

PRÓLOGO

Se trata de una obra fruto sin duda de la Universidad en plenitud. En efecto, como expresa el autor en su agradecimiento, ha sido consecuencia de años de investigación, docencia y reflexión en el campo del derecho público y en el marco de un proyecto de extensión avalado por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. A través de esta iniciativa académica destinada a la sociedad, el Dr. Cristian Altavilla, colaboradores de su cátedra y alumnos destacados, dedicaron su esfuerzo investigativo comparado a concretar un aporte de relevancia para el derecho público provincial y municipal en la Argentina. Esto, de sí importante, lo es tanto más cuando su objeto ha sido el análisis de todas las cartas orgánicas municipales vigentes en nuestro país. Por esto mismo hemos aceptado con gran gusto la generosa invitación a prologar esta primera edición, acompañando también el apoyo de la Fundación Civilidad, en la convicción de que se trata este esfuerzo académico y editorial de una gran contribución al estudio y divulgación de nuestro régimen de autonomía municipal que desde 1994 exige y tutela la Constitución Nacional.

A modo introductorio, y antes de referirnos estrictamente al contenido propio de la obra, diremos que las cartas orgánicas – o cartas municipales – constituyen el ordenamiento normativo fundamental que conforma el marco político-jurídico del régimen municipal. En tal sentido no es posible abordar el tema de aquellas sin una referencia preliminar a este.

El concepto de régimen municipal tiene una vinculación directa con el reconocimiento de la realidad municipal, verdadera comunidad natural de familias que se relacionan sobre la base de la vecindad y el arraigo, y tienden a organizarse política y jurídi-

camente en procura del bien común local; dicha finalidad no solo requiere una organización, sino también los elementos tradicionales que toda asociación humana, en procura de determinados fines, exige. Estos elementos, ordenados de modo particular, configuran el régimen municipal, que constituye así el modo propio en que cada comunidad local se da esa organización política y jurídica. A partir de la reforma constitucional federal de 1994, y por su artículo 123, el régimen municipal que las provincias deben asegurar es un régimen autonómico con el alcance y contenido que ellas establezcan. En su aspecto institucional un régimen de autonomía municipal supone un derecho del municipio –no reconocido por todas las provincias– a la sanción de su orden normativo fundamental, expresado en la carta orgánica o carta municipal. En otro sentido, siempre hemos creído que una carta orgánica municipal, por su naturaleza, debiera ser la expresión más clara de lo propio local, es decir de cada comunidad; de sus características, idiosincrasia, instituciones, tradiciones y vivencias; de un todo intransferible a otras comunidades municipales. Esto es lo que se expresa como la constitución real de un municipio. En relación con esto puede afirmarse que una carta orgánica municipal debería aparecer, al mismo tiempo, como la expresión de la constitución real del municipio y representativa del todo de la comunidad, la concreción del régimen municipal en el marco del respeto a la Constitución Provincial, la garantía de los derechos y libertades de los vecinos, las familias y las sociedades intermedias del municipio, consecuencia relevante de la vigencia del federalismo en el nivel de la relación municipio-provincia y reaseguro para la realización del bien común municipal. En síntesis, la comunidad local debiera encontrar en la carta orgánica municipal su expresión normativa real y fundamental.

Como lo afirmara el prestigioso municipalista Tomás Diego Bernard: *“Vano intento sería trazar un anteproyecto de Carta que pudiera servir de modelo para reglar la compleja y multívoca realidad municipal ... el mérito de los municipios de convención es permitir e incentivar la originalidad, el espíritu creativo de las comunidades en busca de mayor eficiencia y mejor satisfacción de las necesidades públicas. No puede haber, por ello, modelos o*

cartabones rígidos, a lo sumo procede indicar pautas para desarrollar las postulaciones de las constituciones de Provincia en tomo a los municipios de convención"¹. En relación con esas pautas o bases generales esta obra que prologamos constituye un estudio de gran importancia ya que nos permite conocer, mediante el método comparado, la rica y compleja temática del régimen municipal argentino, especialmente en tres grandes ejes: a) Los principios, declaraciones, derechos y deberes, b) las competencias municipales y las políticas especiales diseñadas en consecuencia y c) los elementos e institutos de la organización política municipal. Todo ello encuentra un análisis muy preciso en el Capítulo 1.

Luego, y para enmarcar el estudio, se aborda específicamente el aspecto institucional de la autonomía municipal conforme a lo que establecen al respecto las provincias habilitando a todos o algunos de sus municipios para su ejercicio en plenitud. Este es el primer análisis comparado que ya exhibe la diversidad de nuestras constituciones provinciales, incluyendo las de aquellas que aún ni siquiera han alineado su propio orden constitucional con lo establecido por el artículo 123 de la Constitución Nacional.

Para analizar todo cuanto hace a los principios, declaraciones, derechos y deberes, se parte de considerar el reconocimiento y tutela de los derechos y libertades de los vecinos, las familias y las asociaciones intermedias, en orden a la participación y representación política, social, económica y cultural para la realización del bien común municipal. Consecuentemente, la enunciación de los deberes de aquellos en relación con la comunidad local.

Se comparan en particular los denominados derechos de primera, segunda, tercera y cuarta generación y los deberes concordantes.

La obra avanza luego sobre las políticas especiales de estado al nivel municipal, conforme las han previsto las distintas cartas orgánicas. Esto supone la consideración de la cuestión sustantiva de las competencias municipales reconocidas por las constitu-

¹ Bernard, Tomás Diego, *Vigencia de la República Representativa Municipal*, Edición del Instituto de Derecho Municipal y Urbano, La Plata 1988, págs. 53/54.

ciones provinciales y conforme a las cuales se diseña el régimen municipal de carta orgánica.

Vale aquí reflexionar en cuanto a que, por una parte, la competencia supone una situación o “status”, fáctico o jurídico, determinado por la naturaleza, la historia, la tradición, los usos y costumbres o las convenciones, característicos de una persona o sociedad en particular, aquí se trata del municipio en tanto que comunidad. Por otro lado, de esta situación o “status” se derivan deberes y facultades, que las personas y sociedades deben asumir o ejercer para alcanzar sus fines propios. Aplicando este concepto al municipio encontramos que su “status” (se halle o no reconocido jurídicamente) es el de constituir una comunidad natural de familias, asociadas por las relaciones de vecindad en un territorio determinado, para la consecución del bien común local.

Esta situación o “status”, de la que surgen deberes y facultades, supone el reconocimiento de las competencias municipales.

Las competencias municipales, así consideradas, pueden o no estar reconocidas en el orden jurídico superior.

En otro sentido, se dice en doctrina que las competencias pueden ser de responsabilidad exclusiva, concurrente, compartida o delegada y esto se relaciona con el concepto de descentralización que se adopte; si se entiende que esta no consiste en delegar poder de decisión, sino en reconocer el derecho a la decisión esto, a su vez, se vincula con el concepto de autonomía; porque entendemos que esta consiste en el derecho de las familias y las sociedades intermedias (territoriales y sectoriales) a establecer su propio orden jurídico y regirse por él en dirección a su fin, sin intervención de otro poder superior, conforme al principio de subsidiariedad. El derecho a la autonomía es presupuesto de la descentralización, así entendida. Pero la autonomía no es un derecho absoluto. Su ejercicio se limita por el marco de las competencias que, constitucionalmente, corresponde a las provincias reconocer y determinar. Así se explica, pues, la íntima vinculación entre los tres conceptos: autonomía; descentralización y competencia, cuya integración ordenada debiera tomar como referencia un principio: el de subsidiariedad y una pauta eminente: el bien común local.

Desde esta perspectiva, las competencias municipales se reconocen o establecen de diverso modo en las constituciones provinciales y esto se analiza especialmente en la obra en todo su desarrollo, con especial atención desde el primer capítulo. Siendo su objeto un estudio comparado de las cartas orgánicas municipales vigentes, se ha planteado el análisis con especial consideración a la cuestión de las competencias debido a que ello constituye el fundamento de todo el desarrollo normativo en la carta orgánica municipal; por otra parte, como hemos adelantado, es en función de las competencias reconocidas a los municipios por las respectivas Constituciones Provinciales que las Convenciones Municipales desarrollarán el contenido de las Cartas Orgánicas.

Ahora bien, puede ocurrir que la Constitución Provincial a) enumere las competencias municipales en forma taxativa, b) lo haga de manera simplemente enunciativa agregando, por ejemplo, términos como “entre otras”, “sin perjuicio de las que le son propias”, o similares, c) o bien, con la misma intención que el caso anterior, se enumeren determinadas competencias agregándose expresamente una cláusula general ampliatoria que toma como pauta o criterio, “el fomento o interés local”, “el interés municipal”, “el bien común local”, u otra similar. Todo lo anterior se estudia exhaustivamente a partir del capítulo 3. al analizar las bases constitucionales para el dictado de las cartas orgánicas municipales; luego se concreta un análisis acerca de cómo se ha ejercido el derecho de los municipios a la autonomía institucional allí donde esta se encuentra formalmente reconocida por la constitución provincial.

De gran utilidad práctica resulta el estudio comparado de todo cuanto hace al proceso de preparación y sanción de la carta orgánica municipal. De manera sumamente precisa se abordan todas las cuestiones involucradas desde la convocatoria a convención municipal hasta la sanción de la carta orgánica. Desde nuestra experiencia consideramos que no ha quedado ningún aspecto sin analizar y esto en todas las constituciones provinciales.

Luego la obra ingresa específicamente en el estudio comparado de la estructura de las cartas orgánicas municipales, que supo-

ne el análisis de la organización del régimen municipal en los tres ejes que hemos enunciado: principios, declaraciones, derechos y deberes, luego el marco de las competencias y política especiales del municipio y finalmente la organización del gobierno local.

Como hemos anticipado, además del estudio comparado de los derechos, la obra incursiona especialmente en el tema de los deberes lo que constituye un tópico de particular desarrollo en el derecho municipal a partir del ejercicio de la autonomía municipal para el dictado de las cartas orgánicas municipales.

Por otra parte, metodológicamente se vinculan los derechos y deberes con las competencias municipales y las políticas especiales del estado al nivel municipal, otra cuestión de particular relevancia en la evolución del derecho público provincial y municipal a partir de las reformas constitucionales provinciales de los años 80 del siglo pasado.

Luego se dirige el análisis a la denominada “parte orgánica” de las cartas municipales con el estudio comparado sobre la organización del gobierno municipal y los institutos de participación política y vecinal o social contemplados.

Al considerar las atribuciones de los órganos legislativos se aborda nuevamente –y de manera concordante con la primera parte– la cuestión de las competencias municipales completando así el estudio de manera muy consistente.

En los últimos dos capítulos la obra se completa con el abordaje de lo que denomina “Situaciones problemáticas” y “Margen municipal para la creación de nuevas instituciones y la innovación”.

En el primero de ellos se consideran el control político o de revisión de las cartas orgánicas por los órganos legislativos provinciales y el control jurisdiccional del poder judicial, incluyéndose el análisis de los “casos críticos de suspensión total de Cartas Orgánicas”.

El último capítulo, abordando cuestiones de gran actualidad se consideran tópicos como el “derecho a la ciudad” y los “derechos digitales” y en relación con las formas de gobierno lo

referido a los órganos de control, los institutos de “democracia semidirecta y participación ciudadana reforzada”.

Nos encontramos, como señalábamos al principio, ante un notable esfuerzo académico como aporte a un tema que, a pesar de su desarrollo de más de cuatro décadas en el derecho constitucional y el derecho público provincial y municipal, recién parece ingresar en una etapa de especial atención política y social. Es que estamos ante una cuestión que se vincula directamente con la recuperación efectiva de nuestro federalismo que, por historia y decisión constitucional, es un federalismo de base municipal. Del fortalecimiento de las autonomías municipales depende en gran medida la revitalización del federalismo y la autonomía municipal supone, en primer lugar, su aspecto institucional efectivamente desarrollado. En orden a ello esta obra sin duda representa un valioso aporte desde el derecho público provincial y municipal comparado que esperamos se continúe actualizando a partir de este notable inicio.

Pablo María Garat