga una regla general, cuyo cumplimiento compete a la Intendencia Municipal. Las Ordenanzas serán consideradas ley en sentido formal y material.*

*-Decreto, si tiene por objeto el rechazo de solicitudes particulares, la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna del Concejo y en general, toda disposición de carácter imperativo, que no requiera promulgación del Departamento Ejecutivo.*

*-Resolución, si tiene por objeto expresar una opinión del Concejo sobre cualquier asunto de carácter público o privado, o manifestar su voluntad de practicar algún acto en tiempo determinado.*

*-Comunicación, si tiene por objeto contestar, recomendar, pedir o exponer algo."*

De igual modo que para los actos administrativos o resoluciones en general de la órbita del Ejecutivo municipal, siempre en estos actos jurídicos legislativos municipales, es decir ordenanzas o leyes en sentido formal y material, prima la siguiente composición: una fundamentación y una parte dispositiva o normativa.

Dichos elementos constitutivos podrán tornar alguna variante en cuanto a si se utiliza el sistema propiamente legislativo, es decir como se estila redactar o hacer una norma legal en el plano nacional o provincial, respectivamente en el Congreso o en la Legislatura provincial (fundamentos y norma dispositiva) o bien, como ocurre en la mayoría de las municipalidades es decir con "vistos" (parte expositiva), "considerandos" (parte considerativa) y la disposición normativa en sí (parte dispositiva o resolutive).

Se trata de echar las bases jurídicas (congruencia, coherencia y consistencia) y fácticas (los hechos de la realidad que motivan la creación normativa) sólidas sobre las que se edifique una construcción normativa, certera, clara, precisa, concisa y en armonía con el ordenamiento jurídico vigente. Utilizando el método propuesto para llegar acabadamente a un producto normativo es necesario hacerlo preceder de una relación circunstanciada de los hechos con el derecho.



Municipalidad del Pilar

"Cuna del Federalismo"

### EXAMEN DETALLADO DE LOS ACTOS DEL DEPARTAMENTO EJECUTIVO MUNICIPAL

A continuación se examinan y citan los conceptos de los siguientes actos de administración pública municipal en el ámbito competencial del Departamento Ejecutivo: mensaje, proyecto de ordenanza, proyecto de decreto, resolución, resolución conjunta, disposición, nota, nota múltiple, circular, informe, dictamen, memorando, providencia, expediente.

#### **Documentos que promueven una decisión.**

##### **a) Mensaje.**

Nota que el Departamento Ejecutivo Municipal remite al Honorable Concejo Deliberante, mediante la cual puede detallar los pormenores y fundamentos que inducen a proponer la sanción de un proyecto de Ordenanza, solicitar el acuerdo necesario para concretar la designación de determinados funcionarios, vetar total o parcialmente una ordenanza sancionada, pedir la devolución de mensajes remitidos con anterioridad o realizar cualquier otro tipo de comunicación o requerimiento.

##### **b) Proyecto de ordenanzas.**

Proposición escrita cuyo contenido, en caso de ser sancionada por el Honorable Concejo Deliberante, constituirá el texto completo de la Ordenanza, instituyendo una norma de derecho que permitirá la adopción de decisiones fundadas en ella.

#### **Documentos de decisión.**

##### **a) Decreto.**

Decisión a adoptar por el Departamento Ejecutivo Municipal, que constituye un acto unilateral, de alcance individual o general, y que puede tener vigor y curso dentro de la Administración Pública Municipal, fuera de ella o en ambas esferas al mismo tiempo.

##### **a) Resolución.**



Municipalidad del Pilar

"Cuna del Federalismo"

Medida que dictan los Secretarios municipales u otras autoridades facultadas para ello, ya sea en uso de atribuciones propias o de aquellas que les hubieran sido delegadas, y que, según el tema, puede tener vigor y curso dentro de la jurisdicción respectiva o también fuera de ella.

**b) Resolución conjunta.**

Acto que suscriben como mínimo dos de las autoridades citadas en el punto anterior y que tiende a resolver cuestiones, expresamente delegadas en ellas por el Departamento Ejecutivo, inherentes a distintas esferas de la Administración Pública Municipal.

**c) Disposición.**

Decisión emanada de una autoridad administrativa no superior (Subsecretarios, titulares de organismos descentralizados, directores generales), sobre cuestiones o asuntos de su competencia.

**Documentos administrativos:**

1. DOCUMENTOS DE JUICIO, LOS QUE A SU VEZ SE SUBDIVIDEN EN

➤ **Dictamen Jurídico:** Opinión que emite el órgano de asesoramiento jurídico permanente, basada en las normas jurídicas de aplicación y, en su caso, en la jurisprudencia o los antecedentes que pudieran existir, y que tiende a orientar a la autoridad que debe resolver el caso. En el plano municipal es muy común el dictamen intra-municipal realizado por el Asesor Letrado o Director o Secretario Legal de la Municipalidad. Extra-municipalmente tanto la Asesoría General de Gobierno, como el Tribunal de Cuentas emiten este tipo de documentos, siendo el carácter no vinculante la regla y el vinculante su excepción.

➤ **Informe técnico:** Texto de índole técnico-profesional producido por un funcionario/a o un equipo de un área determinada y que ofrece datos y opiniones fundadas sobre un asunto de su competencia. Se elabora a pedido de una autoridad competente.



Municipalidad del Pilar

"Cuna del Federalismo"

## 2. CONVENIO

Se trata de un acto de declaración de un acuerdo de voluntades entre un organismo estatal en ejercicio de la función administrativa y otro/s organismo/s estatal/es o tercero/s, para satisfacer necesidades públicas.

El Decreto Municipal Nro. 967/16, establece el circuito administrativo que se debe transitar a fin de gestionar la celebración de un convenio en el que esta Municipalidad es parte, desde su inicio al momento de presentarse mediante nota dirigida al Sr. Intendente Municipal en papel membretado, ante la mesa de entradas de la Municipalidad, firmada y sellada por el Secretario del área interesada, pasando luego por el necesario dictamen favorable del servicio jurídico permanente (Dirección General de Asuntos Jurídicos) que habilitará a la Dirección de Protocolización y despacho a confeccionar el proyecto definitivo de convenio, el que será puesto a consideración del Secretario del área interesada. La conformidad expresa del funcionario habilitará al Secretario de Legal y Técnica a elevar el proyecto de convenio para su consideración y eventual suscripción por parte del Intendente Municipal, de la remisión del mismo al Honorable Concejo Deliberante para que de acuerdo al art. 41 de Dec. Ley 6769/58, apruebe su suspensión.

El artículo 41 de la L.O.M. (Decreto-Ley 6769/58) establece que "*Corresponde al Concejo autorizar consorcios, cooperativas, convenios y acogimientos a las leyes provinciales o nacionales.*" No obstante, en los caso de que el Departamento Ejecutivo considera que se configura una situación de excepcionalidad que amerite la firma del convenio, puede suscribir el convenio *ad referéndum* del citado Concejo, asumiendo las responsabilidades que correspondan para el caso en el que el HCD decida no ratificarlo, debiendo agregar una cláusula al proyecto acompañado, que recepte tal circunstancia. Resulta insoslayable destacar el carácter excepcional de la suscripción de un convenio *ad referéndum* de la aprobación del HCD. Por ejemplo, podría firmarse excepcionalmente *ad referéndum* un convenio entre el Municipio y el SAME (Sistema de Atención Médica de Emergencias) en caso de catástrofe que amerite la suscripción de inmediata del instrumento a fin de salvaguardar la vida de los ciudadanos de la comuna.

Es dable señalar la diferenciación existente entre el mencionado "convenio" y el instrumento "contrato". Al respecto ante la consulta formulada por la Municipalidad de



**Municipalidad del Pilar**

"Cuna del Federalismo"

MARCOS PAZ en el marco del Expediente N° 5300-3818/04, el HTC sostuvo: *"Desde el punto de vista del Derecho Público los términos 'convenio' y 'contrato' exigen algunas consideraciones previas, ya que si bien en principio pueden considerarse términos intercambiables, la Ley Orgánica de las Municipalidades marca diferencias entre ambos actos jurídicos, según se esté refiriendo a los artículos. 41, 42 o 108 inciso 14) de la Ley Orgánica de las Municipalidades... se debe manifestar que los convenios contienen acciones conjuntas de dos o más entidades administrativas que reglan así una actividad común y cuyas voluntades son concurrentes o paralelas; los contratos se generan cuando la administración pública llama al acuerdo a otros entes administrativos o particulares, dando lugar así a un acto de voluntades en cierta forma opuestas y por el cual ambas reglan sus derechos y obligaciones o más voluntades que concurren a un fin coincidente, cuando las partes son entidades administrativas.*

*Por lo tanto, cuando se celebra un convenio en los términos del artículo 41 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, se está hablando de las acciones conjuntas que celebran dos organizaciones gubernamentales para perseguir un fin común. Cuando se habla de celebrar contratos en los términos del artículo 108 inciso 14), se hace referencia a los actos de voluntades en cierta forma opuestas, donde los entes administrativos o privados fijan sus posiciones reglando sus derechos y obligaciones.*

*Entrando al tema de los convenios, cuando ellos se celebren sin autorización, en forma excepcional podrán celebrarse ad-referéndum del H. Concejo Deliberante, debiendo asumir las responsabilidades emergentes en el supuesto que no se logre su ratificación."*

En este mismo sentido se expidió la Asesoría General de Gobierno en el Expte. N° 4007-9250/10, Dictamen N° 133.820, al sostener que *"Mientras los convenios se originan en la acción conjunta de dos o más entidades administrativas, que reglan así una actividad común y cuyas voluntades son concurrentes o paralelas; los contratos se generan cuando la administración pública llama al acuerdo a otros entes administrativos o a particulares, dando lugar así a un acto de voluntades en cierta forma opuestas y por el cual ambas partes reglan sus derechos y obligaciones."*

### 3. CIRCULAR



**Municipalidad del Pilar**

"Cuna del Federalismo"

Documento suscripto por personal jerárquico hasta el rango de Director o equivalente dentro del ámbito de su competencia, mediante el cual se comunica, a todos o a gran parte de los agentes del área o dependencia, una decisión propia o bien de un órgano superior, disposición, resolución o decreto.

#### 4. NOTA

Comunicación escrita, referente a asuntos del servicio, que se dirige de persona a persona.

Como especie de la anterior mencionamos la "Nota múltiple", por la que se confecciona en varios ejemplares de un mismo tenor y que se dirige a distintos destinatarios.

#### 5. MEMORANDO

Escrito de uso interno que se cursa a una autoridad determinada (igual o inferior), comunicándole una situación especial o exponiendo elementos de juicio referentes a un asunto en trámite, que le servirán para encarar la solución del caso o exponer una decisión. Por otro lado, el rasgo característico es el de ser un texto sintético.

#### 6. ESQUELA

Comunicación escrita, breve, personal y de índole protocolar.

#### 7. PARTE O PARTE DE NOVEDADES

Comunicación sintética que, por lo general, se efectúa a diario o periódicamente, para informar sobre un asunto determinado. (Se dirige de persona a persona).

#### 8. PROVIDENCIA

Escrito, no sujeto a la emisión de opinión, que resuelve cuestiones de trámite o peticiones accidentales.

#### 9. FORMULARIOS

Son formatos estandarizados que se adoptan para facilitar la realización práctica de las comunicaciones.

#### 10. DOCUMENTOS DE CONSTANCIA



**Municipalidad del Pilar**

"Cuna del Federalismo"

Textos que contienen una declaración de conocimiento de un órgano administrativo, cuyo objetivo es la acreditación de actos, hechos o efectos. Pueden estar prediseñados o no. Dentro de tal género tenemos: Acta, Certificado y Expediente.

ACTA es un texto mediante el cual dos o más personas físicas o jurídicas dan testimonio u opinión de lo tratado, sucedido o acordado. CERTIFICADO, es el documento provisto por la Administración Pública, a petición de parte interesada, en el que consta la existencia de antecedentes obrantes en los archivos de su dependencia. EXPEDIENTE, es el conjunto de documentos o actuaciones administrativas, originados a solicitud de parte interesada o de oficio y ordenados cronológicamente, en el que se acumulan informaciones, dictámenes y todo otro dato o antecedente relacionado con la cuestión tratada, a efectos de lograr los elementos de juicio necesarios para arribar a conclusiones que darán sustento a la resolución definitiva.

### **PARAMETROS DE FORMA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES.**

A fin de aunar criterios entre las distintas dependencias Municipales, se fijan los siguientes parámetros a tener en cuenta para la elaboración de los proyectos de actos administrativos que se propician:

- HOJA: A4
- LETRA: VERDANA TAMAÑO 9/10
- PARRAFO: JUSTIFICADO
- PAGINAS: HOJA SIMPLE FAZ
- MARGENES:
  - Superior 1,5 cm
  - Inferior 1,5 cm
  - Derecha 2,5 cm
  - Izquierda 3 cm



**Municipalidad del Pilar**

"Cuna del Federalismo"

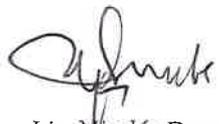
- En el margen superior, ángulo izquierdo, debe incorporarse el escudo municipal con la leyenda "Municipalidad del Pilar Cuna del Federalismo" (ver ejemplo Anexo).
- Luego, en párrafo centrado debe escribirse "corresponde al expediente N<sup>o</sup>", que en caso de tratarse de un expediente electrónico, se le agrega "EE" antes del "N<sup>o</sup>", para así diferenciarlo del expediente soporte papel (ver ejemplo Anexo).
- En el renglón siguiente, en párrafo centrado, debe incorporarse "Del Pilar," para que en el espacio que le sigue luego coloque la fecha en que se dicta el acto (ver ejemplo Anexo).
- Los actos administrativos que cuenten con más de una foja deben ser numerados.
- Los contratos, resoluciones y disposiciones que se remitan para protocolizar, deben enviados con un ejemplar sin foliar en la tapa del expediente.

Finalmente, el proyecto de acto debe remitirse vía mail a la casilla [legislación@pilar.gov.ar](mailto:legislación@pilar.gov.ar). El archivo adjunto debe tener por nombre el número de expediente en cuestión, al igual que el "asunto" del correo que debe hacer referencia al número que lo identifica.

A modo ejemplificativo, se acompaña anexo al presente Manual, un modelo de Decreto del Intendente Municipal.

**DECRETO N° -3058 - 18**  
**18 SEP 2018**

  
Ing. Juan Pablo Martignone  
JEFE DE GABINETE

  
Lic. Nicolás Ducoté  
INTENDENTE MUNICIPAL