

CONSTITUCIONAL

REVISTA DE DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA

DIRECTOR: DR. EUGENIO LUIS PALAZZO - CONSEJO ASESOR: DRA. MARÍA GABRIELA ÁBALOS, DR. ALBERTO B. BIANCHI, DR. GUILLERMO CARLOS SCHINELLI, DR. PABLO MANILI, DRA. MARÍA CECILIA RECALDE

DOCTRINA

Federalismo, autonomías provinciales y competencias en materia de tránsito. Especial referencia a la provincia de Mendoza a propósito de la "Ley de Tolerancia Cero", por María Emilia Corral • Cita Digital: ED-V-CLXIX-965

La importancia del consentimiento informado en la configuración de la violencia obstétrica: apuntes a propósito del caso "Brítez Arce", por Mercedes Ales Uría • Cita Digital: ED-V-CLXIX-968

Estado federal y el control del endeudamiento provincial, ¿avance o retroceso en la autonomía provincial?, por María del Carmen Coccoz Cerini • Cita Digital: ED-V-CLXIX-969

El régimen constitucional de la autonomía municipal en la Provincia de Corrientes: un análisis en relación con los conflictos de poderes bajo la jurisdicción del Superior Tribunal de Justicia provincial, por Alejandro E. Pontel Tabossi • Cita Digital: ED-V-CLXIX-970

Participación ciudadana en la normativa local: Estudio de casos de cuatro cartas orgánicas municipales argentinas, por Leopoldo Fidyka • Cita Digital: ED-V-CLXIX-971

"Argentina, tierra de promisión", por Mariela Uberti • Cita Digital: ED-V-CLXIX-972

Argirópolis, por Armando Mario Márquez • Cita Digital: ED-V-CLXIX-973

SUPREMA CORTE A LA CARTA

Noviembre: sobre partes, pruebas y jueces (y algunos impuestos), por Enrique H. del Carril • Cita Digital: ED-V-CLXIX-967

DERECHO CONSTITUCIONAL PROVINCIAL

Novedades de Derecho Constitucional producidas en la Región Norpatagónica, por Armando Mario Márquez • Cita Digital: ED-V-CLXIX-966



Participación ciudadana en la normativa local: Estudio de casos de cuatro cartas orgánicas municipales argentinas

por LEOPOLDO FIDYKA^(*)

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. – 2. ACERCA DE LAS CARTAS ORGÁNICAS MUNICIPALES. – 3. ESTUDIO DE CASOS. – 4. EJES TEMÁTICOS. I. PRINCIPIOS ORIENTADOS A LA GOBERNANZA PARTICIPATIVA. II. ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL. III. ACCESO A LA INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA. IV. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. V. DEFENSA Y PROMOCIÓN DE DERECHOS. – 5. CONCLUSIONES. – 6. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA. – 7. FUENTES NORMATIVAS.

1. Introducción

En las cuatro décadas transcurridas desde la recuperación del sistema democrático se han producido avances significativos en el plano político, jurídico e institucional entre los que puede destacarse en el escenario federal el avance de la autonomía municipal y la puesta en práctica del poder constituyente local, mediante la sanción en distintas ciudades de una gran cantidad de cartas orgánicas municipales.

En ese marco, cabe la pregunta ¿Qué expresan las cartas orgánicas municipales en materia de participación ciudadana? Este fue el primer interrogante de una exploración comparativa de cuatro cartas orgánicas municipales elaboradas en forma reciente en diferentes regiones de la República Argentina, donde se indagaron en sus contenidos relacionados con esta temática tan sustancial para el fortalecimiento democrático. En ese contexto se presentan los principales lineamientos en la materia que ofrecen las cartas locales de Lago Puelo (Chubut); Oliva (Córdoba); San Ignacio (Misiones) y San Lorenzo (Salta), relevadas en el marco del proyecto de investigación “Observatorio de Cartas Orgánicas Municipales” que se viene desarrollando en el Espacio de Estudios Interdisciplinarios sobre Asuntos Públicos (ESEIAP).

2. Acerca de las Cartas Orgánicas Municipales

De acuerdo a la Constitución Nacional Argentina, cada provincia dicta su propia constitución, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y su contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

El ejercicio de la autonomía institucional por parte de los municipios implica el dictado de su propia Carta Orgánica Municipal (COM), ejerciendo el poder constituyente de tercer grado para delinear las instituciones locales.

La COM es la norma fundamental de un municipio, un instrumento político y jurídico que posibilita la fijación

NOTA DE REDACCIÓN: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en EL DERECHO: *El municipio institucionalizado*, por JUAN CARLOS LOBOS, ED, 179-945; *Provincias y municipios ante el desafío federal de la hora actual*, por NÉSTOR OSVALDO LOSA, ED, 200-615; *Federalismo vs. Globalización. Acerca del proceso de declinación de la estructura federal*, por GUIDO RISSO, ED, 201-738; *Del federalismo formal de base constitucional al centralismo informal de base social*, por ORLANDO J. GALLO, EDCO, 2003-363; *Novedades de derecho constitucional provincial: Las violaciones a la autonomía municipal en Córdoba*, por ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ, EDCO, 2006-790; *La autonomía municipal y el nuevo régimen municipal en Entre Ríos*, por JOSÉ LUIS BUSTAMANTE, EDCO, 2009-388; *Bicentenario: Cabildo y Municipio*, por NORBERTO RAMÓN MARANI, EDCO, 2010-555; *Distintas concepciones en torno a las nuevas realidades municipales*, por MARÍA GABRIELA ÁBALOS, EDCO, 2011-32; *Interpretación jurisprudencial de la autonomía municipal*, por MARÍA GABRIELA ÁBALOS, EDCO, 2013-291; *Régimen jurídico de los municipios*, por JAVIER INDALDECIO BARRAZA, EDA, 2014-488; *La autonomía en el nuevo régimen municipal de Entre Ríos*, por NORBERTO RAMÓN MARANI, EDCO, 2014-531; *Federalismo y autonomía municipal: La Corte Suprema reafirma su función arquitectónica en el desarrollo constitucional argentino*, por MARÍA GABRIELA ÁBALOS, EDCO, 2015-20; *Periodicidad en la función ejecutiva. Provincias y municipios argentinos*, por MARTA SUSANA MALDONADO, EDCO, 2917-578; *Autonomía política de los municipios: límites a las reelecciones a través de ordenanzas locales*, por MARÍA GABRIELA ÁBALOS, EDCO, 2017-289; *La importancia de la carta orgánica en la autonomía municipal. El municipio de Río Colorado como ejemplo del federalismo*, por AMPARO CASABELLAS ALCONADA, EDCO 2018-353. Todos los artículos citados pueden consultarse en www.elderechodigital.com.ar.

(*) Abogado y Magíster en Dirección y Gestión Pública Local. Investigador y docente del Espacio de Estudios Interdisciplinarios sobre Asuntos Públicos (ESEIAP), ponencia presentada en el “XVII Congreso Nacional de Derecho Político”. La Rioja, Argentina, 2 y 3 de noviembre de 2023.

de una serie de derechos, la organización de los poderes y la determinación de las atribuciones y los órganos municipales.

Las cartas permiten adaptar la normativa municipal al contexto local, pensando en el diseño institucional de la ciudad, “desde” la propia ciudad, apartándose de formas de organización uniformes concebidas fuera de su territorio.

Estas tienen un significado que desbordan lo jurídico, son instrumentos que aúnan y proyectan, a través de ellas, se reaviva la idea del pacto o convenio colectivo en procura de objetivos democráticamente construidos; y remite a una de las conquistas más preciadas de la humanidad en la lucha por los derechos, la explicitación de estos en instrumentos formales compartidos.

Las constituciones provinciales contemplan diferentes requisitos y condiciones para la sanción de las COM, por lo que no todos los gobiernos locales están en condiciones de elaborarlas, en algunas provincias que no explicitaron la autonomía municipal se discute y/o impide su materialización. Los municipios que carecen de COM se rigen por una ley orgánica organizativa provincial.

Al momento, se han sancionado cartas orgánicas municipales en catorce provincias argentinas (Corrientes, Río Negro, Córdoba, Salta, Misiones, Neuquén, Catamarca, San Juan, Jujuy, Santiago del Estero, Chubut, San Luis, Chaco y Tierra del Fuego) y existen cerca de doscientos municipios que cuentan con este trascendente instrumento local.

Las cartas se elaboran mediante un órgano legisferante extraordinario denominado convención municipal, cuyos miembros (de cantidad variable según la provincia), son elegidos mediante una elección especial para tal fin.

3. Estudio de casos

Como fuera señalado en el marco de un proyecto más amplio, se desarrolló un estudio específico de cuatro cartas orgánicas municipales siendo elegidas las ciudades de Lago Puelo (provincia de Chubut); Oliva (provincia de Córdoba); San Ignacio (provincia de Misiones) y San Lorenzo (provincia de Salta), dado que cumplían los siguientes criterios:

a) Cartas Orgánicas elaboradas en ciudades de similar cantidad de población; b) Que las ciudades estén ubicadas en diferentes regiones del país (en este caso, Patagonia, Centro NEA y NOA); y c) Fueran redactadas en un mismo período temporal, (lapso bienal 2018-2019).

El estudio tuvo como objetivos:

- Indagar en las cartas orgánicas municipales la institucionalización de nuevas temáticas de la agenda municipal, relacionadas con el fortalecimiento de la participación ciudadana y la gobernanza local.

- Comparar las estructuras constitutivas del marco jurídico municipal para la participación de cuatro municipios de diferentes provincias argentinas, para analizar las características y alcances de las formas de participación ciudadana contempladas.

- Difundir sus resultados para fortalecer espacio de debate y construcción colectiva en torno a la autonomía municipal y los aspectos normativos de los procesos participativos locales.

Cabe destacar que las ciudades estudiadas se sitúan en provincias donde el régimen para sanción de las cartas municipales posee algunas diferencias:

Según las constituciones de Chubut y Salta, por ejemplo, las cartas una vez elaboradas en las ciudades requieren de la aprobación posterior por parte de la Legislatura Provincial, cuestión que no ocurre en las provincias de Córdoba y Misiones.

Se establecen también distintos requisitos poblacionales para poder sancionarlas: en Chubut la pueden realizar aquellos municipios que cuenten en su ejido urbano con más de dos mil inscriptos en el padrón municipal de electores; en cambio en Córdoba, Misiones y Salta requieren para ello que sus poblaciones superen los 10.000 habitantes.

Asimismo, las constituciones de esas provincias disponen algunos contenidos que deben cumplir las cartas co-

mo por ejemplo: el reconocimiento del sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades (Córdoba); las constitución de los poderes ejecutivo y legislativo (Chubut, Córdoba, Misiones); el procedimiento para su reforma, un Tribunal de Cuentas con elección directa y representación de la minoría, los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria y el reconocimiento de Comisiones de Vecinos, con participación en la gestión municipal (Córdoba); y que en los organismos colegiados municipales los extranjeros no pueden exceder del tercio de la totalidad de sus miembros (Chubut).

En cuanto al número de convencionales también existen variantes según la provincia de que se trate: se establece que serán igual al número de concejales en Chubut y Misiones; que estarán conformados por el doble de los mismos en Córdoba, o que el número de la convención municipal no exceda del doble de la composición del Concejo Deliberante (Salta).

Por lo tanto, de acuerdo a estas consideraciones, las convenciones que elaboraron las cartas de los municipios estudiados tuvieron la siguiente cantidad de miembros: Lago Puelo y San Ignacio siete; San Lorenzo once y Oliva catorce convencionales.

4. Ejes temáticos

La exploración estuvo signada por una perspectiva más amplia que el mero relevamiento de canales participativos en el marco normativo, procuró la búsqueda de la institucionalización de un variado conjunto de elementos que apunten a una gobernanza participativa, entendida como el involucramiento de diferentes actores en los asuntos públicos y la generación de estrategias y prácticas de colaboración y construcción colectiva de políticas públicas en los escenarios locales, cercanas a las nociones de buen gobierno, innovación pública, gobierno abierto y planificación participativa.

Cabe señalar que en las cuatro cartas orgánicas relevadas, la participación ciudadana tiene una gran preponderancia, aparece entre los principios rectores de los municipios como orientación transversal para sus políticas y a través de diferentes mecanismos concretos para efectivizarla.

Sus contenidos emergentes se los puede dividir en cinco ejes temáticos:

- I. Principios orientados a la gobernanza participativa.
- II. Organizaciones de la sociedad civil.
- III. Acceso a la información, transparencia y ética pública.
- IV. Mecanismos de participación ciudadana.
- V. Defensa y promoción de derechos.

I. Principios orientados a la gobernanza participativa

Se señala a la participación ciudadana como principio genérico de políticas públicas en todas las COM relevadas y en tres de ellas (Lago Puelo, Oliva, San Lorenzo) está presente en sus Preámbulos, con la importancia que ello implica porque el Preámbulo aparte de constituir una declaración solemne de principios, propósitos y metas de la carta orgánica, es considerado como fuente interpretativa y orientadora para establecer el alcance, significado y finalidad de sus cláusulas.

En los articulados la participación aparece entre los principios constitutivos de la forma de gobierno, por ejemplo, en la COM de San Ignacio, se establece que esta se dicta de acuerdo a los principios representativo, republicano, democrático, participativo y que el municipio promueve “la remoción de los obstáculos de cualquier orden que limitan de hecho la igualdad y la libertad e impiden el pleno desarrollo de la persona y su efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad”.

En igual sentido, Lago Puelo dispone en su carta que el municipio garantiza ámbitos e instituciones de participación, planificación y deliberación con el propósito de mejorar la calidad de las decisiones de los representantes y promueve su acceso a todos los ciudadanos, instituciones intermedias y vecinales, y agrega entre sus políticas prioritarias la de democratización de la administración pública, “entendida como la realización de todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, planificación, control y evaluación de la gestión pública”.

En Oliva, el municipio promueve la transparencia, la participación y la colaboración como principios de la

gestión pública, y así, todos los municipios incluyen a la participación entre la enumeración de derechos y deberes, como San Lorenzo, que establece que sus habitantes tienen el derecho “a la participación política, económica, social y cultural del municipio y a constituir y participar en centros o consejos vecinales, a la iniciativa popular y legislativa y el derecho al presupuesto participativo”.

Aparece la participación en la forma de gobierno (San Ignacio); el municipio garantiza ámbitos e instituciones de participación, planificación y deliberación con el propósito de mejorar la calidad de las decisiones de los representantes (Lago Puelo). El municipio promueve la transparencia, la participación y la colaboración como principios de gestión pública (Oliva).

En cuanto a políticas específicas se destaca la participación en temas como ambiente, planeamiento urbano, salud, deportes, turismo y asuntos vecinales (Lago Puelo, Oliva, San Ignacio y San Lorenzo); y otros como educación, juventud, género y discriminación y discapacidad (Lago Puelo, Oliva, San Ignacio).

II. Organizaciones de la sociedad civil

La participación se profundiza con la organización de la comunidad, y esta se materializa mediante la constitución y el desarrollo de entidades de la sociedad civil. En este sentido, aparece en las COM un decidido apoyo a las organizaciones locales tanto sea sociales, culturales, deportivas, ambientales; entidades de economía solidaria, bibliotecas populares o Bomberos Voluntarios. Se destaca el accionar de las instituciones intermedias en el escenario local, se establece que pueden ser consultadas en todos aquellos casos en que su opinión sea importante en la elaboración de alguna resolución, ordenanza municipal y, en ese contexto, se las puede convocar para integrar entes interdisciplinarios o consejos asesores (Lago Puelo).

Todos los municipios relevados reconocen a las entidades vecinales, con distintas denominaciones, constituidas para el impulso de la integración y el desarrollo barrial, para la canalización de inquietudes ante las autoridades municipales, y participan bajo diferentes modalidades en instancias de consulta o planificación local.

En Oliva, se las define como organizaciones libres que se constituyen en los barrios, con el fin de lograr una mejor calidad de vida de los ciudadanos, de afianzar el principio de solidaridad, de promover el acceso igualitario a obras y servicios públicos, de asegurar la participación en temas de educación, trabajo, salud, cultura, deportes y asistencia social y de construir una comunidad organizada e integrada, con autoridades elegidas democráticamente.

Los municipios regulan su funcionamiento mediante una ordenanza específica, se les delimita una jurisdicción territorial de actuación y se les otorga una personería municipal (Oliva, Lago Puelo), este último municipio agrega que estas entidades deberán producir un informe anual sobre sus actuaciones, el cual deberá ser elevado al Intendente Municipal y al Concejo Deliberante, garantizando su efectiva publicidad a los vecinos y que el gobierno municipal para facilitar su constitución y actuación deberá elaborar y aprobar un “Manual para la organización y el funcionamiento de las Juntas Vecinales”.

En San Lorenzo, se establece entre los propósitos de estas entidades, que estimularán la actividad cívica y la participación vecinal y específicamente puntualiza como sus facultades: 1) Peticionar a las autoridades en asuntos de sus respectivos intereses y proponer las medidas que crean oportunas; 2) Celebrar acuerdos entre sí o con la Municipalidad, para la consecución de fines de interés zonal; 3) Participar con voz en las Comisiones Permanentes y Especiales del Concejo Deliberante, en los problemas inherentes a su zona, cuando estas Comisiones lo consideren necesario, y 4) Formar parte de los Consejos Consultivos Vecinales, designando a sus representantes. En igual sentido, Oliva dispone que pueden proponer proyectos a los efectos de la asignación de recursos vinculados al presupuesto participativo, y Lago Puelo, a su vez, que interactúan con el Concejo Deliberante para la asignación de nombres de sitios públicos, y se articulan con el municipio en la realización de actividades de educación no formal y capacitación barrial que procuren mejor calidad de vida, igualdad de oportunidades y equidad en la distribución de los recursos municipales y en la designación de funcionarios de la justicia local.

Por otra parte, se promueve y apoya la constitución de cooperativas y mutuales (San Ignacio y Lago Puelo), y se

impulsa la educación cooperativista: en este sentido, se gestiona la inclusión curricular obligatoria, en los distintos niveles educativos que prestan servicio en la comunidad, la implementación de las temáticas sobre aspectos locales, turismo y cooperativismo entre otros (San Ignacio y Oliva).

Algunos municipios otorgan a las cooperativas preferencia ante la concesión de obras o servicios públicos: En San Ignacio, por ejemplo, se establece el principio que las concesiones se otorgan con prioridad, en igualdad de condiciones, a las cooperativas integradas por los vecinos del municipio, y se agrega que toda enajenación, adquisición, otorgamiento de concesiones y demás contratos se hará mediante un procedimiento público de selección que garantice la imparcialidad de la administración y la igualdad de oportunidades para los interesados, en ese marco, “en igualdad de condiciones y eficiencia, tendrán preferencia las empresas y cooperativas que con radicación efectiva en el municipio generen empleo, con mano de obra local”.

III. Acceso a la información, transparencia y ética pública

Las COM relevadas poseen contenidos relacionados con el acceso a la información pública, la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia.

Reconocen el derecho de acceso a la información pública, por lo que los vecinos tienen el derecho a solicitar y a recibir toda la información existente –no personalísima, ni fundadamente reservada por disposición de la ley–, en forma completa, veraz, adecuada y oportuna de cualquier órgano perteneciente al municipio, y esta debe ser suministrada en forma completa, adecuada oportuna, en las condiciones establecidas por la reglamentación respectiva.

Entre los ejes de gobierno aparecen lineamientos hacia una gestión abierta y transparente, por ejemplo el municipio de Oliva establece que garantiza la participación ciudadana en la gestión pública y Lago Puelo se declara como “un Gobierno Abierto y con portal de transparencia en la Web”.

Asimismo, establecen que los actos se difunden en la página web institucional, plataformas a crearse y en el Boletín Oficial Municipal. San Ignacio esboza los contenidos de su sitio oficial en internet donde se publicará la Carta Orgánica Municipal, las ordenanzas, resoluciones y decretos que se dicten, así como también los contratos de concesión de servicios y de obra pública, incluyendo también “los llamados a licitación pública y pliegos de condiciones; la nómina actualizada del plantel de personal municipal contratado y permanente; funcionarios electos y políticos nombrados por estos, especificando en cada caso sus funciones”. Del mismo modo se deben difundir en la página web y plataformas virtuales situaciones de trascendencia institucional como en el caso de la realización de un juicio político (Oliva).

En cuanto a la publicidad oficial se explicita que la información debe realizarse con fines informativos, educativos y de prevención, sin finalidad partidaria o electoral (Oliva, San Ignacio, Lago Puelo).

Las COM analizadas se preocupan del digesto municipal, incluyen disposiciones sobre su creación y actualización, el cual está conformado por el ordenamiento de las normas municipales de carácter general, permanentes y vigentes.

Oliva procura la vinculación de la ciudadanía con el Concejo Deliberante y en ese marco propicia la difusión activa de sus sesiones, la posibilidad de consulta a través de medios físicos, audiovisuales y electrónicos y la invitación pública a la ciudadanía a vincularse con la administración, sin otro requisito que su condición de vecino.

Con respecto a cuestiones de transparencia, las cartas exigen la presentación de una declaración jurada patrimonial del Intendente (San Lorenzo) o extensiva a todos los funcionarios municipales electos o designados en cargos políticos (Oliva, San Ignacio, Lago Puelo); comprende también a los bienes de sus cónyuges, convivientes y el de las personas a su cargo (Oliva, Lago Puelo), y en este último municipio se extiende también a los empleados que manejan bienes del patrimonio público.

San Ignacio y Oliva regulan los obsequios y donaciones que reciben los funcionarios municipales en su carácter de tales, y que tengan valor económico, histórico, cultural o artístico, estableciendo que son de propiedad exclusiva del Municipio. Este último municipio incluye interesantes disposiciones tendientes a evitar el nepotis-

mo, conflictos de intereses y utilización personal de los cargos públicos.

En ese sentido, prohíbe la designación y/o contratación de personas, bajo cualquier modalidad, que tengan vínculo de parentesco por consanguinidad y por afinidad, tanto en línea recta como en línea colateral, ambos hasta el segundo grado inclusive, con los funcionarios de planta política, el Poder Ejecutivo, Concejo Deliberante, Tribunal de Cuentas, Tribunal Administrativo de Faltas, Defensor del Vecino y de cualquier otro organismo administrativo que pudiera crearse en el ámbito del Municipio, incluidos el cónyuge y el conviviente.

También dispone que ningún miembro del gobierno municipal desde su proclamación y hasta la finalización de su mandato puede actuar en causas de contenido patrimonial en contra del municipio, y se les impide ser proveedores municipales a título personal, como tampoco pueden serlo su cónyuge, conviviente, ni las personas jurídicas de las que sea parte, salvo organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro.

Por otro lado, se les prohíbe a los funcionarios otorgar o entrega subvenciones, subsidios o ayuda social con fondos públicos a título personal, dado que la asistencia social se efectúa en forma institucional a través de los organismos municipales competentes.

Una innovación en el municipio de Oliva es la regulación de la transición de gobierno, donde en ese lapso se suspende el ingreso de personal a la planta permanente, las promociones y recategorizaciones, y los concursos para cubrir vacantes se postergan al ejercicio siguiente; se constituye una “Comisión de Transición de Gobierno”, compuesta por representantes del gobierno en funciones, el electo y el Defensor del Vecino local.

Dicha Comisión, entre otras funciones, tiene la misión de elaborar un informe final de transición, un documento de acceso público, abierto y contiene información del estado de la administración pública del Municipio, en sus aspectos administrativos, organizativos y funcionales; su situación económico-financiera; de recursos humanos; del estado de los procesos judiciales, las concesiones, contrataciones y prestación de servicios entre otras cuestiones sustanciales para facilitar el proceso de transición gubernamental.

IV. Mecanismos de participación ciudadana

Un conjunto de mecanismos de participación aparecen en las cartas orgánicas municipales como instancias formales para que la ciudadanía o instituciones representativas puedan interactuar con los poderes municipales, como los siguientes:

- *Iniciativa popular*: Constituye el derecho que tiene el electorado de presentar proyectos normativos a los cuerpos legislativos o deliberativos municipales, para la sanción o derogación de normas sobre distintos asuntos de competencia municipal. El inicio del procedimiento requiere que el proyecto presentado cuente con la adhesión de un porcentaje determinado de electores (2% en Oliva y 10% en Lago Puelo, San Ignacio y San Lorenzo) y se excluyen determinadas materias de la iniciativa popular como aquellas relacionadas con el presupuesto, tributos, o asuntos que importando un gasto no prevea los recursos correspondientes para su atención.

- *Consulta popular y Referéndum*: La consulta es un mecanismo por el cual se somete a consideración del voto popular aquellos temas de amplia trascendencia local; mientras que el referéndum alude al pronunciamiento popular por decisiones vinculadas con proyectos de ordenanzas municipales, pudiendo en algunos casos ser solicitadas por la ciudadanía (8% del padrón de ciudadanos para una consulta popular no vinculante y 10% del padrón para solicitar un referéndum facultativo en Lago Puelo y Oliva). Los referéndums en algunos casos tienen carácter obligatorio, como para el tratamiento de proyectos de ordenanzas referidos al desmembramiento o fusión del territorio municipal (Oliva, San Ignacio); los que otorguen la concesión de obras y servicios públicos por más de quince años (Oliva); contrataciones de empréstitos cuyos servicios sean superiores al 15% de los recursos ordinarios afectables anualmente o cuya completa amortización exceda los diez años (Lago Puelo); o para tratar proyectos de enmienda de la COM (Oliva, San Ignacio, Lago Puelo).

- *Revocatoria popular o de mandato*: Derecho que posibilita a la ciudadanía destituir funcionarios electivos por medio del voto del electorado municipal. Para ello

el pedido debe estar fundado en causal expresa (Oliva); mal desempeño de sus funciones (Lago Puelo) o por la comisión de delitos dolosos, incapacidad física o mental sobreviniente, por mal desempeño de sus funciones o incumplimiento de los deberes correspondientes a sus cargos (San Ignacio). Para el impulso de este mecanismo se requiere la adhesión de cierto número de electores, por ejemplo, que sea mayor al 10% del padrón (San Ignacio), 15% (Oliva); o el aval del 25% del electorado municipal (Lago Puelo).

- *Audiencia pública*: Aquella forma de participación no vinculante a través de la cual los vecinos proponen a la administración municipal la adopción de determinadas medidas para satisfacer sus necesidades vecinales o reciben de esta información de las actuaciones político-administrativas. Son convocadas por las autoridades municipales aunque también pueden ser solicitadas por vecinos, entidades representativas o a instancia de los órganos de gobierno (Oliva), o por vecinos que representen el uno por ciento o más del padrón electoral municipal (Lago Puelo). Deben ser convocadas para algunos casos especiales como para la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado (San Ignacio); o cuando se otorguen concesiones de entre 4 y 9 años de duración o para la evaluación de postulantes a la Justicia de Faltas local (Lago Puelo). En cuanto a sus efectos, si bien las conclusiones y observaciones que se formulen en ellas no tendrán carácter vinculante, se establece que el rechazo o falta de consideración de posturas deberá ser fundado.

- *Consejos participativos*: Son aquellos ámbitos institucionales con vocación de permanencia donde se articulan distintos actores de la sociedad civil con organismos gubernamentales para abordar diferentes asuntos públicos. Los municipios relevados crean consejos de vecinos (Oliva) o consejos asesores municipales (Lago Puelo), como órganos de consulta y de opinión del gobierno, convocados con el propósito de asesorar y colaborar con el Municipio a pedido del Poder Ejecutivo y del Concejo Deliberante. También en las COM se crean consejos en otras materias específicas como: desarrollo económico y social, planificación territorial, asuntos vecinales, ambiente, turismo, salud, educación, mujeres, juventud, adultos mayores, prevención y convivencia ciudadana, entre otros.

- *Presupuesto participativo*: Se denomina al proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones, intervienen en la priorización de determinadas partidas del presupuesto municipal. A los fines de la puesta en práctica del mecanismo, se asigna anualmente un determinado porcentaje de fondos que puede ser no inferior a un 10% de los recursos propios del municipio (Lago Puelo); de hasta un 20% del presupuesto municipal, (San Lorenzo); o determinado por ordenanza junto a los procedimientos y las prioridades de asignación de recursos (San Ignacio, Oliva).

- *Doble Lectura*: Es una forma de participación en el proceso de discusión de ordenanzas en el seno del Concejo Deliberante, instrumentada por medio de una audiencia pública de carácter obligatoria que se debe llevar a cabo, entre las dos votaciones, aprobaciones o “lecturas”, a fin de que los actores sociales puedan expresarse en torno a los temas sujetos a consideración. Los cuatro municipios desarrollan este instituto, aplicándolo a un amplio número de temas: como privatizar obras y servicios del Municipio, municipalizar servicios, otorgar el uso de los bienes públicos del Municipio a particulares, crear entidades descentralizadas autárquicas y empresas públicas, contratar empréstitos, crear tributos, declarar la necesidad de reforma de la COM, entre otros.

- *Banca ciudadana*: Constituye una la instancia que permite a los habitantes y a las organizaciones de la sociedad civil plantear temas en sesiones del Concejo Deliberante. Este mecanismo está contemplado en la COM de Oliva para los ciudadanos –por sí o en representación de una institución legalmente constituida con domicilio en la ciudad– para intervenir con voz, pero sin voto, en las sesiones públicas ordinarias del Concejo Deliberante a los efectos de exponer proyectos o asuntos de interés general.

- *Voluntariado*: En el ámbito municipal se refiere toda persona física que participe en actividades sin fin de lucro y de interés general para la comunidad y muchos municipios han generado programas para su impulso y promoción en el territorio local (contemplado en Oliva y San Ignacio).

- *Padrinazgo*: consiste en una forma de colaboración principalmente para el mantenimiento, limpieza, conservación, mejoramiento o construcción de espacios públicos en beneficio de la comunidad. A tales fines se celebran convenios de colaboración mutua entre el municipio con personas físicas y/o jurídicas interesadas en asumir el Padrinazgo, promoviendo de esta manera la articulación público-privada, por lo que generalmente intervienen entidades intermedias, empresas, universidades, colegios, asociaciones civiles, clubes, organizaciones comunitarias y/o comisiones vecinales (Oliva y San Ignacio).

A manera de síntesis comparativa, los principales mecanismos de participación ciudadana que contemplan las cartas locales de Lago Puelo, Oliva, San Ignacio y San Lorenzo son los siguientes:

Mecanismos	Lago Puelo	Oliva	San Ignacio	San Lorenzo
Iniciativa popular	•	•	•	•
Consulta popular / Referéndum	•	•	•	•
Revocatoria popular	•	•	•	
Audiencia pública	•	•	•	•
Consejos de participación	•	•	•	•
Presupuesto participativo	•	•	•	•
Procedimiento de Doble Lectura	•	•	•	•
Banca ciudadana		•		
Voluntariado		•	•	
Padrinazgo		•	•	

V. Defensa y promoción de derechos

En tres de las cartas estudiadas (Lago Puelo, Oliva y San Ignacio) se instituye la figura de la Defensoría o Defensor del Pueblo o del Vecino, órgano unipersonal e independiente que procura la defensa, la protección y la promoción de los derechos, frente a los actos, los hechos y las omisiones de la administración pública municipal o los prestadores de servicios públicos, cuyo nombramiento es propuesto por la primera minoría (Oliva); o cubierto mediante votación popular (Lago Puelo, San Ignacio).

Las cuatro COM hacen referencia a normativa internacional, adoptan los valores de los Derechos Humanos como principio axiológico y promueven su aplicación (Lago Puelo, San Ignacio y San Lorenzo los incluyen en sus Preámbulos). Se adhiere a su perspectiva en diversas políticas como sociales, culturales, educativas, ambientales, de género, niñez, adultos mayores, discapacidad, pueblos originarios y movilidad humana entre otras.

Respecto a género y diversidad, las cartas establecen principios orientados a la igualdad de oportunidades y de trato, garantizan la igualdad ante la ley y el respeto a la diversidad, no admitiéndose trato diferente por razones étnicas, políticas, religiosas, de género y cualquier otro que implique discriminación (Lago Puelo, Oliva, San Ignacio, San Lorenzo), aunque estos principios se desarrollan con mayor énfasis en las tres primeras.

La Carta Orgánica de Lago Puelo dispone que el Gobierno Municipal garantizará en el ámbito público municipal la igualdad real de oportunidades y de trato entre los géneros, como así también el acceso y goce de todos los derechos estableciendo en las esferas de su incumbencia, acciones que permitan su ejercicio efectivo en todos los ámbitos, organismos y niveles, e incorpora la dimensión de género en el diseño y ejecución de sus políticas públicas (en igual sentido Oliva), y a su vez que el Sistema de Planificación Integral para el Desarrollo Municipal incluirá dicho enfoque “en los procesos de planificación, planes, políticas, estrategias, programas y proyectos en la gestión municipal”.

Se instituyen consejos de mujeres como órganos participativos de consulta y asesoramiento en políticas públicas (Oliva y Lago Puelo), y en este último municipio se establece que en el organigrama del ejecutivo local debe haber un Departamento de la Mujer y del total de los recursos propios estimados en el presupuesto municipal se debe asignar, como mínimo un 0,5 de este a temáticas de género.

En relación a la violencia de género, Oliva dispone que el Municipio adopta las medidas necesarias para proteger a las personas humanas contra todo tipo de violencia, y la obligación de capacitar de manera obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres a todas las personas que se desempeñen en la función pública, en

todos los niveles y jerarquías de las dependencias municipales.

En materia de participación política se garantiza la paridad de género, en los distintos ámbitos de representación política, lo que obliga a todos los partidos políticos o frentes que se presentan en la contienda electoral, a intercalar, sin importar el orden, varones y mujeres en las listas de candidatos (San Ignacio, Oliva, Lago Puelo); lo que incluye también la cobertura de vacantes en el Tribunal de Cuentas Municipal (Oliva).

Respeto a la diversidad sexual, la municipalidad de Lago Puelo promueve la inclusión e integración a la población LGBT, proponiendo las siguientes acciones:

- Designar a las personas con el nombre de identidad de género de acuerdo a lo que indica la ley.

- Eliminar las acciones y normativa local que, directa o indirectamente, promuevan la discriminación o impidan a las personas con diversa orientación sexual y/o identidad de género tener acceso a programas o servicios municipales.

- Promover el ejercicio del derecho al trabajo y a las oportunidades de empleo en el mercado laboral, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género.

La Carta de Oliva, por su parte, incorpora el cupo laboral, disponiendo que el municipio se compromete con la igualdad real de oportunidades en materia de género, mediante “la relación jurídica de empleo público, de personas travestis, transexuales y transgénero en una proporción no menor del 1% de la totalidad de los agentes municipales, sobre la base de la idoneidad y la mayoría de edad”.

En cuanto a la operatividad de los derechos consagrados en las cartas, como principio genérico se establece que los derechos y garantías reconocidos son de aplicación operativa, salvo cuando sea imprescindible su reglamentación (Oliva, San Ignacio); también se preocupan por la difusión de sus propias disposiciones, estableciendo la inclusión en los lineamientos curriculares educativos la promoción del conocimiento y difusión de la geografía, historia e identidad local junto al estudio de los contenidos de la carta orgánica municipal (Lago Puelo, Oliva y San Ignacio).

5. Conclusiones

Las Cartas analizadas, más allá de las diferencias propias de su diversidad institucional y territorial, comparten un afán identitario y el compromiso de pensar una nueva organización para las ciudades, lo que da como resultado interesantes experiencias de ordenamiento local donde se conjugan lo local, lo global y los valores compartidos.

Estos instrumentos organizativos locales avanzan en una gran cantidad de temáticas de la nueva agenda municipal, y el proceso de elaboración fue utilizado para incorporar nuevos principios, derechos e instrumentos: aparecen grandes pilares referenciales como derechos humanos, ambiente, género, desarrollo sostenible, transformación de la gestión pública que proporcionan avances en pos de la participación, gobernanza, transparencia y mejoras en las relaciones con la ciudadanía.

Se evidencia un enrolamiento con la participación ciudadana que se expresa en forma transversal como ideario de la sociedad local para generar espacios e incorporar nuevas y variadas voces para mejorar la calidad de vida. Se manifiesta como un principio orientador de políticas públicas y también a través de un conjunto de mecanismos para materializarla, las cuales en muchos casos, deberán ser desarrolladas en normativas reglamentarias y sobre todo, por un sostenido ejercicio de iniciativas con-

tinuas de educación abierta para su efectiva apropiación y utilización por parte de la ciudadana.

6. Bibliografía consultada

Bidart Campos, G. (1998). “*Manual de la Constitución Reformada*”. Ediar, Buenos Aires, Argentina.

Fidyka, L. (2006). “*Nuevos Mecanismos de Participación Ciudadana en las Cartas Orgánicas Municipales*”. Serie Síntesis, Instituto de Investigación Urbana y Territorial, Unión Iberoamericana de Municipalistas, UIM, Granada, España.

— (2008). “*Participación Ciudadana en el ámbito municipal. Una aproximación desde el marco constitucional de la República Argentina*”. Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad, Secretaría de Asuntos Políticos, Ministerio del Interior. República Argentina.

— (2020). “*Las Cartas Orgánicas Municipales en la República Argentina. Relevancia, componentes y desafíos*”. Revista Argentina de Derecho Municipal, Número 5, Mayo de 2020, Editores Fondo Editorial, Argentina.

— (2021). “*Trazos para la Participación Ciudadana en las Cartas Orgánicas Municipales*”. Estudio comparado: Lago Puelo (Chubut); Oliva (Córdoba); San Ignacio (Misiones); San Lorenzo (Salta). Editorial Autores de Argentina, Edición digital, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <https://www.eseiap.com/libroparticipacioncartas/>.

Hernández, A. (1997). “*Derecho Municipal*”. Ediciones Depalma, Buenos Aires, República Argentina.

Hernández A. y otros (1991). “*Cartas Orgánicas Municipales*”. Mateo García Ediciones, Córdoba, República Argentina.

Losa N. (2020). “*Alcances jurídicos y políticos del municipio actual*”. Revista Argentina de Derecho Municipal, Número 6 septiembre 2020, Editores Fondo Editorial, Argentina.

— (2017). “*Derecho Público Municipal*”. Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, República Argentina.

— (2004). “*Constitución, Municipio y Justicia*”. Librería El Foro, Buenos Aires, República Argentina.

Marchiaro E. (2020). “*Derecho a la Ciudad y Derecho de la Ciudad*”. Revista Argentina de Derecho Municipal, Número 6 septiembre 2020, Editores Fondo Editorial, Argentina.

Rosatti H. (2006). “*Tratado de Derecho Municipal*”. Tomo I, Editorial Rubinzal Culzoni, Santa Fe, Argentina.

Tenaglia I. (2009). “*Autonomía Municipal*”, Editorial Scotti, La Plata, Argentina.

Zuccherino, R.; Moreno Richter, M., (2006). “*Derecho Municipal Argentino y Comparado*”. Editorial La Ley, Buenos Aires, República Argentina.

7. Fuentes normativas

Constitución de la Nación Argentina.

Constituciones provinciales de Chubut, Córdoba, Misiones y Salta.

Cartas Orgánicas Municipales de las ciudades de: Lago Puelo (Provincia de Chubut); Oliva (Provincia de Córdoba); San Ignacio (Provincia de Misiones) y San Lorenzo (Provincia de Salta).

VOCES: MUNICIPALIDADES - PROVINCIAS - PODER LEGISLATIVO - CONSTITUCIÓN NACIONAL - DERECHO AMBIENTAL - IMPUESTOS - DERECHO POLÍTICO - DERECHOS INDIVIDUALES - CONSTITUCIONES PROVINCIALES - ESTADO - COMPETENCIA - PODER JUDICIAL - DERECHO CONSTITUCIONAL - DIVISIÓN DE PODERES - PODER EJECUTIVO