



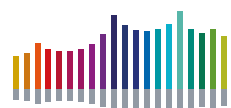
Manual de
herramientas para

Concejos Deliberantes

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO
CONCEJOS DELIBERANTES



Legislatura
Córdoba



Prólogo

La consolidación de los Concejos Deliberantes como espacios de debate, representación y decisión es un pilar fundamental para fortalecer la democracia municipal. Cada normativa sancionada en estos ámbitos impacta de manera directa en la vida cotidiana de las comunidades, definiendo el rumbo del desarrollo local. Por ello, es imprescindible que quienes integran estos cuerpos legislativos cuenten con herramientas que les permitan desempeñar su labor con responsabilidad, conocimiento y compromiso con el bienestar ciudadano.

El Manual de Herramientas para el Fortalecimiento de Concejos Deliberantes nace con el propósito de acompañar a los concejales en su tarea legislativa, brindando conocimientos técnicos sobre normativa municipal, redacción legislativa, gestión presupuestaria y procedimientos parlamentarios. Este material busca ser una referencia práctica para la labor diaria en los Concejos Deliberantes, ayudando a mejorar la calidad institucional y a promover una gestión ordenada, transparente y eficaz.

A lo largo de estas páginas, se abordan aspectos esenciales para el funcionamiento de los órganos legislativos municipales, facilitando el acceso a conceptos clave y herramientas de aplicación concreta. La estructura del manual está diseñada para acompañar a quienes se inician en la labor legislativa, así como para brindar mayor profundidad en el conocimiento a aquellos que ya tienen experiencia en la función pública.

Este material es parte de un esfuerzo más amplio enmarcado en el Programa de Fortalecimiento de Concejos Deliberantes, impulsado con el objetivo de promover el aprendizaje continuo, el intercambio de experiencias y la modernización de las prácticas legislativas en los municipios y comunas de nuestra provincia. La capacitación y profesionalización de los representantes locales es clave para lograr gobiernos municipales más eficientes, abiertos a la ciudadanía y comprometidos con su desarrollo.

Desde mi experiencia en la gestión municipal, conozco de primera mano la importancia de fortalecer las instituciones locales, ya que son el primer nivel de contacto con la comunidad. Confío en que este manual será una herramienta de gran utilidad para quienes día a día trabajan en la construcción de políticas públicas cercanas a la gente y orientadas a generar cambios positivos en cada localidad.

Invito a cada concejal y concejala a utilizar este material como una guía en su labor, con la certeza de que el fortalecimiento del poder legislativo municipal es una base fundamental para construir una Córdoba más equitativa, organizada y con instituciones sólidas al servicio de la comunidad.



Myrian Prunotto

Vicegobernadora de la
Provincia de Córdoba

Autoridades de Cámara



Myrian Prunotto

Vicegovernadora de la Provincia de Córdoba



Facundo Torres Lima

Presidencia provisoria
Hacemos Unidos por Córdoba



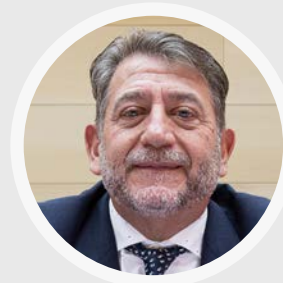
Nadia Vanesa Fernández

Vicepresidencia
Hacemos Unidos por Córdoba



Oscar Elías Mario Saliba

Vicepresidencia 1ª
Unión Cívica Radical



Daniel Alejandro Juez

Vicepresidencia 2ª
Frente Cívico



Sebastián Matías Rossa

Secretario Administrativo



Guillermo Arias

Secretario Legislativo



Justo José Casado

Secretario de Comisiones



Guillermo Alonso

Secr. General



Darío David Jacob

Prosecretario Administrativo



Leandro Álvaro García

Prosecretario
Legislativo



Matías Gabriel Ortiz Olmos

Prosecretario
De Comisiones



Jorge Londero

Prosecretario General



Legisladores Provinciales

Hacemos Unido por Córdoba

Acevedo María del Rosario
Acuña Karen Belén
Blangino Juan José
Busso María Victoria
Ceballos Recalde Mariano
Chamorro Matías Ezequiel
Eslava Marcelo Alejandro José
Fernández Nadia Vanesa
Figuerola Raúl Alberto
Flores Ernesto Ramón
Frías Cristian Adrián
Galo Abraham
Heredia Jorge Edberto
Jurich Silvina Dolores
Knipscheer Reyna Carlos Bernardo
Limia Luis Leonardo
Lorenzo Carlos Mariano
Navarro Alegre Verónica Fátima
Ovejeros Pablo César
Peralta Stella Maris
Pereyra Cristina Alicia
Presas Luciana María
Quaglino Ileana
Rébora Enrique Rodolfo
Rinaldi Julieta
Romero Delia Dolores
Rufeil Rodrigo Miguel
Russo Antonio Edgardo
Siciliano Miguel Ángel
Sosa Ricardo Roberto
Suárez Carmen Esther
Tévez Gustavo Alejandro
Torres Lima Facundo

Unión Cívica Radical

Austin Brenda Lis
Botasso Gustavo Armando
Bría José Alberto
Briner Carlos Edgardo
Carignano Carlos Atilio
Contrera Inés Mercedes
Ferrero Alejandra
Grich Ariel Denis
Gudiño Daniela Soledad
Gvozdenovich Matías Pablo
Jaimes Mauricio Sebastián
Luna Fernando Javier
Molina Víctor Eduardo
Nicolás Miguel Osvaldo
Nigro Alfredo Mariano
Saliba Oscar Elías Mario
Szpanin Ariela Yanina
Valiente Lucas Germán

Frente Cívico de Córdoba

Almada Nancy Edith
Gispert Walter Oscar
Juez Daniel Alejandro
Martoccia Viviana Raquel del Valle
Nostrala Walter Norberto
Peirone Juan Pablo
Pereyra Carmen Gloria

Construyendo Córdoba

Peralta Sebastián Amadeo
Rossi Dante Valentín

MST en el Fitu

Echevarría Luciana Gabriela

Mejor Futuro

Hernández Maqueda Gregorio

Encuentro Vecinal Córdoba

Agrelo Rodrigo María

Pro

Botta Patricia Isabel
Sala Ignacio Antonio
Tamis Oscar Humberto

Córdoba

Bruno Karina Gabriela

Creo en Córdoba

Alesandri Carlos Federico

La Libertad Avanza

Spaccesi Agustín Alejandro

Juntos por el Interior

Bisotto Graciela María

Índice

01. Introducción

02. Procedimiento parlamentario

Autor: **Dr. Fredy Daniele**

- I. Introducción
- II. Alcance y finalidad
- III. Principios rectores del procedimiento
- IV. Estructura y organización del Concejo Deliberante
- V. Rol del Concejo Deliberante
- VI. Herramientas legislativas
- VII. Reglamento Interno
- VIII. Etapas del procedimiento legislativo
- IX. Control legislativo
- X. Participación ciudadana
- XI. Ejemplos prácticos
- XII. Buenas prácticas
- XIII. Conclusión

03. Técnica legislativa

Autora: **Lic. María Fabiola Whanish**

- I. Formulación y presentación de proyectos
- II. Etapas de elaboración del texto normativo
- III. Contenido de una ordenanza
- IV. La redacción normativa o legislativa
- V. Estructura del texto normativo
- VI. La redacción del texto normativo
- VII. Síntesis

04. Reglamento interno

Autor: **Dr. Guillermo Arias**

- I. Marco Normativo y Estructura del Concejo
- II. Funcionamiento de las Sesiones y Procedimientos
- III. Comisiones de Trabajo
- IV. Rol y Deberes del Concejal
- V. Herramientas Legislativas
- VI. Conclusión

05. Presupuesto municipal

Autora: **Lic. Sofía Devalle**

Cómo analizar un presupuesto del sector público

- I. Herramientas básicas para comprender un presupuesto público
1. Definición de sector público. Alcance del análisis
2. ¿qué se entiende por presupuesto y por qué es relevante?
3. El proceso presupuestario: etapas y marco legal
4. Documentos del presupuesto y de rendición de cuentas
5. Ecuación fundamental de las cuentas públicas
6. Clasificadores presupuestarios: ¿qué son y para qué sirven?
7. Esquema ahorro - inversión - financiamiento
8. Algunas reflexiones y recomendaciones
- II. Potestades tributarias y de gasto en municipios
1. Responsabilidades de gasto en los municipios
2. Potestades tributarias municipales
3. Reflexión general

06. Bibliografía y fuentes consultadas



Introducción

01

Introducción

El fortalecimiento institucional de los Concejos Deliberantes constituye una condición indispensable para consolidar la democracia municipal y garantizar que las políticas públicas respondan a las necesidades reales de las comunidades. En estos espacios de debate y decisión se definen las normas que regulan la vida cotidiana de los vecinos, se controla la gestión del Ejecutivo y se canaliza la participación ciudadana.

Conscientes de este rol estratégico, la **Legislatura de la Provincia de Córdoba** impulsa desde 2008 el **Programa de Fortalecimiento de Concejos Deliberantes**, una política pública orientada a brindar capacitación, asistencia técnica y recursos a los gobiernos locales. Este programa se fundamenta en tres ejes centrales:

- **Capacitación y formación continua** para concejales, equipos técnicos y asesores.
- **Modernización institucional**, promoviendo procedimientos legislativos más ágiles, transparentes y participativos.
- **Intercambio de experiencias y buenas prácticas**, fomentando el trabajo en red entre municipios y comunas de toda la provincia.

El presente **Manual de Herramientas para Concejos Deliberantes** se enmarca en dicho programa y fue diseñado como una guía práctica para fortalecer la labor legislativa municipal. Su propósito es ofrecer conocimientos claros y accesibles en torno a cuatro ejes fundamentales: el procedimiento parlamentario, la técnica legislativa, la elaboración y aplicación de reglamentos internos, y la gestión del presupuesto municipal.

Entre sus objetivos principales se destacan:

- Facilitar la comprensión del marco normativo que regula el funcionamiento de los Concejos Deliberantes.



- Brindar herramientas concretas para la elaboración de proyectos de ordenanza, resoluciones y declaraciones.
- Proporcionar criterios para un uso responsable y eficiente de los recursos públicos.
- Promover la transparencia, la participación ciudadana y la calidad institucional.

La intención es que este material sirva como **instrumento de consulta permanente**, tanto para quienes recién se inician en la función pública como para concejales con trayectoria, contribuyendo a una gestión más sólida, organizada y cercana a los vecinos.

De esta manera, el Manual no es solo un compendio teórico, sino un **recurso práctico que fortalece el vínculo entre instituciones y ciudadanía**, asegurando que los Concejos Deliberantes se consoliden como órganos representativos, democráticos y modernos, capaces de responder a los desafíos actuales del desarrollo local en Córdoba.



Procedimiento Parlamentario

02.



Fredy Horacio Daniele

Abogado con Especialidad en Derecho Municipal, Derecho Parlamentario y Derecho Electoral. Fue Concejal y presidente del Concejo Deliberante de Oncativo. Ocupó el cargo de Secretario de Bloque de la Mayoría en la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba y durante 20 años se desempeñó como Secretario de Coordinación Operativa y Comisiones en la Legislatura provincial.

1. Introducción

El **procedimiento parlamentario** es el conjunto ordenado de normas, reglas y principios que regulan la actividad legislativa, asegurando que los procesos de discusión y sanción de normas se realicen de manera ordenada, transparente, democrática y con apego a la legalidad. No se trata solo de un protocolo interno, sino de un verdadero pilar de la institucionalidad, que garantiza que cada decisión que adopta el órgano legislativo sea válida y legítima.

En el contexto de los gobiernos locales, este procedimiento se aplica en los **Concejos Deliberantes**, órganos colegiados que representan la pluralidad política y social de la comunidad. Su aplicación asegura que la función legislativa no dependa del criterio personal de un concejal o del presidente del cuerpo, sino de un método acordado que se ajusta a la Constitución, la Ley Orgánica de Municipios, y, en los casos que corresponda, la Carta Orgánica Municipal. Al hablar de procedimiento parlamentario, también hablamos de una **herramienta igualadora**: garantiza que todos los concejales, sean del oficialismo o de la oposición, tengan las mismas posibilidades de presentar proyectos, debatirlos, proponer modificaciones y expresar su voto. Además, previene el abuso de poder, ya que establece plazos, pasos y condiciones que deben cumplirse antes de que una norma pueda considerarse aprobada.

En términos prácticos, el procedimiento parlamentario es similar en los tres niveles del Estado argentino (nacional, provincial y municipal), con la diferencia de que en el nivel local debe adaptarse a la escala del municipio, a su realidad económica, a la cantidad de concejales y a la complejidad de su entramado social.

2. Alcance y finalidad

El **procedimiento parlamentario** en el ámbito municipal no se limita a ser una serie de pasos administrativos para aprobar normas: es un sistema integral que organiza el funcionamiento del órgano legislativo, regula la relación entre los concejales y el Ejecutivo municipal, y garantiza la transparencia de las

decisiones políticas. Su alcance abarca todo el ciclo legislativo, desde que surge una idea o necesidad en la comunidad hasta que esa propuesta se traduce en una norma aplicable, ejecutada y controlada.

Su finalidad es múltiple y de carácter complementario. Por un lado, **asegura la legalidad** de las decisiones, garantizando que cada paso del proceso se realice dentro de los marcos que fijan la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, la Ley Orgánica Municipal y, en su caso, la Carta Orgánica Municipal. Esto significa que un concejo no puede dictar ordenanzas que excedan sus competencias, como por ejemplo legislar en materia penal, que es de competencia nacional.

Por otro lado, el procedimiento parlamentario **organiza la actividad legislativa** para que los debates sean ordenados y se tomen decisiones informadas. Esto implica que cada concejal tenga acceso a la información relevante, que los proyectos pasen por comisiones especializadas, que se respete un orden del día previamente aprobado y que las votaciones se realicen bajo reglas claras.

Otro aspecto esencial es la **garantía de participación**. El procedimiento no solo se aplica a los concejales y al personal del Concejo, sino también a los vecinos, que pueden intervenir mediante mecanismos como la iniciativa popular, las audiencias públicas o el referéndum. La ciudadanía puede así presentar propuestas, expresar su opinión sobre proyectos en debate y, en casos determinados, votar para ratificar o rechazar decisiones adoptadas por el Concejo. La finalidad última del procedimiento parlamentario es **proteger la democracia local**. Evita que las decisiones se tomen de manera improvisada o discrecional, obliga a que las normas pasen por un examen técnico y político, y asegura que todas las voces tengan oportunidad de ser escuchadas. En palabras prácticas: si no existiera este procedimiento, un grupo de concejales podría aprobar de un día para el otro una ordenanza que afecte gravemente a la comunidad, sin análisis ni debate. El procedimiento es el antídoto contra la arbitrariedad.

3. Principios rectores del procedimiento

El procedimiento parlamentario descansa sobre cuatro pilares que son, en realidad, principios constitucionales: **representatividad, republicanismo, federalismo y democracia**.

a) Representatividad

En el sistema representativo, los ciudadanos delegan su poder en personas que eligen mediante el voto. En el Concejo Deliberante, esto significa que cada concejal representa a toda la comunidad, aunque haya sido electo por un distrito, partido o alianza. Esta representación es de tipo político (representa a su fuerza política), social (expresa demandas de sectores específicos, como comerciantes o trabajadores) y, en el marco de la legislación vigente, de género (garantiza la igualdad y paridad en la integración del cuerpo). Un concejal no actúa en nombre propio, sino en nombre de quienes lo votaron, y debe rendir cuentas de sus decisiones.

b) Republicanismo

El republicanismo implica separación de poderes, periodicidad de los mandatos, alternancia política y control recíproco entre órganos. En el municipio, el Concejo controla al Ejecutivo y viceversa. Por ejemplo, el Concejo aprueba o rechaza el presupuesto presentado por el intendente, mientras que el Ejecutivo puede vetar una ordenanza aprobada por el Concejo. Este equilibrio impide la concentración de poder.

c) Federalismo

En Argentina, el federalismo otorga autonomía a las provincias, y estas la reconocen a los municipios. Esto significa que cada Concejo Deliberante puede dictar sus propias normas (dentro de las competencias que le otorga la ley), administrar recursos y definir su reglamento interno. No obstante, esta autonomía no es absoluta: debe ejercerse respetando las normas provinciales y nacionales.

d) Democracia

La democracia es el marco general que engloba los otros tres principios. Garantiza que las autoridades sean elegidas por el voto popular y habilita la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones a través de mecanismos de democracia semidirecta. Un ejemplo de esto es el referéndum vinculante para decidir sobre concesiones de servicios públicos de largo plazo.

Estos principios no son teóricos: orientan cada aspecto del procedimiento parlamentario. Por ejemplo, la exigencia de publicidad de las sesiones (principio republicano) o el respeto a la iniciativa popular (principio democrático).

4. Estructura y organización del Concejo Deliberante

El Concejo Deliberante es un órgano **colegiado**, lo que significa que sus decisiones se toman por mayoría y no dependen de una sola persona. Su composición varía según el tamaño del municipio, pero siempre busca un equilibrio entre representatividad y operatividad: un Concejo muy grande puede volverse ineficiente, y uno muy pequeño puede carecer de diversidad de opiniones.

En Córdoba, la Ley Orgánica de Municipios establece un mínimo de 7 concejales en municipios de hasta 10.000 habitantes. Por cada 10.000 habitantes adicionales se suma un concejal, hasta un máximo de 32. Esto asegura que las ciudades más grandes tengan una representación proporcional a su población. Dentro de la estructura del Concejo encontramos:

- **Presidencia:** dirige las sesiones, mantiene el orden y representa al Concejo ante otros organismos.
- **Vicepresidencias:** reemplazan al presidente en caso de ausencia.
- **Secretaría Legislativa:** es el soporte técnico y administrativo, encargada de elaborar las actas, custodiar los documentos y asegurar que el procedimiento se cumpla.

- **Comisiones:** grupos reducidos de concejales que analizan en detalle los proyectos según su temática (hacienda, obras públicas, salud, etc.).
- **Asesores:** en algunos casos, cada bloque político cuenta con asesores que ayudan en la redacción y análisis de proyectos.

La organización interna del Concejo busca un equilibrio entre el trabajo colectivo y la especialización por temas, evitando que todos los concejales tengan que debatir en detalle cuestiones técnicas antes de que sean tratadas en sesión.

5. Rol del Concejo Deliberante

El Concejo Deliberante no es únicamente una “fábrica de ordenanzas”. Sus funciones se pueden agrupar en cinco grandes ejes:

Representar

Los concejales son la voz de la ciudadanía en el ámbito institucional. Esto implica no solo asistir a las sesiones, sino estar en contacto permanente con vecinos, instituciones intermedias y organizaciones de la sociedad civil para conocer sus necesidades y trasladarlas al recinto.

Legislar

La función legislativa es la más visible: redactar, debatir y aprobar ordenanzas, resoluciones y declaraciones. Sin embargo, legislar bien exige un trabajo previo de análisis, consulta y consenso. Una ordenanza mal redactada o sin sustento técnico puede generar más problemas que soluciones.

Controlar

El Concejo supervisa la gestión del Ejecutivo, revisa la ejecución del presupuesto, controla la contratación de obras y servicios, y fiscaliza que las políticas públicas se implementen según lo aprobado.

Juzgar

En casos graves, el Concejo puede actuar como órgano de juicio político contra el intendente, concejales o funcionarios municipales por mal desempeño, abuso de poder o delitos.

Gestionar

Aunque la gestión de obras y servicios corresponde al Ejecutivo, los concejales pueden realizar gestiones ante organismos provinciales o nacionales para obtener recursos, impulsar proyectos o coordinar acciones.

6. Herramientas legislativas

En el ejercicio de su función, el Concejo Deliberante dispone de una serie de instrumentos jurídicos y políticos que le permiten materializar sus decisiones. Se destacan tres herramientas principales: **ordenanzas, resoluciones y declaraciones**, cada una con características, alcances y procedimientos propios.

Ordenanzas

Son las normas jurídicas de mayor jerarquía dentro del ámbito municipal. Tienen carácter obligatorio y regulan materias de competencia local, como el uso del espacio público, la prestación de servicios, la organización administrativa, las tasas y contribuciones municipales, el ordenamiento urbano y el cuidado del ambiente. Por ejemplo, una ordenanza puede establecer un plan de gestión de residuos sólidos urbanos o regular la habilitación de comercios. Su aprobación requiere un procedimiento más riguroso que otros instrumentos, ya que implican cambios concretos en la vida de la comunidad. Además, deben ser promulgadas por el Departamento Ejecutivo para entrar en vigencia. En muchos casos, las ordenanzas necesitan mayoría absoluta para ser aprobadas, especialmente si se trata de normas tributarias, de enajenación de bienes o de endeudamiento.

Resoluciones

Las resoluciones son actos del Concejo que

no tienen carácter normativo general. Se utilizan para disponer cuestiones internas (como la creación de una comisión especial) o para manifestar la voluntad del cuerpo en relación a un asunto puntual (como aprobar un pedido de informes al Ejecutivo o autorizar la firma de un convenio). Si bien no son de cumplimiento obligatorio para la ciudadanía, tienen fuerza política y administrativa. Por ejemplo, una resolución puede requerir al Ejecutivo que envíe un informe sobre la ejecución de una obra pública.

Declaraciones

Son manifestaciones formales de opinión del Concejo sobre temas de interés público o privado. No generan obligaciones jurídicas, pero expresan la posición del cuerpo frente a un asunto. Pueden declarar de interés cultural un festival local, expresar apoyo a una iniciativa legislativa provincial o nacional, o manifestar preocupación por una situación social. Aunque no sean vinculantes, tienen un valor simbólico importante y pueden influir en la agenda pública. El uso correcto de cada herramienta legislativa es clave para evitar confusiones y para que las decisiones del Concejo sean efectivas. Un error frecuente en concejos inexpertos es utilizar resoluciones para cuestiones que deberían regularse por ordenanza, lo que puede derivar en conflictos de competencias y en la invalidez de la medida adoptada.

7. Reglamento Interno

El Reglamento Interno es la **norma madre del funcionamiento legislativo municipal**. Establece la organización, las atribuciones, las obligaciones y los procedimientos que deben seguirse en el Concejo. Su elaboración y aprobación son facultad exclusiva del propio cuerpo, lo que refuerza la autonomía legislativa local. Entre los aspectos esenciales que regula el Reglamento Interno encontramos:

- **Constitución del Concejo:** fecha y procedimiento para la sesión preparatoria, jura de concejales, elección de autoridades

y conformación de bloques.

- **Autoridades del cuerpo:** funciones del presidente, vicepresidentes y secretarios.
- **Comisiones:** su creación, integración, funciones y régimen de trabajo.
- **Tipos de sesiones:** ordinarias, extraordinarias, especiales, secretas y de prórroga.
- **Orden del día:** procedimiento para su elaboración y modificación.
- **Presentación de proyectos:** requisitos formales, plazos y tramitación.
- **Debate en el recinto:** orden de uso de la palabra, mociones, interrupciones y cierres de debate.
- **Votaciones:** tipos de mayorías, modalidades (nominal, a mano alzada, secreta) y casos especiales.
- **Publicidad de los actos:** publicación de actas, resoluciones y ordenanzas.

La importancia del Reglamento Interno radica en que actúa como un **contrato de funcionamiento** que todos los concejales aceptan cumplir. Su incumplimiento puede invalidar una sesión o una votación. Por ejemplo, si el reglamento establece que un proyecto debe pasar por comisión antes de ser tratado en sesión y se omite este paso, la ordenanza aprobada podría ser impugnada judicialmente. En la práctica, un reglamento interno bien diseñado previene conflictos, asegura igualdad de condiciones para todos los concejales y otorga previsibilidad al trabajo legislativo.

8. Etapas del procedimiento legislativo

El camino que recorre un proyecto desde su presentación hasta su sanción es una de las áreas más importantes del procedimiento parlamentario. Este proceso puede sintetizarse en las siguientes etapas:

1. Iniciativa

El proyecto puede originarse en el Ejecutivo, en uno o varios concejales, en una comisión interna, en organismos descentralizados o, en casos especiales, por iniciativa popular. El

reglamento interno establece los requisitos formales, como la presentación por escrito, la fundamentación y la firma del autor.

2. Ingreso y pase a comisión

Una vez ingresado, el proyecto se registra y se le asigna un número. El presidente del Concejo lo deriva a la comisión que corresponda según la materia. Este paso es esencial para un análisis especializado.

3. Trabajo en comisión

En comisión se estudia el proyecto, se analizan informes técnicos y se reciben opiniones de funcionarios, especialistas o vecinos. Es aquí donde se proponen modificaciones o se redacta un texto unificado.

4. Dictamen

La comisión emite un dictamen recomendando la aprobación, modificación, rechazo o archivo del proyecto. El dictamen es clave para orientar el debate en el recinto.

5. Tratamiento en sesión

El proyecto es incluido en el orden del día y se somete a debate público. Los concejales pueden fundamentar su posición, proponer cambios o mociones.

6. Votación

Según el reglamento, puede ser nominal, a mano alzada o secreta. Se requieren distintos tipos de mayorías según la materia: simple, absoluta o especial.

7. Sanción

Una vez aprobado, el proyecto se convierte en ordenanza, resolución o declaración, según corresponda.

8. Promulgación o Veto

El Ejecutivo promulga la norma o la veta total o parcialmente. En caso de veto, el Concejo puede insistir con una mayoría especial.

9. Publicación

La norma entra en vigencia al ser publicada en el Boletín Oficial o en el medio que establezca la legislación municipal.

9. Control legislativo

La función de control es uno de los pilares del sistema republicano. Permite supervisar que el Ejecutivo cumpla con las leyes y utilice adecuadamente los recursos públicos.

Entre los mecanismos de control destacan:

- **Pedidos de Informes:** el Concejo solicita información detallada al Ejecutivo. Por ejemplo, sobre el estado de ejecución de una obra o el uso de fondos de un programa específico.
- **Interpelaciones:** citación formal a un funcionario para que dé explicaciones en sesión. Suelen aplicarse en casos de alta relevancia política o administrativa.
- **Comisiones Investigadoras:** creadas para indagar hechos o actos sospechosos. Tienen facultades para pedir documentación y citar testigos.
- **Aprobación del balance anual:** revisión de la ejecución presupuestaria y del estado contable del municipio.
- **Juicio Político:** procedimiento para destituir a funcionarios por mal desempeño, abuso de autoridad o delitos.

El control legislativo efectivo requiere acceso a la información, independencia política y capacidad técnica para analizar datos complejos.

10. Participación ciudadana

La democracia local se fortalece cuando los vecinos pueden intervenir directamente en la toma de decisiones. Existen mecanismos formales de participación:

- **Iniciativa Popular:** permite a los ciudadanos presentar proyectos con un mínimo de firmas. El Concejo está obligado a tratarlos.
- **Referéndum:** la ciudadanía ratifica o rechaza una ordenanza. Puede ser vincu-

lante (obligatorio) o consultivo.

- **Revocatoria de mandato:** procedimiento para destituir a un funcionario electo antes de que finalice su período. Requiere un alto porcentaje de firmas y un referéndum aprobatorio.
- **Audiencias Públicas:** espacios de diálogo donde los vecinos opinan sobre proyectos específicos, como grandes obras o cambios de uso de suelo.

Estos instrumentos obligan al Concejo a abrir sus puertas a la ciudadanía y a rendir cuentas.

11. Ejemplos prácticos

Para entender cómo se aplican estos procedimientos, describiré tres situaciones reales:

- **Caso de ordenanza de transporte urbano:** tras múltiples reclamos vecinales por la frecuencia del servicio, un concejal presentó un proyecto que, tras pasar por la comisión de transporte, fue modificado con aportes del Ejecutivo y aprobado por mayoría absoluta.
- **Investigación de irregularidades en licitación:** un pedido de informes reveló sobreprecios en la compra de insumos. Se conformó una comisión investigadora que citó a funcionarios y proveedores, derivando en una denuncia penal.
- **Declaración de interés cultural:** el Concejo aprobó por unanimidad la declaración de interés de una feria de artesanos local, fortaleciendo su visibilidad y acceso a subsidios.

12. Buenas prácticas

El procedimiento parlamentario funciona mejor cuando se adoptan buenas prácticas, como:

- Fomentar el **diálogo previo** entre bloques para evitar conflictos en sesión.
- **Documentar todas las etapas** del trámite legislativo para garantizar transparencia.
- **Capacitar permanentemente** a concejales y personal sobre técnica legislativa y control.
- **Publicar en línea** las sesiones y actas para acceso de la ciudadanía.

13. Conclusión

El procedimiento parlamentario no es un fin en sí mismo, sino un medio para que la democracia local funcione. Respetarlo asegura que las decisiones del Concejo sean legítimas, transparentes y efectivas. En última instancia, es un compromiso ético y político con la comunidad.





Técnica Legislativa

03.



María Fabiola Wahnish

Licenciada en Ciencia Política, Universidad Católica de Córdoba. Diplomada en Derecho Parlamentario, Técnica Legislativa y en Derecho Municipal por la Universidad Siglo 21. Capacitadora y co-directora de la Diplomatura en Poder Legislativo y Procedimiento Parlamentario, una iniciativa conjunta entre la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UCC, la Fundación Hanns Seidel y la Legislatura de Córdoba. Coautora del "Diccionario de términos parlamentarios", publicado en 2015 por Editorial Brujas. Se desempeñó como Jefa de Área en la Dirección de Capacitación y Extensión Legislativa del Poder Legislativo de Córdoba.

I. Formulación y presentación de Proyectos

Un proyecto legislativo se trata de una propuesta de tipo legal que va a ser presentada ante una Asamblea, Parlamento o Congreso, aspirando a convertirse en una ley oficial.

Origen del Proyecto

Todo proyecto normativo surge ante una demanda de la sociedad en la cual el concejal deberá darle respuesta.

A partir de esa demanda se originan ideas. La mayoría de las ideas iniciales son vagas y requieren analizarse con cuidado para que se transformen en planteamientos más precisos y estructurados.

Es necesario conocer los antecedentes, ya que ayudará a identificar: ¿Qué legislación vigente existe? ¿Qué buenas prácticas se están desarrollando? ¿Cómo podemos innovar? ¿Con qué recursos contamos? entre otras.

Autor del Proyecto

Se entiende como autor de un proyecto legislativo al Concejal que motorizó el expediente respectivo. El que lo presentó ante la Mesa de Entrada y promovió su discusión en el seno de la comisión o del plenario del cuerpo.

¿Quiénes pueden presentar ordenanzas?

- Los Concejales.
- El Departamento Ejecutivo.
- Los ciudadanos (Iniciativa Popular).

Tipos de Proyectos

Cada cuerpo legislativo puede elegir los tipos de proyectos habituales, existen los Proyectos de:

Ordenanza, Resolución y Declaración.

A todos ellos les cabe una serie de requisitos en común, como presentación con una parte resolutive y fundamentos, y firma de su autor en ambas partes.

Las ordenanzas fijan las pautas generales de convivencia social para todos los habitantes de una ciudad, se constituyen como normas jurídicas para los ciudadanos, y su cumplimiento es de carácter obligatorio por lo que deben cumplir el proceso de formación y sanción de las normas.

Diferencias de estructura entre los diferentes proyectos

Ordenanza: Parte dispositiva / Fundamentos

Resolución: Parte dispositiva / Fundamentos

Declaración: Enunciado declarativo / Fundamentación

Presentación y tratamiento de los Proyectos legislativos

Elaborado el proyecto el autor o los autores deberán presentarlo para que cumpla con el trámite parlamentario y llegue a ser sancionado. El Trámite Parlamentario es el proceso de formación y sanción de las normas. Es el camino o secuencia de tratamiento que se le da a un proyecto legislativo. el mismo está establecido en el Capítulo II (artículos 33- 38) Ley N° 8102.

II. Etapas de elaboración del texto normativo

Primera etapa: Comprensión del Tema

El redactor debe esforzarse por comprender cabalmente el tema sobre el que deberá trabajar.

Segunda etapa: Investigación de Antecedentes

A) LEGISLATIVOS

Integrados por normas vigentes y disposiciones derogadas expresa o implícitamente.

B) PARLAMENTARIOS proyectos de legisladores no sancionados, versiones de debates parlamentarios, trabajos de Comisiones dictámenes no aprobados por los cuerpos legis-

lativos o vencidos por caducidad.

C) DOCTRINARIOS: disponibles en bibliotecas, centros de estudio, fundaciones destinadas a la investigación teórica, bancos de datos.

D) JURISPRUDENCIALES: si fueran pertinentes, con consulta de colecciones jurídicas y sistemas de informática jurídica.

Tercera etapa: Análisis de Fondo

a) Si su contenido se ajusta o no a las atribuciones que la Constitución deslinda para el Poder Legislativo.

b) Si la oportunidad que se crea la nueva norma es propicia.

c) La posibilidad de efectiva implementación.

d) El grado de consenso que sobre el tema exista en las Comisiones y su posible acogida por el plenario del cuerpo legislativo.

Cuarta etapa: Elección de la forma de presentación y diseño de estructura

El autor debe tener claro si será un proyecto de ordenanza, de resolución o de declaración y deberá respetar las exigencias que para cada caso se indiquen.

Quinta Etapa: Redacción Del Proyecto

Comprende la redacción del proyecto y sus fundamentos.

Sexta etapa: Consulta al decisor político.

Septima etapa: Revisión del proyecto.

Octava etapa: Presentación.

Novena etapa: Seguimiento.

III. Contenido de una ordenanza

El contenido de la ordenanza es el texto o parte dispositiva que constituye una unidad, sigue un orden lógico y se organiza en forma sistemática.

En ese proceso de creación de la ordenanza son importantes tres conceptos:

- 1- La decisión es exclusiva del Concejal.
- 2- La técnica legislativa no solo incluye al Concejal sino a sus asesores.
- 3- La ordenanza sancionada debe guardar fidelidad a la idea del Concejal.

IV. La redacción normativa o legislativa

El Concejal debe estar consciente que la ordenanza, como lenguaje escrito, es una forma de comunicarse sin perder de vista al destinatario. Los vocablos técnicos deben usarse en forma precisa procurando la uniformidad de la terminología usada. Siguiendo la estructura de la ordenanza veremos cómo deben redactarse:

V. Estructura del texto normativo

La estructura de un texto normativo consiste en el orden y distribución de las partes que componen su dispositivo. En términos de estructura no existen reglas de aplicación obligatoria.

Veamos entonces que debe contar un Proyecto de Ordenanza:

Encabezado

Título

Parte dispositiva: articulado

Fundamentos / Vistos y Considerandos: razones por la que concejal quiere que el proyecto sea ordenanza

Encabezado

El Concejo Deliberante de sanciona con

fuerza de Ordenanza " (Art. 36 Ley N° 8102)

Título

Palabra o frase con la cual se da a conocer el contenido de cada disposición normativa. El título va añadido entre la fórmula de sanción de la ordenanza y el articulado de la misma, de tal manera es parte del texto normativo.

Partes del Título: El título debe indicar la categoría normativa, el número, y el objeto de la ordenanza.

A su vez lleva la categoría normativa: Ordenanza, Resolución, etc y la numeración de las normas en nuestro país y en Córdoba es continua.

Pautas

- 1.El texto normativo debe ser introducido por un título general que precise el objeto de la ordenanza.
2. El título debe ser breve y único.
3. En el título evitar incluir expresiones ambiguas, citas de fechas, y números.
4. El título debe ser en lo posible, políticamente neutro.
5. Evitar dar a una ordenanza un título ya asignado a otra ley anterior en vigor.
6. Frente a las sucesivas modificaciones de una ordenanza puede ser necesario modificar el título.
7. El título de la ordenanza es el que el cuerpo legislativo aprueba en el momento de la sanción.
8. Los títulos puestos por publicaciones, oficiales o no, no reemplazan el título oficial de la Ordenanza.
9. Es recomendable otorgar un segundo título, más breve cuando el título principal es extenso o difícil de recordar (nombre popular).

Ejemplo

ORDENANZA N° 12052

EL CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA SANCIONA CON FUERZA DE ORDENANZA

HABILITACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS

Problemas de lenguaje y la necesidad de definir

Cuando vamos a preparar el proyecto legislativo se deberá estar atento ante algunos problemas de nuestro lenguaje. Podemos mencionar:

Ambigüedad: significa dudoso, impreciso. Una misma palabra puede tener varios significados, o interpretaciones.

Vaguedad: No hay duda en el sentido que se le da a una palabra o frase sino cuales son los límites precisos de su campo de aplicación.

Una expresión es vaga cuando no existen propiedades definidas: Por ejemplo si hablamos de joven: que rango de edad abarca.

Ejemplo

Si se expresa una edad mínima, señalarla sin duda con una expresión como "18 años cumplidos" y no "más de 18 años" por la vaguedad de la segunda expresión.

Artículo... Reglamentación. El Poder Ejecutivo Provincial debe reglamentar la presente Ley en un plazo de sesenta (60) días contados a partir de su entrada en vigencia.

Artículo 15.- El proceso de normalización concluirá en un plazo máximo de ocho años, pudiendo el mismo ser prorrogado por el Poder Ejecutivo Provincial -a propuesta del Rector Normalizador-, por un plazo que no excederá los dos años. (LEY N° 9375)

Ante estos problemas nos encontraremos en la necesidad de definir conceptos o términos. Las **definiciones** precisan el significado y alcance de los términos y establecen una equivalencia entre dos términos o expresiones. Es lo que el concejal necesita precisar.

¿Cuándo se debe usar las definiciones?

- Incluir definiciones cuando sea necesario.
- En caso de que el término presente varios significados (ambigüedad).
- Para evitar la vaguedad.
- Restringir o ampliar sentidos usuales
- Que se trate de un término técnico, que puede tener distintos significados para
- distintas teorías.
- Que teniendo un significado único y co-

nocido, no surjan límites de su aplicabilidad.

- Las definiciones deben redactarse de modo tal que abarquen la totalidad del concepto que pretende definirse y sólo a él.

La definición no debe:

- a) Ser demasiada amplia o estrecha.
- b) Contener el término que se quiere definir o un sinónimo.
- c) Estar formulada en lenguaje ambiguo u oscuro.
- d) Ser negativa cuando puede ser positiva.

Ejemplo

LEY N° 10663

PROGRAMA DE BUENAS PRÁCTICAS AGROPECUARIAS DE CÓRDOBA

Artículo 22.- Definición. Las Buenas Prácticas Agropecuarias se definen como el conjunto de principios, normas y recomendaciones técnicas tendientes a reducir los riesgos físicos, químicos y biológicos en la producción, procesamiento, almacenamiento y transporte de productos de origen agropecuario, orientadas a asegurar la inocuidad del producto y la protección del ambiente y del personal involucrado con el fin de propender al desarrollo sostenible.

Parte dispositiva

A) Ordenamiento temático

Disposiciones Preliminares:

- a) El ámbito de aplicación material: el objeto de la ordenanza que es la materia sobre la que versa la regulación,
- b) el ámbito de aplicación territorial : lugar de aplicación de la norma,
- c) el ámbito de aplicación temporal: disposiciones sobre la vigencia de la ordenanza y la duración de la vigencia,
- d) el ámbito de aplicación personal : sujetos de la norma.

Disposiciones generales:

Las disposiciones de tipo general son las normas principales y de contenido más abarcativo del texto.

Disposiciones especiales:

Son las que se refieren a casos particulares .

Disposiciones orgánicas:

Son aquellas por las que se crean órganos. Se disponen luego de las especiales.

Disposiciones procedimentales:

Se debe describir cronológicamente el procedimiento al que estarán sujetos tanto los particulares como el mismo órgano.

Disposiciones sancionatorias:

Al imponer obligaciones, las normas definen las sanciones para el caso de incumplimientos.

Disposiciones Finales:

Utilizada usualmente en ordenanzas que concuerden con una cantidad de artículos no referidos principalmente a los preceptos de la norma, pero complementan la operatividad de la misma.

A las Disposiciones Finales habitualmente se las incluye en un título o capítulo de la ordenanza continuando la numeración del articulado y suelen denominarse como disposiciones derogatorias, modificatorias, transitorias, de excepción, complementarias o generales, entre otras.

B) Ordenamiento sistemico

Toda norma jurídica debe ordenarse sistemáticamente. El desglose de las normas y su agrupamiento en distintos niveles depende de la extensión del texto de la ordenanza y de su complejidad. Cada redactor legislativo puede optar por el ordenamiento sistemático que juzgue más apropiado para brindar claridad al texto de la ordenanza.

Ejemplos

Partes / Secciones / Títulos / Capítulos
Partes / Títulos / Secciones / Capítulos
Partes / Títulos / Capítulos / Secciones.

- Cuando se opta por un determinado agrupamiento, éste debe mantenerse a lo largo de toda la ordenanza .
- Cada división debe tener su número y una denominación que engloba el contenido de todos los artículos que agrupa.
- La división en Libros está reservada para las leyes voluminosas o los Códigos.

EL ARTICULO

Es la unidad de la estructura cuyo propósito es dividir en piezas el cuerpo normativo de que se trate, y dar unidad a su contenido estableciendo una estructura interna organizada, que refleja la armonía entre las partes y el todo.

Algunas reglas:

1. Cada artículo debe contener una sola norma y cada norma debe estar contenida íntegramente en el artículo.
2. Cada artículo debe ser autónomo y debe constituir un conjunto sintáctico completo.
3. Enumeración de artículos:
 - a) La numeración ordinal hasta el noveno y cardinal a partir del décimo .
 - b) Se recomienda utilizar cifras, no letras.
 - c) La numeración original del articulado no debe alterarse.
 - d) Las cifras expresarlas en números arábigos.
4. La palabra artículo puede escribirse en mayúscula o utilizarse excepcionalmente la abreviatura "Art". El sistema elegido debe seguirse hasta el final del texto.
5. Se aconseja dotar a los artículos de una denominación, conocida como epígrafe.
6. El artículo puede dividirse en párrafos y en incisos.
7. Cuando se introducen nuevos artículos a textos legales vigentes debe respetarse la numeración y utilizar los bis, ter, quater.
8. El último artículo corresponde al de forma: Comuníquese al Departamento Ejecutivo.

Ejemplo

EL CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE RIO CUARTO, SANCIONA CON FUERZA DE ORDENANZA: 1488/16

ARTICULO 1º.- Créase el Centro de Documentación Ambiental.

ARTICULO 2º.- El Centro de Documentación Ambiental tendrá como objetivo la recopilación, organización, sistematización y difusión de datos relativos al medioambiente en el espacio de la región de Río Cuarto, así como el registro de las personas y organizaciones que estén vinculados o sea partícipes en activida-

des o espacios de trabajo sobre el Medioambiente

ARTICULO 3º.- Se establece como autoridad de aplicación de la presente Ordenanza a la Secretaría de Planificación y Desarrollo Sustentable.

ARTICULO 4º.- A los fines de la implementación de la presente Ordenanza la autoridad de aplicación podrá celebrar acuerdos o convenios de cooperación mutua con diferentes instituciones con el medio ambiente, universidades públicas y privadas de la ciudad y región

ARTICULO 5º.- Comuníquese, publíquese, regístrese y archívese.

SALA DE SESIONES, Río Cuarto, 9 de Junio de 2016.

EPÍGRAFE

Título que lleva el artículo y que sirve para destacar su contenido.

Propósito : Facilitar el uso de la ordenanza al ayudar a localizar la norma con mayor rapidez; obliga a dar precisión en la determinación del contenido de los artículos. El epígrafe no integra el texto del artículo.

Algunas reglas:

1. El epígrafe debe ser breve y corresponder con el contenido del artículo, no un resumen sino una frase corta, con palabras significativas.
2. El epígrafe se ubica luego de la autodenominación "Artículo", de su número y del signo de puntuación.
3. El epígrafe no puede repetirse.
4. Una vez adoptada la decisión de epigrafiar artículos, todos ellos deben llevar epígrafe.
5. Debe preferirse la terminología del artículo.
6. Los epígrafes deben guardar correlación entre sí.
7. Los Títulos y Capítulos pueden llevar epígrafe.
8. El texto normativo debe ser gramatical y normativamente completo, con prescindencia del epígrafe.
9. Se debe aplicar de modo uniforme, breve y debe colocarse con color, o con otra letra.

Ejemplo

OBJETO

Art. 1º.- EL objeto de la presente Ordenanza es establecer los requisitos técnicos y administrativos que deben cumplir en forma previa al ejercicio y desarrollo de actividades económicas, lucrativas o no, las personas físicas y jurídicas titulares de establecimientos en los que se desarrollen dichas actividades; como asimismo establecer las funciones y facultades que tiene la Autoridad de Aplicación de la presente.-

PRINCIPIO GENERAL

Art. 2º.- ESTABLÉCESE que debe obtenerse habilitación municipal en forma previa al ejercicio de toda actividad económica a desarrollarse en el ejido de la ciudad de Córdoba, inclusive aquella que fuera a ejercerse dentro de jurisdicción nacional o provincial, ámbito público o privado.

ORDENANZA N° 12052 (Ciudad de Córdoba)

PARRAFOS

Los párrafos son cada una de las divisiones de un escrito señaladas por letra mayúscula al principio del primer renglón y punto y aparte al final del último párrafo.

No es una subdivisión normativa sino una partición gramatical

INCISOS

Los incisos son subdivisiones del módulo unitario constituido por el artículo y pueden contener una enumeración taxativa o enunciativa.

Algunas reglas:

1. La frase inicial debe concluir con dos puntos.
2. Cada inciso debe ser autónomo frente a otro y corresponder gramaticalmente con la frase inicial del artículo.
3. Si es un solo inciso no se individualiza.
4. Se recomienda su inicio con mayúscula.
5. Su conclusión (si se trata de una lista) con punto aparte. Cada inciso termina con punto y coma.
6. Los incisos pueden ser acumulativos o alternativos-

7. Para individualizarlos, se ha optado por la utilización de letras minúsculas, seguidas de paréntesis derecho.

8. Los incisos pueden contener subincisos, en cuyo caso los primeros van con números y los segundos con letras.

Ejemplo

2. Artículo 176º.- El Concejo Deliberante deberá reglamentar la realización de las Audiencias Públicas debiendo asegurar la realización de las mismas. Para éste, la reglamentación contemplará por lo menos los siguientes requisitos:

- a) Un mínimo de firmas requeridas;
 - b) Temario a tratarse en la Audiencia;
 - c) Un plazo para su realización, el que no podrá exceder los treinta (30) días corridos desde la presentación de la solicitud respectiva.,
 - d) Condición de las Entidades Representativas;
 - e) La presencia conjunta de los titulares de los Organos de Gobierno Municipal.
- (LEY N° 8102)

Carácter acumulativo o alternativo de los incisos

Los incisos pueden ser :

- a) acumulativos (se deben cumplir todos).
- b) alternativos no excluyentes (debe darse o cumplirse al menos uno o más de ellos).
- c) alternativos excluyentes (debe darse o cumplirse uno solo de ellos).

Ejemplo de incisos en general

ARTÍCULO 29.- Licencias no remuneradas. Se concederán a los agentes las siguientes licencias sin goce de haberes por:

- a) Cargos electivos o políticos de mayor jerarquía
- b) Razones particulares;
- c) Representación gremial;
- d) Enfermedad de familiar a cargo, una vez agotada la licencia remunerada prevista en el inciso f) del artículo anterior;
- e) Capacitación;
- f) Participación en eventos deportivos remunerados, y
- g) Integración del grupo familiar.

Las licencias previstas en los incisos a) y c) precedentes se otorgarán conforme las disposiciones legales vigentes y las restantes según lo disponga la reglamentación.
(LEY N ° 9880)

REMISIONES

Las remisiones se utilizan cuando es conveniente enlazar dos normas o grupos de normas pertenecientes a la misma ordenanza o a distintas ordenanzas con el objeto de que esta ligazón se mantenga aun cuando existan modificaciones posteriores .

Existen dos tipos de remisiones:

1. Remisiones internas: proposiciones que remiten a otro sector del mismo texto.

2. Remisiones externas: proposiciones que remiten a otro dispositivo normativo.

Estas deben limitarse a los casos estrictamente necesarios, identificando con exactitud la norma a la que se remite.

Las remisiones externas puede ser expresas o genéricas

- Son remisiones expresas las que indican con precisión cuál es la norma o grupo de normas remitidas, con identificación de la ordenanza y el número de artículo a que se remite.
- Son remisiones genéricas las que remiten a un ordenamiento general sin precisar cuáles son los artículos aplicables. Por ejemplo: "Los recursos se tramitan de acuerdo con lo prescripto en la Ley de Procedimientos Administrativos".

Pautas

- Deben evitarse las remisiones en cadena; remitir a una norma que, a su vez, remite a otra u otras. Esto es aplicable tanto a las remisiones internas como a las externas.
- En los casos de remisiones internas, la remisión debe hacerse respecto de normas contenidas en artículos anteriores.
- La remisión interna debe ser expresa e indicar con precisión el número de la norma remitida.
- En las remisiones internas no debe re-

petirse la referencia “de la presente ley” o “de esta ley”.

Ejemplo

Artículo 12o.-: Podrán adherirse a la presente moratoria aquellos poseedores de terrenos que contengan edificaciones y/o con la Resolución final del trámite ante la Unidad Ejecutora del Registro de Poseedores de la Provincia (Ley 9.150) a la fecha de puesta en vigencia de la presente Ordenanza, para lo cual deberán cumplimentar con los siguientes requisitos:

- a) Abonar las Tasas Municipales adeudadas de la propiedad hasta la fecha de presentación.
- b) Si la propiedad objeto de la posesión perteneciera a Sociedad de Tierras o afectado al dominio del Municipio de Capilla del Monte, deberá abonar el valor del Lote conforme el valor de tasación de tres (3) inmobiliarias locales, con costo de la misma a cargo del poseedor.
- c) Si en cambio la propiedad perteneciera a un particular, deberá dejar constancia mediante declaración jurada, que asume toda la responsabilidad por cualquier hecho o acto con consecuencias jurídicas, deslindando todo tipo de responsabilidad a la Municipalidad de Capilla del Monte.”

ORDENANZA No 2725/16 Capilla del Monte

ANEXOS

Se recurre al uso de anexos en presencia de textos en forma de tablas, enumeraciones, sinopsis y similares, de orden técnico, largos y detallados, cuya ubicación en el texto del artículo, resulta incompatible con la fluidez que requiere la norma y que resienten la comprensión de los artículos.

Algunas reglas:

1. El anexo va inserto al término del articulado.
2. El anexo debe auto titularse “Anexo” e identificarse en cifras ordinales y epígrafe.
3. El anexo debe ordenarse en forma correlativa en números romanos.
4. En algunos casos, el anexo constituye el núcleo central del dispositivo normativo.

Las leyes que aprueban Acuerdos, Convenios, o Tratados Internacionales generalmente la ley consta de dos artículos uno aprobando y otro transcribiendo el texto del documento.

Ejemplo

EL CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE CORDOBA SANCIONA CON FUERZA DE ORDENANZA

Art. 1º.-RATIFICASE el Convenio Específico y Anexos I, II y III, celebrado con fecha 31 de Agosto de 2016, entre la Municipalidad de Córdoba, representada por el Intendente Municipal, Dr. Ramón Javier Mestre, y la Secretaria de Vivienda y Habitat, dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, representada por el Sr. Secretario Cr. Domingo Luis Amaya, que tiene por objeto la ejecución de obras de infraestructura básica y fortalecimiento comunitario en el Barrio Avellaneda de la Ciudad de Córdoba, y que fuera aprobado por Decreto N° 4396 de fecha 30 de Noviembre de 2016.

El citado Convenio Específico y Anexos I, II y III, constan de 8 (ocho), 1 (una), 6 (seis) y 6 (seis), fojas útiles en anverso respectivamente, que pasan a formar parte de la presente Ordenanza.

Art. 2º.- COMUNIQUESE, Publíquese, dese copia al Registro Municipal y ARCHIVESE.-----

INDICES

- En los textos normativos de gran extensión o complejidad, es conveniente incorporar un índice.
- El índice deberá ir situado al comienzo de la ordenanza, tras el título
- El índice incluirá la relación de las rúbricas de las distintas divisiones de la ley y, en su caso, de los artículos y disposiciones que integran aquélla

VI. La redacción del texto normativo

Estilos y lenguaje

La redacción Legislativa consiste en poner en orden, por escrito, una serie de normas jurídicas,

a través del uso correcto de términos comprensibles, necesarios y suficientes

La técnica legislativa establece un conjunto de exigencias técnicas que se requieren para la elaboración de los textos normativos en cuanto a su vocabulario o terminología, giros verbales empleados, sintaxis, ortografía y estilo.

El estilo que debe seguirse en la redacción de los proyectos debe ser sobrio y conciso, a fin de que las normas sean claras y precisas.

Requisitos de la redacción

Claridad y sencillez: Se utiliza un lenguaje de fácil comprensión con términos cotidianos. La claridad está vinculada con la concisión y la precisión, depende en gran medida de la sintaxis, la puntuación y las formas gramaticales.

Concisión y precisión: se emplea el menor número de palabras para que la norma sea entendida y no se requiera la interpretación o conocimientos adicionales.

Finalidad de las reglas de redacción

- La finalidad de las reglas de redacción es asegurar la precisión del texto y la claridad de la norma.
- El texto de la ordenanza debe redactarse de modo de guardar total fidelidad a la decisión política.
- Es recomendable utilizar siempre un lenguaje clásico, alejado de los modismos coyunturales y evitar el lenguaje rebuscado. Debe ser un lenguaje despojado de una función ideológica.

Porque:

La Ley no debe conmover, ni persuadir. La Ley ordena, y en eso debe ser clara. Para ello debe evitarse los vicios de ambigüedad y vaguedad

Precisión de los términos

- Si la materia cuenta con términos técnicos jurídicos, estos deben usarse.
- Usar términos de uso común
- No usar sinónimos.
- Si se usa un término en un sentido que no es el habitual se lo debe definir.

- Evitar sustituir los sustantivos por pronombres.
- Evitar el uso de la voz “etcétera” o su abreviatura, que significa “lo demás”; pues en la legislación no se sabe lo que sigue.
- Las modificaciones introducidas a una norma deben respetar su redacción, estilo y terminología.
- Evitar el uso de términos extranjeros salvo cuando posean un significado técnico o no tengan traducción.
- Evitar el uso de arcaísmos como así también de neologismos.
- Al referirse a organismos oficiales, reparticiones, entidades, citar la primera vez su nombre oficial completo y la sigla entre paréntesis. En artículos posteriores referirse a ellos sólo con su sigla.
- No utilizar abreviaturas, salvo “Art.”, “CN”, “CP”.

Redacción, estilo y terminología

Sintaxis

En la construcción sintáctica preferir el orden lógico.

- Deben evitarse las oraciones con sujeto tácito.
- Escribir párrafos breves.
- Evitar construcciones ambiguas, giros rebuscados y sobreabundantes (en lugar de “efectuar una presentación” se escribirá “presentará”).
- Usar formas verbales conjugadas en lugar de frases verbales (se escribirá “presentará” en lugar de “deberá presentar”).

Signos de puntuación

Los textos normativos no permiten el uso de otros signos gráficos diferentes de la coma, el punto, el punto y coma, los dos puntos, el guión y las comillas.

El punto se usa para terminar una frase con sentido completo. El punto y seguido separa frases independientes dentro de un mismo párrafo y cuando se ha terminado un párrafo largo y el próximo trata de un tema diverso, punto y aparte.

La coma se utiliza en las siguientes situaciones:

- En las enumeraciones.
- Cuando se interrumpe el sentido de una oración y se intercalan datos explicativos.
- Cuando se invierte el orden usual de la oración.
- Después de expresiones como: duda, sin embargo, en fin, por consiguiente.
- El punto y coma indica pausa intermedia, ni tan breve como la coma ni tan prolongada como el punto. Se emplea:
- Separar las fracciones o los incisos.
- No repetir el sujeto o el verbo de la oración principal o para separar cláusulas independientes entre sí, pero subordinadas a la unidad lógica del pensamiento.
- Separar enumeraciones de elementos que no sean análogos.

Los dos puntos tienen un sentido consecutivo, sirven para preparar la atención hacia lo que se va explicar: Al introducir frases que amplían o explican otra principal, tras las proposiciones consecutivas como a saber, por consiguiente, como sigue, es decir, lo siguiente, etcétera., y Luego de la frase principal del artículo y a partir de la misma comienzan los incisos.

Los dos guiones se utilizan para expresar una aclaración o comentario, cumple la misma función que el paréntesis.

Las comillas se utilizan para la cita textual o de expresiones en sentido figurado, o cuando se utilizan vocablos extranjeros.

El guión se usa para dividir palabras al final de línea y para separar expresiones de dos o más sustantivos, cuando los elementos se hallen disociados: político-social.

El uso de signos de admiración o de interrogación no está permitido.

Ejemplo

Artículo 1º.- CRÉASE la “Universidad Provincial de Córdoba”, como persona jurídica pública, dotada de autonomía institucional y académica

y autarquía económico-financiera, las que ejercerá en los límites y con los alcances previstos por la presente Ley, la reglamentación que en su consecuencia se dicte, la Ley Nacional Nº 24.521 -de Educación Superior- y la Ley Nº 9870 -de Educación de la Provincia de Córdoba-, o las que en el futuro las sustituyeren, en tanto sus disposiciones resulten compatibles con la autonomía de la Provincia. LEY Nº 9375

Formas verbales

- La norma debe estar relacionada con el tiempo en que se la lee y aplica, no con el que se la elabora y dicta.
- Preferir el presente al futuro.
- Emplear el futuro sólo cuando es irremplazable por el presente.
- Emplear el pretérito sólo cuando se trata de actos anteriores a la norma.

La regla fundamental de técnica legislativa es que todo precepto legal debe formularse en tiempo presente del modo indicativo. El mejor ejemplo lo encontramos en la Constitución Nacional, que en el artículo 14 expresa: “Los habitantes de la Nación gozan de todos los derechos...”

Ejemplo

Artículo 1º.- Objeto. Las disposiciones contenidas en la presente Ley son de orden público, irrenunciables, interdependientes, indivisibles, intransigibles y tienen por objeto la “Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en la Provincia de Córdoba”, mediante la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de sus derechos. Los derechos y garantías que se enumeran en la presente norma deben entenderse como complementarios de los derechos y garantías reconocidos en el ordenamiento jurídico provincial, nacional y en los tratados Legislación Provincial.

LEY N º 9944 PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA.

Uso de Mayúsculas

- Toda institución, establecimiento o cuerpo existente o que cree la norma, deberá escribirse con mayúscula. Ejemplo: Ministerio de Economía, Aduana Nacional, Poder Legislativo.
- Las Comisiones Permanentes de las Legislaturas.
- Los títulos de los códigos en general. Ejemplo: Código Civil, Código Procesal Penal.
- Los partidos políticos.

¿Cuándo se usa?

- a) La primera palabra de un escrito y siempre después de un punto.
- b) Nombres propios y sobrenombres.
- c) Títulos que indican autoridad.
- d) Nombres de días festivos.
- e) Las siglas y la numeración romana.
- f) Las palabras gobierno, estado, república, etc.
- g) Toda institución, establecimiento o cuerpo existente o que se crea.
- h) Los decretos, leyes, resoluciones y ordenanzas se indican con mayúscula, seguidas de su número. La Constitución Nacional y los Códigos se mencionan con su nombre completo y las letras iniciales con mayúsculas.

Ejemplo

ARTÍCULO 7º.- Autoridad de Aplicación. El Ministerio de Desarrollo Social, o el organismo que en el futuro lo reemplace, es la Autoridad de Aplicación del Programa Provincial "Derecho Complementario por Nacimiento".

ARTÍCULO 9º.- Adecuación presupuestaria. Facultase al Ministerio de Finanzas a efectuar las adecuaciones presupuestarias que fueren necesarias para la implementación y ejecución del Programa creado por la presente Ley. LEY Nº 1004

Números

- Se escriben con letra y luego se pone el número.
- Las fracciones se nombran en letras.
- Los porcentajes se expresan en letras, pero se expresan en números si forman parte de una tabla numérica.

- Las fechas se escriben en cifras arábicas, excepto el mes que se escribe con letras.
- Los números romanos deben ser utilizados en los siguientes casos y siempre con mayúscula: Siglos: siglo XXI. Nombres de soberanos: Juan XXIII.
- Tomos, títulos, capítulos, anexos: Capítulo II; Anexo,

Ejemplo

ARTÍCULO 12.- Sanciones. La inobservancia a las restricciones impuestas por la presente Ley será sancionada con:

- a) Multa de entre dos (2) y cien (100) veces el importe equivalente a un Salario Mínimo, Vital y Móvil vigente a la fecha de aplicación de la sanción;
- b) Clausura del establecimiento o suspensión del servicio objeto de la infracción por un plazo de hasta treinta (30) días;
- c) Suspensión de hasta cinco (5) años en el Registro Oficial de Proveedores y Contratistas de la Provincia de Córdoba, o
- d) Pérdida de concesiones, regímenes impositivos o crediticios especiales, privilegios o cualquier otro beneficio de que gozare el sujeto infractor. En caso de reincidencia los máximos previstos en los incisos precedentes pueden llegar a duplicarse.

La Autoridad de Aplicación, previo análisis de las circunstancias de tiempo, modo y lugar y atendiendo los antecedentes del infractor, merituará la sanción a aplicar.

LEY Nº 10016

Siglas

Representan el nombre de un organismo o institución con las letras iniciales de los distintos términos léxicos que lo integran.

Algunas Reglas:

- a) Las siglas van acompañadas de la denominación completa que corresponda en el primer uso que se haga en el texto legal.
- b) Sólo se las utilizará cuando la locución conste de más de dos palabras y se repita en el texto normativo.

Menciones a la edad

Si se expresa una edad mínima, señalarla sin duda con una expresión como “18 años cumplidos” y no “más de 18 años” por la ambigüedad de la segunda expresión.

Si la referencia es a un rango de edad, precisarse con una expresión que no deje duda, por ejemplo, “al menos 30 años cumplidos pero menos de 40 años”

Mencionar organismos e instituciones

- La mención de organismos oficiales, reparticiones o entidades de la provincia a qué corresponde ese cuerpo legislativo deben hacerse sin ningún aditamento.
- Para los organismos oficiales, reparticiones o entidades de otras jurisdicciones, debe aclararse a qué jurisdicción pertenecen.
- Al referirse a organismos oficiales, reparticiones o entidades, debe citarse por su nombre oficial completo.
- Mencionar normas jurídicas
- Para los actos normativos emanados de autoridades de otras provincias o ciudades deben seguirse las mismas reglas, indicando además el nivel jurisdiccional del acto normativo. Por ejemplo: Ley Nacional Nº XX.
- Si la cita corresponde a un artículo de un anexo, debe indicarse con precisión el número o nombre del Anexo, además de la denominación del texto por el cual se lo aprueba. Si el anexo tiene un nombre suficientemente conocido y autónomo, puede citarse sólo por ese nombre.
- Si la cita corresponde a un artículo o grupo de artículos de la Constitución Provincial, se puede indicar simplemente por la sigla CP.

Ejemplos

Artículo 1º.- CRÉASE la “Universidad Provincial de Córdoba”, como persona jurídica pública, dotada de autonomía institucional y académica y autarquía económico- financiera, las que ejercerá en los límites y con los alcances previstos por la presente Ley, la reglamenta-

ción que en su consecuencia se dicte, la Ley Nacional Nº 24.521 - de Educación Superior- y la Ley Nº 9870 -de Educación de la Provincia de Córdoba-, o las que en el futuro las sustituyeren, en tanto sus disposiciones resulten compatibles con la autonomía de la Provincia. LEY Nº 9375

CONFECCIÓN DE FUNDAMENTOS

Los fundamentos no forman parte del dispositivo normativo. y uno de sus objetivos es el de contribuir a la comprensión del proyecto, legitimarlo y fundarlo adecuadamente para facilitar su discusión técnica. La razón de su uso:

- a) Porque los fundamentos representan la explicación que el autor o los autores del proyecto dan a los miembros del cuerpo legislativo.
- b) Porque tiene un valor indudable para interpretar, en caso de duda, el significado de la norma o la intención de los legisladores al sancionarla.

Los fundamentos son una herramienta de singular importancia en la tarea de interpretación de la norma.

Cuando se trata de proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo, se denomina MENSAJE y se transcribe en forma precedente al texto. Los fundamentos deben reflejar los objetivos de la norma:

- 1- Es recomendable la existencia de antecedentes.
- 2- Se sugiere que los fundamentos indiquen las competencias que fundamentan.
- 3- Se debe usar un lenguaje neutral pero descriptivo, no emotivo, de manera que se evite el uso de lenguaje didáctico, las exhortaciones o expresiones de alabanza.

Pautas

a) ESTILO: Es libre, sin dejar de tener en cuenta la claridad.

b) ESTRUCTURA: Es necesario advertir que esta propuesta de estructura es útil, pero puede sufrir variantes de acuerdo al tipo de proyecto que se fundamente :

1) Introducción: Comprende la delimitación temática y metodológica.
El título que corresponde a los proyectos presentados por los concejales es el de “Fundamentos”; si se trata de un proyecto enviado por el Poder Ejecutivo se utiliza “Mensaje”.
El encabezamiento es la identificación precisa de la autoridad a quien se dirigen los fundamentos. Suelen estar dirigidos al Presidente del cuerpo. “Sr. Presidente” o, en su caso, “Sra. Presidenta”.

2) Desarrollo: Debemos reconocer aquí distintas partes:

- 2.1) Comienza con una información histórica.
- 2.2) Motivación político-social: Es la decisión política.
- 2.3) Viabilidad científico-técnica: Es preciso demostrar que el contenido del proyecto es factible y posible de instrumentar.
- 2.4) Adecuación Jurídica del proyecto: Demostrar también la armonía entre el contenido del proyecto y el texto constitucional.
- 2.5) Análisis y glosa del proyecto: incluir definiciones o aclaraciones que sean necesarias para una mejor comprensión del proyecto.

3) Conclusión: Síntesis de los distintos conceptos volcados. Se reafirma la iniciativa legislativa con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación concitando adhesión.

4) Cierre Protocolar: Los fundamentos suelen finalizar con un cierre de estilo que consiste en la solicitud expresa de apoyo a la iniciativa presentada.

Es simplemente un fórmula protocolar que se manifiesta en oraciones del estilo de las siguientes:

Ejemplo 1:

Por todo lo expuesto, solicito la pronta aprobación del presente proyecto.

Ejemplo 2:

Por ello, insto a mis pares a votar favorablemente este proyecto.

Ejemplo 3:

Por los motivos que he desarrollado, solicito a las señoras concejales y a los señores concejales que acompañen con su voto este proyecto.

Ejemplo 4:

Por lo expuesto, solicito a los señores concejales acompañen con su voto favorable el presente proyecto de resolución.

Firmas

Dependiendo de la normativa existente en cada cuerpo legislativo en particular, corresponderá o no que el autor o los co firmantes del proyecto deban firmar también los Fundamentos.

En muchos cuerpos legislativos la práctica usual es que los firman, tanto el autor como quienes lo acompañan en la iniciativa.

Vistos y considerandos

Los actos administrativos del Poder Ejecutivo, como decretos y resoluciones, contienen dos partes: la fundamentación, conocida habitualmente como «Visto y Considerando» y el articulado.

VISTO: corresponde a los antecedentes normativos y a la situación actual en el que se presenta el proyecto legislativo. Se mencionan normas, documentos, expedientes. Generalmente debe terminar con una coma.

Visto 1. Proc. Fórmula utilizada en las resoluciones judiciales para describir los antecedentes de hecho que lógicamente preceden a la parte motiva y la decisión propiamente del proceso. (RAE)

CONSIDERANDO: son las razones políticas que llevó al concejal a presentar el proyecto. El estilo de la redacción se sugiere una redacción más racional que emotiva. a diferencia con la Fundamentación es que los “Vistos y Considerandos” de los actos administrativos se publican en forma íntegra.

VII. Síntesis

Estructura del texto normativa

- La ordenanza se organiza sobre la base de un orden metodológico que facilita el entendimiento de la norma.
- Su estructura hace referencia al ordenación interna, la cual, además de venir determinada por criterios de orden lógico, tiene como finalidad facilitar la localización de cada precepto en el conjunto del texto normativo.
- En términos de estructura no existen reglas de aplicación obligatoria.
- El redactor debe ser flexible en la adopción de la estructura de un texto y nunca perder de vista al destinatario final de la norma, quien debe poder comprender y aprehender fácilmente su contenido.

PAUTAS

- a) El texto debe ser introducido por un título general, abarcativo del objeto de la ley.
- b) De ser necesarias las definiciones.
- c) Las normas deben organizarse temáticamente.
- d) Si la ordenanza determina la creación de órganos, estos deben ubicarse antes del procedimiento que se les establezca.
- e) En un mismo texto normativo pueden efectuarse remisiones internas.
- f) El texto debe ordenarse sistemáticamente y todas sus partes exigen denominación propia.
- g) Sus artículos se deben epigrafiar.
- h) Deben citarse expresamente todas las normas que se derogan o modifican.

Modificación de las ordenanzas

Reformas a disposiciones legales vigentes o en proceso de elaboración, que consisten en agregar, corregir o rectificar sus contenidos. Las adiciones o modificaciones pueden darse en forma de títulos, capítulos, artículos, apartados, fracciones, incisos o párrafos. Podemos señalar entonces que: Modificar una ley/ ordenanza es sustituir una parte de un texto por otro, añadirles o incorporar dis-

posiciones nuevas o sustituir alguna que ya tiene.

PAUTAS

- 1) La modificación debe recaer siempre sobre la norma originaria y no sobre cualquiera de las modificaciones que ésta tuviere.
- 2) La modificación total o parcial de las ordenanzas debe ser explícita.
- 3) Las modificaciones explícitas deben ser textuales.
- 4) La modificación de la norma debe ser hecha con toda precisión, identificándose de la ley que se modifica.
- 5) Los artículos a modificar deben ser identificados por su número correspondiente.
- 6) Las modificaciones a una norma que ha sido objeto de texto ordenado oficialmente aprobado deben referirse al texto ordenado más reciente de la misma, mencionando las modificatorias posteriores al texto ordenado.
- 7) La modificación a una ordenanza debe hacerse utilizando rigurosamente la misma terminología de la ordenanza a modificar.
- 8) Al modificar una norma debe respetarse la estructura formal de la misma a modificar, inclusive el método de epigrafiado.
- 9) Para mantener la homogeneidad en el contenido de la ley, no se incluirán modificaciones de ordenanzas ajenas al objeto material de la misma.

Necesidad de la Modificación

Como la modificación de la ordenanza trae aparejado complicación en el ordenamiento jurídico, se debe plantear si es necesario la modificación:

- A) Las ordenanzas nacen con vocación de permanencia: precisan de un tiempo para desplegar sus efectos.
- B) La estabilidad del ordenamiento jurídico es esencial para la seguridad jurídica.
- C) Si al modificar una ordenanza se altera sustancialmente la materia de que trata, debe evaluarse la conveniencia de elaborar un nuevo texto integral, derogando totalmente la ordenanza anterior.
- D) Deben evitarse las ordenanzas de modifi-

cación múltiple (que modifica varias leyes) porque dificultan el conocimiento y la localización de las modificaciones legislativas, lesionando la seguridad jurídica.

Características de las ordenanzas modificatorias

A) TIPOS:

- Nueva redacción u ordenanzas nuevas: no se tratan de leyes que regulan por primera vez una materia, sino que regulan de nuevo una materia completa, llevando a una modificación total o derogación de una ordenanza anterior.
- De adición: añaden preceptos nuevos a una ordenanza existente.
- De derogación total o parcial de una o varias ordenanzas anteriores.
- De prórroga de vigencia de ordenanzas temporales anteriores o de suspensión de la vigencia de otras ordenanzas.

B) ESTILO DE LA ORDENANZA MODIFICATORIA

Una modificación de una ordenanza puede llevarse a cabo de dos formas:

1- Mediante el estilo de regulación que consiste en dar una nueva redacción a los preceptos modificados:

Ejemplo: El artículo ... de la ordenanza ... queda redactado de la forma siguiente ... "

2- Estilo de modificación : consiste en sustituir algunas palabras o expresiones de la ordenanza.

modificada sin dar una nueva redacción a todo el párrafo , artículo o a la propia ordenanza.

Ejemplo: la expresión ... queda sustituida por la expresión ... en los siguientes artículos.

C) CONTENIDO

1- Debe indicarse en cada artículo en qué consiste la modificación : si se añade, suprime o sustituye un texto.

2-La nueva redacción debe afectar a una unidad completa de la ordenanza (artículo, apartado o párrafos afectados).

3- No es conveniente alterar la numeración del articulado de la ordenanza modificada al incluir un nuevo artículo.

4- Toda modificación que implique la adición de más de tres nuevos artículos que alteren la numeración debería generar la redacción de una nueva ley entera que sustituya a la anterior.

5-Los espacios dejados por la eliminación de artículos o apartados deben dejarse vacíos con la mención "suprimido".

D) TERMINOLOGÍA, ESTRUCTURA Y ORDEN DE LAS MODIFICACIONES.

Para cuidar la coherencia interna y la armonía, las disposiciones modificatorias deben:

- Redactarse utilizando la misma terminología que utiliza la ley a modificar.
- Respetar la estructura de la ley original.
- Seguir el orden de la ordenanza modificada en cuanto a la secuencia de las disposiciones.

La sustitución

La técnica más correcta para la modificación de normas vigentes es la sustitución. Esta puede abarcar diferentes partes de la ordenanza (Capítulo, artículo, inciso, párrafo, apartado, anexo).

Si el artículo es breve (aun cuando se quiera eliminar solo una frase) se sustituye todo el artículo. Lo mismo si se trata de un inciso o párrafo.

Derogación

Dejar sin efecto una norma jurídica o costumbre. La derogación de una Ordenanza implica su eliminación de la legislación y se debe identificar con precisión las ordenanzas o partes de la misma que se derogan.

- Las Ordenanzas a derogar deben ser identificadas por su número, y corresponde al concejal decidir y especificar con precisión la norma que la nueva ordenanza deroga.
- Los preceptos que contienen derogaciones deben ubicarse en las disposiciones finales.
- Las derogaciones, total o parcial, deben

ser expresas y sumamente precisas en cuanto a qué es lo que se deroga:

- Si hay derogación expresa el destinatario tendrá la certeza de lo que es derecho y lo que no es.
- Si no hay derogación expresa la dificultad se originará en la aplicación de la ordenanza.
- La derogación debe establecerse en la ley mediante el uso del término "Derógase" seguido de la mención de las normas a derogar.
- No deben usarse otros términos porque pueden dar lugar a confusión, por ejemplo "Queda sin efecto" o "Queda abolida"

Caducidad

Las ordenanzas no sólo dejan de existir por el dictado de una ordenanza posterior que expresa o implícitamente las derogue. Hay otros modos de extinción de las ordenanzas, entre ellos, la caducidad.

Las ordenanzas caducan cuando, desde su inicio, estaban sometidas a un plazo de existencia temporal; este plazo puede fijarse la fecha determinada o determinable, o condicionarse al cumplimiento o la ocurrencia de un hecho.





Reglamento Interno

04.



Guillermo Arias

Abogado, egresado de la Universidad Nacional de Córdoba, con más de 25 años de experiencia en el ámbito legislativo. Actualmente se desempeña como Secretario Legislativo de la Legislatura de la Provincia de Córdoba, cargo que ocupa desde 2003.

I. Marco Normativo y Estructura del Concejo

El **Reglamento Interno** del Concejo Deliberante se configura como la norma que organiza, regula y garantiza el funcionamiento del órgano legislativo municipal. Su importancia radica en que establece un marco formal, estable y conocido por todos los actores políticos, lo que permite que la deliberación no dependa de voluntades coyunturales, sino de reglas previamente aceptadas.

A diferencia de otras normas, el reglamento no proviene de una autoridad externa sino del propio Concejo, en virtud de la **autonomía municipal** reconocida por la Constitución de Córdoba en su artículo 184. Esa autonomía es amplia: institucional, política, administrativa, económica y financiera. En su dimensión institucional, implica que el Concejo puede autorregular su organización y dictar el reglamento que guíe su vida interna. Así, el reglamento constituye un verdadero ejercicio de autogobierno, reflejando la capacidad de los municipios de darse sus propias reglas.

Desde el punto de vista jerárquico, el reglamento se encuentra subordinado a la **Constitución Nacional, la Constitución Provincial, la Ley Orgánica Municipal N° 8102** (para aquellos municipios que no cuentan con Carta Orgánica) y, en su caso, a la **Carta Orgánica local**. Sin embargo, ocupa un lugar privilegiado porque es la única norma que regula de manera detallada los aspectos cotidianos de la labor legislativa municipal.

En términos doctrinarios, se suele afirmar que el Reglamento Interno es la **"Constitución parlamentaria"** del Concejo, ya que determina quiénes son sus autoridades, cómo se toman las decisiones, cuáles son las atribuciones de cada órgano interno y qué límites deben respetar los representantes. También define mecanismos de control mutuo entre las mayorías y minorías, asegurando que la pluralidad política se traduzca en un funcionamiento equilibrado.

El Reglamento Interno cumple, entonces, **funciones esenciales:**

- **1. Ordenar la dinámica legislativa**, evitando que las discusiones se vuelvan caóticas o dependan de acuerdos informales.
- **2. Garantizar derechos de las minorías**, estableciendo tiempos de uso de la palabra, participación en comisiones y acceso a información.
- **3. Preservar la legitimidad institucional**, asegurando que las decisiones se adopten en un marco claro y previsible.
- **4. Fortalecer la seguridad jurídica**, ya que cualquier ordenanza aprobada sin respetar el procedimiento reglamentario puede ser declarada inválida.

En su estructura, los Reglamentos Internos suelen contemplar capítulos dedicados a:

- La constitución inicial del Concejo tras cada elección.
- La jura de los concejales y verificación de credenciales.
- La elección y atribuciones de las autoridades (presidente, vicepresidentes, secretarios).
- La conformación de bloques políticos y

sus prerrogativas.

- La estructura de comisiones permanentes y especiales.
- Las normas sobre sesiones (tipos, convocatorias, quórum, votaciones).
- El régimen disciplinario y ético de los concejales.
- Los mecanismos de sanción de ordenanzas, resoluciones y declaraciones.

En definitiva, el Reglamento no solo organiza al Concejo como institución, sino que también expresa un acuerdo político básico entre sus miembros: todos reconocen que la competencia política debe desarrollarse bajo reglas comunes, lo que contribuye a la **gobernabilidad democrática a nivel local**.

Ejemplo: en Río Tercero, cuando se amplió la cantidad de concejales por el crecimiento poblacional, fue necesario reformar el reglamento para redefinir el número de integrantes de las comisiones y la representación proporcional de los bloques. Esto muestra cómo el reglamento es dinámico y debe adaptarse a la evolución institucional del municipio.

Cláusulas mínimas de un Reglamento Interno

Cláusula	Descripción
<i>Constitución del Concejo</i>	Procedimientos de jura, incorporación y verificación de mandatos.
<i>Autoridades del Concejo</i>	Elección, atribuciones y duración de presidentes y autoridades del cuerpo.
<i>Bloques Políticos</i>	Organización y reconocimiento de bloques, derecho a representación y participación.
<i>Comisiones</i>	Creación, integración, funciones de comisiones y comisionados.
<i>Sesiones</i>	Convocatoria, quórum, desarrollo, tipos de sesiones y registro de actas.
<i>Procedimiento Legislativo</i>	Presentación, discusión y aprobación de proyectos, órdenes del día y despacho de expedientes.
<i>Régimen Ético y Disciplinario</i>	Deberes, sanciones, control de la conducta de los concejales y régimen de infracciones.

II. Funcionamiento de las Sesiones y Procedimientos

Las **sesiones del Concejo** son el espacio visible de la democracia local, donde los representantes electos deliberan y toman decisiones que afectan directamente a la comunidad. Por esa razón, el Reglamento Interno dedica gran parte de su articulado a definir los tipos de sesiones, los mecanismos de convocatoria, las condiciones de validez y los procedimientos que rigen el debate y la votación. En cuanto a los **tipos de sesiones**, el reglamento suele distinguir:

- **Sesiones Ordinarias**, que se celebran con periodicidad establecida (generalmente semanal o quincenal) durante el período legislativo. Constituyen la forma regular del trabajo parlamentario.
- **Sesiones Extraordinarias**, convocadas fuera del calendario habitual para tratar temas urgentes. Pueden ser solicitadas por el intendente o por una proporción significativa de concejales.
- **Sesiones Preparatorias**, celebradas al inicio de cada período para validar credenciales, tomar juramento a los concejales y elegir autoridades.
- **Sesiones Especiales**, destinadas al tratamiento de un asunto puntual, como la interpelación a funcionarios o la conmemoración de efemérides.
- **Sesiones Secretas**, excepcionales y de uso muy restringido, reservadas para tratar cuestiones de seguridad, ética o situaciones que, por su naturaleza, requieren confidencialidad.

El reglamento establece además el **quórum necesario** para abrir las sesiones, usualmente la mayoría absoluta de los concejales. La falta de quórum impide sesionar, lo cual constituye una herramienta política tanto para mayorías como para minorías.

En cuanto a la **convocatoria**, el reglamen-

to fija plazos y medios: se debe notificar con antelación suficiente y acompañar un **orden del día**, que detalla los temas a tratar. Este requisito protege el derecho de los concejales a prepararse y evita la improvisación.

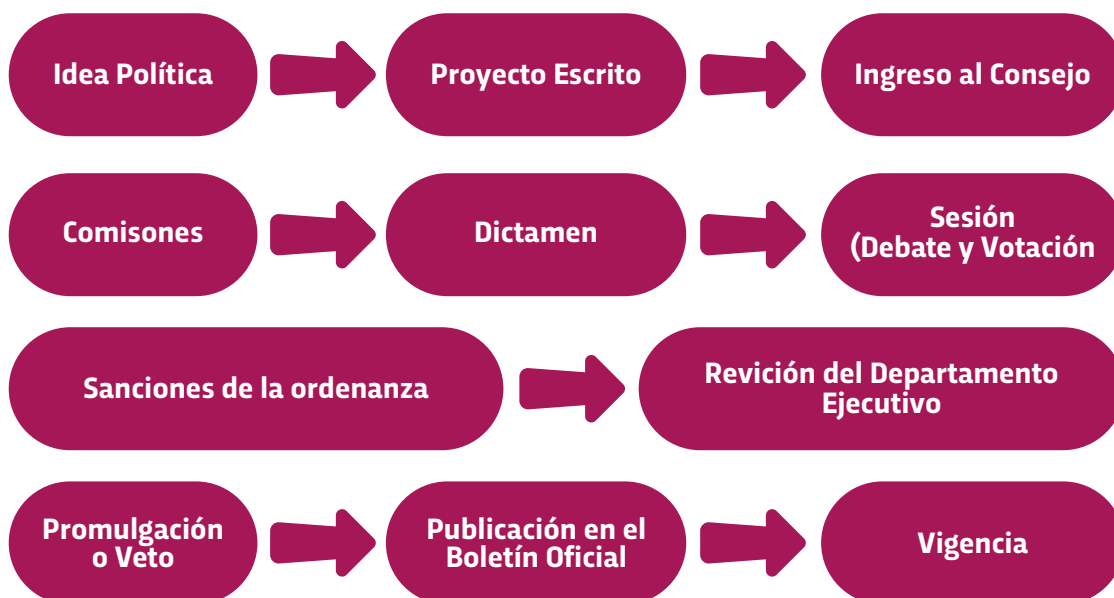
El reglamento también regula el **debate parlamentario**:

- Quién concede el uso de la palabra y en qué orden.
- La duración de las intervenciones y las posibilidades de réplica.
- Las interrupciones, las mociones de orden y las apelaciones a las decisiones del presidente.
- Los mecanismos de votación (a mano alzada, nominal o secreta).
- Las mayorías exigidas según el tipo de decisión (simple, absoluta o especial).

El procedimiento legislativo exige que todo proyecto sea presentado formalmente, pase a comisión para su estudio, obtenga dictamen, sea incluido en el orden del día y finalmente tratado en sesión. La sanción de la norma debe respetar las etapas previstas, ya que cualquier irregularidad podría invalidarla.

Ejemplo: en Córdoba capital, las ordenanzas tributarias requieren doble lectura y una audiencia pública entre ambas votaciones. Este mecanismo, previsto en el reglamento, no solo asegura mayor deliberación, sino que también abre un espacio de participación ciudadana, reforzando la legitimidad democrática de la medida.

En suma, el Reglamento convierte a las sesiones en un proceso institucionalizado, donde la deliberación y la decisión se desarrollan dentro de un marco de legalidad y previsibilidad.



III. Comisiones de Trabajo

Las **comisiones** son órganos internos del Concejo que cumplen una función técnica y especializada. Constituyen la primera instancia de análisis de los proyectos y permiten un tratamiento más profundo que el que sería posible en el plenario.

El Reglamento Interno establece distintos tipos:

- **Comisiones Permanentes**, que existen durante todo el período legislativo y abordan las materias principales de la gestión municipal: Hacienda y Presupuesto, Obras y Servicios Públicos, Legislación General, Educación y Cultura, Salud, Medio Ambiente, entre otras.
- **Comisiones Especiales o Investigadoras**, creadas para un tema puntual (por ejemplo, analizar un contrato de concesión de transporte) y que se disuelven una vez finalizada su tarea.
- En algunos municipios, se prevén **Comisiones Mixtas**, que incluyen representantes del Concejo junto a actores de la sociedad civil o instituciones técnicas.

La integración de las comisiones debe respetar la proporcionalidad de los bloques, de modo que las minorías no queden excluidas del proceso de elaboración normativa. El reglamento define cuántos miembros las compo-

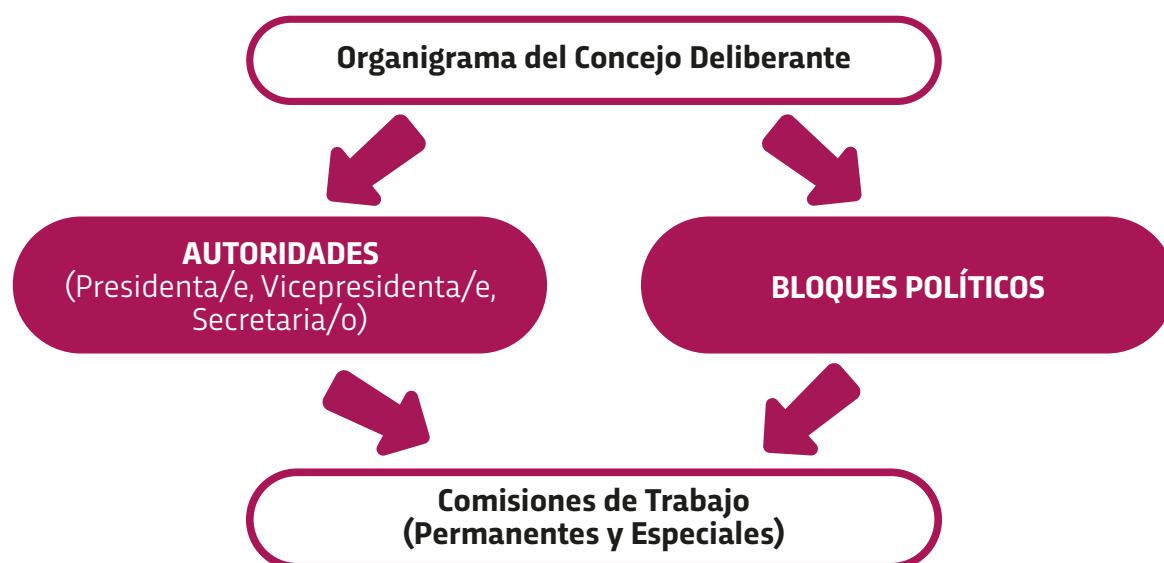
nen, cómo se eligen sus autoridades, qué quórum necesitan para sesionar y en qué plazos deben emitir dictamen.

El trabajo en comisión implica estudiar los proyectos, convocar a expertos, recibir aportes de ciudadanos, evaluar informes técnicos y finalmente redactar un dictamen. Los dictámenes pueden ser de mayoría, de minoría o unificados, y constituyen la base sobre la que se desarrolla el debate en el recinto.

La existencia de las comisiones responde a un principio de **eficiencia legislativa**: en lugar de discutir todos los temas en el pleno, se distribuye el trabajo en grupos más pequeños, especializados y capaces de analizar los aspectos técnicos. Esto asegura que cuando el proyecto llegue a sesión, ya se haya depurado, estudiado y enriquecido con distintas visiones.

Ejemplo: en Villa Allende, la comisión de Salud convocó a profesionales médicos para evaluar un proyecto sobre venta de alcohol cerca de escuelas. El dictamen resultante incluyó aportes técnicos que mejoraron el texto original y derivaron en una ordenanza más efectiva.

En conclusión, las comisiones son el corazón técnico del Concejo, y el Reglamento Interno les otorga las reglas necesarias para funcionar como ámbitos plurales, transparentes y eficientes.



IV. Rol y Deberes del Concejal

El Reglamento Interno también regula la actuación de los concejales, quienes son los representantes directos de la ciudadanía en el gobierno local. Su rol excede la mera participación en sesiones: implica deberes institucionales, éticos y políticos que deben cumplirse para preservar la legitimidad del órgano legislativo.

Entre los **deberes institucionales**, el reglamento establece la obligación de asistir a sesiones y reuniones de comisión, de respetar las reglas del debate, de votar en las decisiones y de cumplir con las funciones de fiscalización. La reiterada inasistencia o la obstrucción del trabajo legislativo pueden ser sancionadas.

En cuanto a los **deberes éticos**, los concejales deben actuar con transparencia, probidad y responsabilidad. Esto implica evitar conflictos de interés, declarar su patrimonio, abstenerse de participar en decisiones que los beneficien personalmente y comportarse con respeto hacia colegas y ciudadanos.

En el plano **político**, los concejales tienen la responsabilidad de representar a sus electores, defender el interés público, participar activamente en la elaboración de proyectos y ejercer un control permanente sobre la ges-

ción del Ejecutivo. El reglamento prevé herramientas como pedidos de informes, interpe-laciones, auditorías y aprobación de cuentas de inversión.

El Reglamento también regula el **régimen disciplinario**. Dependiendo de la gravedad de la falta, las sanciones pueden ir desde un apercibimiento hasta la suspensión o, en casos extremos, la pérdida del cargo. Estas medidas buscan preservar la institucionalidad del Concejo y asegurar que sus miembros actúen con responsabilidad.

Ejemplo: en el Concejo de XX, el reglamento prevé descuentos en la dieta por inasistencias injustificadas. Desde su aplicación, la asistencia mejoró significativamente, mostrando cómo las normas internas pueden incidir en la conducta de los representantes.

Asimismo, el reglamento regula la organización de los **bloques políticos**, que reflejan la representación electoral. Para evitar el transfuguismo, algunos reglamentos establecen que los concejales que se separan de su bloque original no pueden acceder a cargos de conducción dentro del Concejo.

De esta manera, el reglamento asegura que los concejales cumplan con su rol de manera seria, transparente y comprometida con los intereses de la comunidad.

V. Herramientas Legislativas

El Concejo Deliberante, como órgano normativo del municipio, dispone de distintas herramientas legislativas. El Reglamento Interno clasifica estas herramientas y regula el procedimiento para su utilización.

- **Ordenanzas:** son normas de alcance general y obligatorio dentro del municipio. Regulan cuestiones centrales como presupuesto, tributos, uso del suelo, servicios públicos, ambiente o transporte. Algunas ordenanzas requieren mayorías especiales y, en ciertos casos, doble lectura.
- **Resoluciones:** son decisiones que no tienen efectos generales, sino particulares. Se utilizan, por ejemplo, para solicitar informes al Ejecutivo, autorizar contratos o expresar la voluntad del Concejo respecto de un tema administrativo.
- **Declaraciones:** expresan la posición política del Concejo frente a un hecho o situación. Pueden declarar de interés un evento cultural, educativo o deportivo. Aunque no tienen fuerza obligato-

ria, poseen un alto valor simbólico y político. El Reglamento regula además los requisitos formales de los proyectos: título, fundamentos, parte resolutive y firma de los autores. También establece el procedimiento de ingreso, pase a comisión, dictamen, debate en el recinto, votación, sanción y promulgación. La importancia de estas herramientas radica en que permiten al Concejo cumplir sus funciones legislativas y de control. Una ordenanza establece normas generales, una resolución concreta acciones o solicitudes, y una declaración expresa posiciones políticas. La claridad en su definición evita confusiones y asegura que cada instrumento cumpla su objetivo.

Ejemplo: en Malvinas Argentinas, una declaración de interés cultural para una feria artesanal permitió que el evento recibiera apoyo provincial y se fortaleciera como espacio identitario de la comunidad. Aunque no tenía fuerza obligatoria, la declaración abrió puertas institucionales y consolidó la importancia simbólica del Concejo.

VI. Conclusión

El **Reglamento Interno** es, en la práctica, la Constitución del Concejo Deliberante. A través de él, se establecen las reglas básicas para organizar la vida parlamentaria, ordenar los debates, garantizar la participación de las minorías y dotar de legitimidad a las decisiones.

No es un simple manual de procedimientos: es un pacto institucional que refleja el compromiso de los concejales con la democracia, la transparencia y el respeto a la pluralidad. Cada artículo del reglamento protege valores esenciales como la seguridad jurídica, la previsibilidad, la responsabilidad ética y la participación ciudadana.

En este sentido, la calidad institucional de un municipio depende en gran medida de la solidez de su reglamento. Allí donde el reglamento es claro, actualizado y respetado, el Concejo puede funcionar con eficacia, fiscalizar al Ejecutivo y canalizar las demandas ciudadanas. Donde el reglamento es débil o incumplido, prevalece la discrecionalidad, el desorden y la pérdida de legitimidad.

El Reglamento Interno, en definitiva, es el instrumento que asegura que el Concejo Deliberante cumpla su misión: ser el órgano representativo por excelencia de la comunidad local, capaz de deliberar, decidir y controlar en nombre de los vecinos.



Presupuesto Municipal

05.



Sofía Devalle

Licenciada en Economía, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, con especialidad en Administración Financiera Gubernamental, por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Córdoba y Posgrado en Economía de la Universidad Empresarial Siglo 21, Córdoba. Por concurso, ocupa el cargo de Profesora Asistente de las materias Finanzas Públicas y Principios y Estructura de la Economía; y profesora Ayudante de Microeconomía I en la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba. Directora de la Oficina Técnica de Presupuesto de la Legislatura de la Provincia de Córdoba. Participa en proyectos de investigación relacionados con las Finanzas Públicas y es autora, en colaboración, de artículos y publicaciones relacionados con dicha temática.

Cómo analizar un presupuesto del sector público

El objetivo de este apartado es brindar algunos **conceptos e instrumentos clave que ayuden a una mejor comprensión del presupuesto y de las finanzas públicas de un gobierno**, con especial énfasis en el caso de la Provincia de Córdoba y su ámbito municipal. El capítulo se estructura en dos partes: en la primera, se presentan definiciones y herramientas básicas que permitan analizar el proceso presupuestario de un gobierno; mientras que en la segunda sección se abordan cuestiones específicas a las finanzas municipales, particularmente aquellas referidas a las potestades tributarias y responsabilidades de gasto que tienen los gobiernos locales.

I. Herramientas básicas para comprender un presupuesto público

A continuación, se realiza una breve explicación de aspectos tales como: el *alcance del Sector Público*; la *definición de presupuesto y proceso presupuestario*, marco legal e importancia; cuáles son los principales *instrumentos de rendición de cuentas*; cómo analizar los ingresos y gastos del Estado, a través de los *clasificadores presupuestarios* y el *esquema ahorro- inversión- financiamiento*, entre otras cuestiones. Se toma como base general la normativa aplicable a nivel provincial y la Ley Orgánica Municipal.

I.1. Definición de sector público. Alcance del análisis

El **Sector Público** es el conjunto de organismos y unidades económicas que dependen directamente del Estado, ya sea porque se trata de **organismos integrantes** del mismo (por ejemplo, Ministerios o Secretarías) o de **entes productivos de bienes o servicios**, de propiedad, conducción y/o control estatal (por

ejemplo, empresas públicas o sociedades del Estado).

Al momento de analizar las cifras del Sector Público, es importante determinar cuál es el **alcance** de las mismas, es decir qué organismos y unidades se están incluyendo en el análisis. En el caso de la Provincia de Córdoba, la actual **Ley de Administración Financiera** N° 10.835 (y su anterior ley N° 9.086) establece que el **Sector Público no financiero**, está integrado por:

- **Administración General Centralizada** (incluye Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Tribunal de Cuentas, Defensoría del Pueblo y Defensoría de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes).

- **Administración descentralizada** (comprende Empresas, Sociedades del Estado, Sociedades de economía mixta; Sociedades anónimas con participación estatal; Entidades autárquicas; otros entes públicos estatales, y Fondos fiduciarios).

No se incluye dentro de este concepto al **Sector Público Financiero**, como por ejemplo el Banco de Córdoba, pero sí quedan comprendidos en el presupuesto de la Provincia entidades tales como la Caja de Jubilaciones, las Agencias, la Universidad Provincial, entre otros organismos que forman parte de la Administración Descentralizada.



La Ley de Administración Financiera de la Provincia hace referencia a que el presupuesto **debe brindar información referida a todo el Sector Público no financiero**, descripto anteriormente. Vale decir que queda plasmado en la norma un principio presupuestario esencial, que es el de la **UNIVERSALIDAD**, que garantiza que toda entidad del sector público debe estar contenida en el presupuesto (salvo la parte financiera, tal como se remarcó previamente).

I. 2 ¿Qué es entiendo por presupuesto y por qué es relevante?

*El presupuesto es una estimación programada de los **ingresos** con los que planea contar un gobierno y los **gastos** que proyecta realizar, para cumplir con su **plan de acción**, en un período dado de tiempo.*

El presupuesto de un gobierno constituye un

instrumento de gran relevancia para la democracia, puesto que allí quedan plasmados los objetivos y las acciones que un gobierno planea llevar adelante, los recursos con los que estima contar para la ejecución de las mismas, como así también su forma de asignarlos.

Y es por ello que constituye una herramienta trascendental de planificación y control de la gestión del Sector Público.

I. 3 El proceso presupuestario: etapas y marco legal

El presupuesto público puede ser concebido como algo mucho más amplio que una ley u ordenanza. Las decisiones de realización de gastos para cumplir con los objetivos de gobierno (y la consecuente necesidad de obtener ingresos para financiarlos), tienen su reflejo institucional en el **proceso presupuestario**, mediante el cual la sociedad, a través de sus representantes, decide los usos alternativos de los recursos públicos e intenta asignar-

los de la manera más eficiente posible.

El **marco legal básico del proceso presupuestario** a nivel provincial está conformado por la *Constitución Provincial*, la *Ley de Administración Financiera*, y el *Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal*; mientras que a nivel municipal está compuesto por *Ley Orgánica Municipal*, o en caso de corresponder las *Cartas Orgánicas Municipales*, y *ordenanzas de contabilidad* propias de cada jurisdicción.

En este sentido, el **proceso presupuestario** involucra cuatro etapas:



EXIGENCIAS DEL MARCO LEGAL (municipal):

INSTRUMENTO	PROYECTO DE PRESUPUESTO	ORDENANZA DE PRESUPUESTO	INFORMES DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA	CUENTA DE INVERSIÓN
ORGANISMO A CARGO	EJECUTIVO	CONCEJO DELIBERANTE	EJECUTIVO	· EJECUTIVO · TRIBUNAL DE CUENTAS · CONCEJO DELIBERANTE · PROYECTO
PLAZOS / OTRAS EXIGENCIAS	Debe remitirse al C. Deliberante 30 días antes de la finalización del período ordinario de sesiones (1 de marzo al 30 de noviembre), es decir antes de 31 de Octubre .	· Tratamiento en DOBLE LECTURA . No menos de 15 días entre ambas. · Audiencia Pública entre ambas. · De no aprobarse, se reconduce el actual.	· Ejecutivo debe informar periódicamente acerca de la ejecución desagregada mensual (Boletín municipal).	· Ejecutivo remite al TC el cierre anual del ejercicio , a 60 días de finalizado el año. · TC emite dictamen. · CD trata la cuenta de inversión (dentro de los 90 días de recibida).

La primera etapa de **ELABORACIÓN** del proyecto de presupuesto está a cargo del Poder Ejecutivo quien debe presentarlo ante el Poder Legislativo antes de cierta fecha establecida en la norma (en el caso provincial, antes del 15 de noviembre, mientras que para los municipios que se rigen por la Ley Orgánica Municipal, es antes del 31 de Octubre).

Una vez presentado el proyecto de presupuesto en el Poder Legislativo comienza la etapa de **DISCUSIÓN Y APROBACIÓN**. El tratamiento del proyecto tanto a nivel de la Provincia como de los municipios es de **DOBLE LECTURA**, debiendo realizarse entre ambas una Audiencia Pública, que constituye una instancia de participación ciudadana en la cual cualquier indivi-

duo o entidad puede emitir su opinión respecto al presupuesto. En caso de no aprobarse el proyecto, se reconduce el presupuesto del año en curso.

Al comenzar el año fiscal, comienza la etapa de **EJECUCIÓN**, que consiste en la puesta en marcha del plan de gobierno presentado en el presupuesto. A lo largo del año, el gobierno debe rendir cuentas de manera periódica acerca de la ejecución presupuestaria: a nivel provincial, debe presentarse un informe trimestral; mientras que, a nivel municipal, mensualmente debe informarse la ejecución en un boletín municipal.

La última etapa del proceso presupuestario es la de **EVALUACIÓN Y CONTROL**, en la cual se

verifica el grado de ejecución y cumplimiento de los objetivos planteados en el presupuesto. En esta etapa, el gobierno debe presentar un informe de cierre anual de las cuentas públicas que se conoce como Cuenta de Inversión. A nivel provincial, la Cuenta de Inversión debe ser presentada tanto en el Tribunal de Cuentas como en el Poder Legislativo, antes del 31 de marzo del año siguiente. Luego, el Tribunal de Cuentas emite un dictamen, antes del 31 de mayo, y posteriormente puede ser tratado en el Poder Legislativo. En caso de no tratarse durante el año posterior al cierre del ejercicio, la Cuenta de Inversión se da por aprobada. A nivel municipal, los plazos son levemente diferentes, debiendo ser tratado el Balance Anual en los Concejos Deliberantes.

I. 4 Documentos del presupuesto y de rendición de cuentas

LEY DE PRESUPUESTO

Básicamente, el **proyecto de Ley de Presupuesto** consta de tres grandes partes:

- El **mensaje de elevación**, que expone los objetivos generales de gobierno, una reseña de la marcha de la economía y las proyecciones macroeconómicas futuras (a partir de los parámetros que define el gobierno nacional en sus pautas macro-fiscales) y las consecuentes estimaciones de ingresos y determinación de gastos.
- El **artículo** del proyecto de ley u ordenanza, en donde se sintetizan los montos globales de Ingresos, Erogaciones, Planta de personal, Endeudamiento, entre otras disposiciones referidas a la Administración General, Organismos Descentralizados y Empresas Públicas.
- Las **planillas anexas** con un detalle pormenorizado de los ingresos y gastos,

bajo distintas “ópticas” o clasificadores presupuestarios.

También junto con el proyecto del presupuesto, ingresa el marco legal de la política tributaria: las modificaciones al Código Tributario y el proyecto de ley impositiva (u ordenanza tarifaria en el caso municipal).

EJECUCIONES PRESUPUESTARIAS

A lo largo del año se presentan periódicamente (en el caso de la Provincia, de manera trimestral, y en algunos municipios de manera mensual), **Informes de Ejecución Presupuestaria**, que contienen una rendición de los ingresos y gastos transcurridos hasta un momento dado del tiempo y bajo distintas clasificaciones.

Al finalizar el año, la **Cuenta de Inversión** constituye el instrumento central de rendición anual de las cuentas del gobierno. Comprende un compendio con las planillas de ingresos y gastos para los diferentes organismos que componen el Sector Público. Presenta además, al inicio, una Memoria que explica el contexto macroeconómico del año, contrastado con las variables originalmente presupuestadas, fundamentando las diferencias entre los ingresos presupuestados y los efectivamente percibidos, y entre los gastos presupuestados y los ejecutados.

I. 5 Ecuación fundamental de las cuentas públicas

Al igual que todos los agentes económicos en una sociedad (familias, empresas) el Sector Público también se enfrenta a una **Restricción Presupuestaria**, en el sentido que cuenta con recursos escasos para hacer frente a necesidades ilimitadas. Esta restricción queda planteada, tanto en el presupuesto como en las ejecuciones, bajo una ecuación básica de las cuentas públicas:



Si los ingresos son mayores que los gastos, entonces el resultado fiscal será *superavitario*, si son iguales será *equilibrado* y si son inferiores resultará *deficitario*.

I. 6 Clasificadores presupuestarios. ¿Qué son y para qué sirven?

Los **Clasificadores Presupuestarios** son **formas de reagrupar INGRESOS y GASTOS** bajo un criterio homogéneo, y que sirven para responder una serie de interrogantes fiscales, como por ejemplo ¿de dónde obtiene sus recursos el Estado?, ¿en qué los gasta?, ¿para qué los gasta?, entre otros.

A continuación, se exponen algunos de los más representativos:

Clasificadores de ingresos	
INSTITUCIONAL Ordena los recursos según la estructura federal.	Ingreso de nivel superior de gobierno Ingresos propios
ECONÓMICO Según el impacto patrimonial.	Ingresos corrientes Ingresos de capital Fuentes financieras (uso del crédito)
POR RUBRO Según los tipos de transacciones que les dan origen.	Impuestos Tasas, Contribuciones Transferencias

Clasificadores de egresos	
POR OBJETO ¿En qué se gasta?	Personal Bienes y servicios Transferencias Activos financieros Intereses de deuda
ECONÓMICO ¿Cuál es el impacto patrimonial?	Gasto corriente Gasto de capital Aplicaciones financieras
POR FINALIDAD Y FUNCIÓN ¿Para qué se gasta?	Administración general Servicios Sociales (educación, salud, trabajo, etc.) Seguridad y Justicia Servicios Económicos (energía, agricultura, industria, etc.) Deuda pública
INSTITUCIONAL ¿Quién gasta?	Ministerios (o Secretarías) Poder Legislativo, Judicial, Tribunal de Cuentas Otras dependencias de la Administración Pública
PROGRAMÁTICA ¿Qué objetos se busca alcanzar?	Por programa Subprogramas, proyectos, etc.

Tanto en las planillas del presupuesto como en las ejecuciones presupuestarias y cuenta de inversión, las cifras del Sector Público se presentan desagregadas según algunos de los anteriores clasificadores presupuestarios (y combinaciones de los mismos).

I. 7 Esquema ahorro- inversión- financiamiento. Principales cuentas que lo componen y cómo se analiza

El **Esquema Ahorro -Inversión- Financiamiento (EAIF)** es un instrumento central para el análisis de la situación fiscal de un gobierno en un período dado del tiempo. Consiste en un cuadro que reagrupa las variables fiscales del gobierno (ingresos y gastos) según las clasificaciones *económica y por objeto* y se estructura de la siguiente manera:



Movimientos “sobre la línea”. Hacen referencia a operaciones internas del Estado, es decir que registran las decisiones endógenas al propio Estado, en función de decisiones políticas.

Dentro de los movimientos sobre la línea se encuentran la **cuenta corriente** y la **cuenta capital**, compuestas ambas por sus respectivos ingresos y gastos. De la suma de ingresos corrientes e ingresos de capital se obtienen los **INGRESOS TOTALES** del fisco, mientras que la suma de gastos corrientes y de capital da origen al **GASTO TOTAL**. Dos indicadores relevantes surgen del “sobre la línea”:

- **RESULTADO CORRIENTE = INGRESOS CORRIENTES - GASTOS CORRIENTES**

Indicador fundamental que muestra el excedente de fondos con los que cuenta el Estado para destinar a obra pública, luego de pagar los gastos habituales de funcionamiento.

- **RESULTADO FISCAL = INGRESOS TOTALES – GASTOS TOTALES**

Refleja la capacidad del Estado para financiar toda su actividad, marcando la necesidad de endeudamiento en caso de ser negativo, o un remanente de recursos en caso de ser positivo.



Movimientos “bajo la línea”. Se refieren a las operaciones financieras externas al Estado con impacto patrimonial, esto es decisiones que no solamente dependen de la intención del mismo sino que también están determinadas por condiciones exógenas.

Las principales cuentas son:

- **FUENTES FINANCIERAS:** compuestas por el ingreso de fondos debido principalmente al uso del crédito (endeudamiento) y por variaciones en activos/pasivos financieros (por ejemplo, una disminución en una inversión financiera, como un plazo fijo).

APLICACIONES FINANCIERAS: que incluyen las amortizaciones de deuda y variaciones en activos/pasivos financieros (aumentos de inversión financiera).

Los movimientos bajo la línea evidencian la performance del Estado en materia de endeudamiento y en otros aspectos como activos y pasivos financieros y compensan el resultado fiscal obtenido en el “sobre la línea”, de manera tal que el EAIF queda balanceado. Por ejemplo, si el resultado fiscal es deficitario, en el bajo la línea las fuentes financieras superan a las aplicaciones por el mismo monto; y a la inversa si es superavitario (aplicaciones son mayores a las fuentes en esa magnitud).

Esquema Ahorro - Inversión - Financiamiento (EAI-F). Cuadro sintético

Movimientos sobre la línea	CUENTA CORRIENTE DE DE CAPITAL
	I- Ingresos Corrientes II- Egresos Corrientes
	RESULTADO CORRIENTE = I - II
	III - Ingresos de Capital IV- Egresos de Capital
	INGRESOS TOTALES (I + III)
	GASTOS TOTALES (II + IV)
	RESULTADO FISCAL = Ingresos totales - Gastos Totales

Movimientos bajo la línea	OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO
	V- Fuentes Financieras VI- Aplicaciones Financieras
	NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO: V - VI

I. 8 Algunas reflexiones y recomendaciones

La restricción presupuestaria en el Sector Público plantea la necesidad de **garantizar la máxima eficiencia en el uso de los recursos públicos** (que pertenecen a toda la sociedad en su conjunto). Para ello, el principio de **transparencia fiscal** es esencial para una mejor rendición de las cuentas públicas y un mayor control de la gestión del Estado. En este sentido es importante que la información y los instrumentos referidos al proceso presupuestario anteriormente detallados (presupuesto, ejecuciones, cuenta de inversión), se encuentren disponibles y actualizados para toda la ciudadanía, en sitios web gubernamentales, de libre acceso y con un grado de detalle que posibili-

ten tener una idea del estado de situación de las cuentas de un gobierno.

II. Potestades tributarias y de gasto en municipios

En línea con la descentralización del gasto público hacia los niveles provinciales y municipales de gobierno que se verificó en las últimas décadas en Argentina, las necesidades de recursos con los que cubrir estas funciones han sido, en consecuencia, crecientes. A continuación se expone una síntesis de cuáles son las **principales responsabilidades de gasto** en los gobiernos locales, y los **tributos** que se cobran en los municipios de la Provincia de Córdoba.

II. 1 Responsabilidades de gasto en los municipios

A los fines de atender las demandas de una sociedad de la manera más **eficiente posible**, la recomendación general es que si se trata de **bienes y servicios públicos locales**, sean los propios **gobiernos locales los responsables de su provisión** (“principio de simetría” entre el alcance espacial de un bien público y el nivel de gobierno encargado de proveerlo).

Esto se debe a que es el gobierno local quien está “más cerca” de los habitantes de una localidad y, por ende, quien dispone de más y mejor información de sus preferencias.

Los gobiernos municipales en la actualidad tienen a su cargo funciones como la **provisión de servicios urbanos, agua y alcantarillado, vivienda, urbanismo**. También suelen contar con responsabilidades en el servicio de salud, especialmente la atención primaria, **educación**, y **promoción y asistencia social**, entre las más relevantes. La Constitución provincial en su artículo 186, inc.7, define el alcance de las **funciones de competencia municipal**, destacándose:



Atender las siguientes materias: salubridad; salud y centros asistenciales; higiene y moralidad pública; ancianidad, discapacidad y desamparo; cementerios y servicios fúnebres; planes edilicios, apertura y construcción de calles, plazas y paseos; diseño y estética; vialidad, tránsito y transporte urbano; uso de calles y subsuelo; control de la construcción; protección del medio ambiente, paisaje, equilibrio ecológico y polución ambiental; faenamiento de animales destinados al consumo; mercados (...); elaboración y venta de alimentos; creación y fomento de instituciones de cultura intelectual y física y establecimientos de enseñanza (...); turismo; servicios de previsión, asistencia social y bancarios...

II. 2 Potestades tributarias

Una característica inherente a un sistema federal de gobierno, como el de Argentina, debería ser que **los ciudadanos de una jurisdicción “paguen” por los bienes y servicios públicos que la misma provee**. Es decir, el diseño de la imposición debería seguir la regla del “principio del beneficio”. De este modo, se considera adecuado en los municipios el cobro de tasas y contribuciones retributivas de los servicios prestados por parte de la propia localidad.

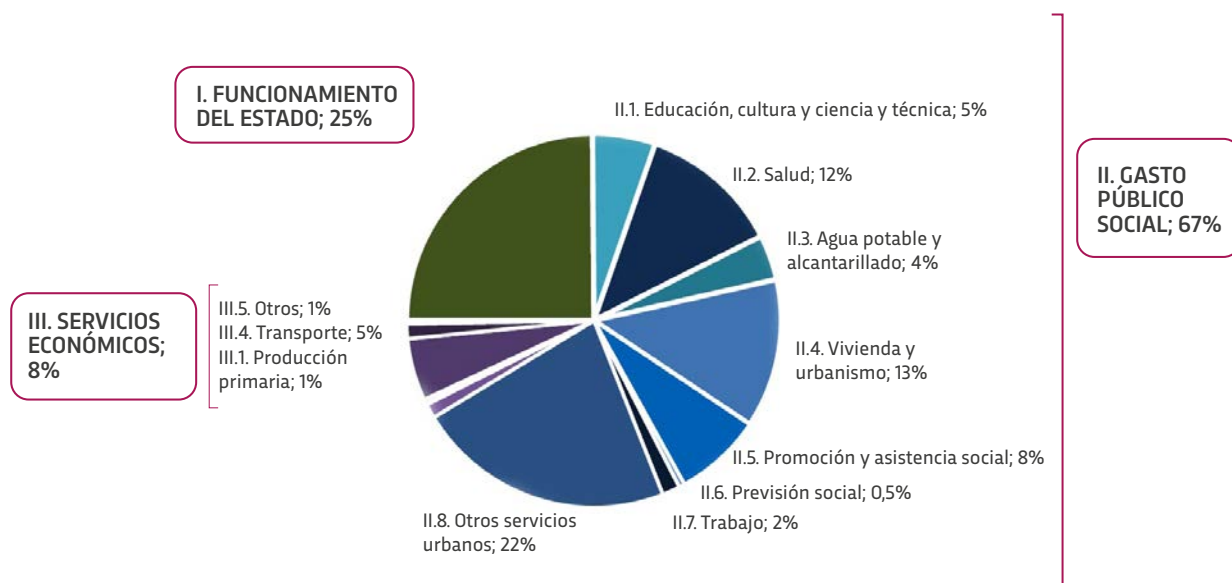
Si bien la Constitución Provincial asegura a los municipios su **autonomía**, el **poder tributario de los municipios está restringido** por la ley de coparticipación de impuestos, que impone criterios de armonización tributaria entre niveles de gobierno.

Los municipios pueden obtener recursos de:

- **Ingresos de niveles superiores de gobierno**, por coparticipación y transferencias corrientes y de capital.
- **Ingresos propios tributarios**: cobro de impuestos.
- **Ingresos propios no tributarios**: tasas, contribuciones por mejoras, derechos, patentes, donaciones, multas, venta de bienes, resultado de actividades económicas, entre otros.
- **Ingresos por operaciones de endeudamiento**: préstamos y operaciones de crédito.

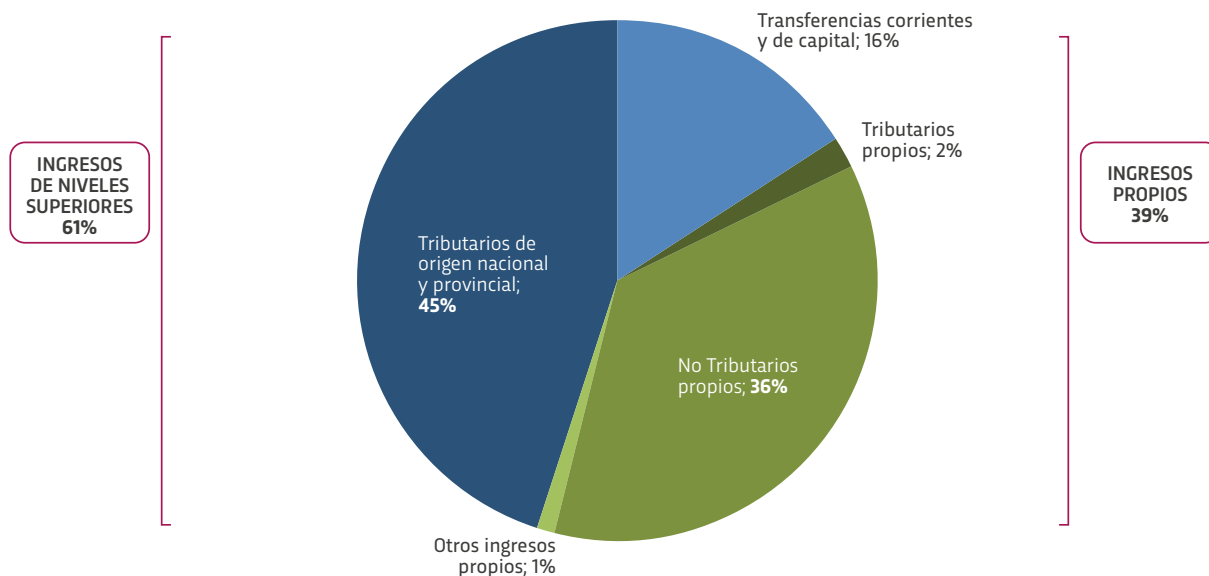
Dentro de los **ingresos no tributarios propios**, los más representativos en cuanto a su aporte recaudatorio son las tasas relacionadas con la actividad económica y las patrimoniales (inmobiliaria y automotor). El siguiente cuadro expone algunos ejemplos de tasas/contribuciones cobradas en municipios de la Provincia de Córdoba.

Composición del gasto público municipal en Argentina. Año 2021



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de Gasto Público Consolidado, Ministerio de Economía de la Nación.

Composición de ingresos municipales en Argentina. Año 2017



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de Dirección Nacional de Asuntos Fiscales, Ministerio de Economía de la Nación.

Algunos ejemplos de tasas/contribuciones en municipios cordobeses

- Contribuciones sobre inmuebles.
- Contribución sobre comercios, industria y empresas de servicios.
- Contribución sobre automotores, acoplados y similares.
- Contribución sobre cementerios.
- Contribución sobre la ocupación o utilización de los espacio del dominio público.
- Contribución sobre las ferias y remates de hacienda.
- Contribución relativa a la contrucción de obras.
- Contribuciones por mejoras.
- Contribución por inspección eléctrica, mecánica y suministro de energía eléctrica.
- Contribución por inspección de antenas, estructuras soportes, equipos y elementos complementarios.
- Contribución que incide sobre la instalación y registración de antenas, estructuras soportes y equipos.
- Contribución por recolección de residuos patógenos.
- Contribución sobre los servicios sanitarios de agua y cloacas.
- Contribución sobre los servicios de protección sanitaria.

II. 3 REFLEXIÓN GENERAL

Frente a la elevada heterogeneidad en la política tributaria municipal en Argentina, derivada de la gran cantidad de tasas existentes, magnitud de la carga tributaria, sujetos sobre los que recae, entre otras cuestiones, se plantea la **importancia de buscar alternativas de mejorar recursos fiscales sin necesidad de aumentar/ crear nuevos tributos.**

La **modernización, simplificación y armonización**, tanto de los mecanismos de administración tributaria como de la gestión del gasto, aparecen como mecanismos posibles para la consecución de este objetivo, a la vez que permiten simplificar la gestión tributaria a contribuyentes y ciudadanos.



Bibliografía y fuentes consultadas

06.

06. Bibliografía y fuentes consultadas

- Bidart Campos, G. J. (2000). Manual de la Constitución reformada. Buenos Aires: Ediar.
- Cappelletti, M. (1992). La justicia constitucional. Madrid: Tecnos.
- Constitución de la Nación Argentina. (1994). Buenos Aires: Infojus.
- Constitución de la Provincia de Córdoba. (1987). Córdoba: Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba.
- Daniele, F. H. (2015). Derecho parlamentario y procedimiento legislativo en el ámbito local. Córdoba: Legislatura de la Provincia de Córdoba.
- Fundación Hanns Seidel & Legislatura de Córdoba. (2018). Diplomatura en Poder Legislativo y Procedimiento Parlamentario. Córdoba: Universidad Católica de Córdoba.
- Las Heras, J. M. (2018). Estado eficiente: Administración financiera gubernamental. Un enfoque sistémico (4.ª ed.). Buenos Aires: Editorial Buyatti.
- Legislatura de la Provincia de Córdoba. (2015). Diccionario de términos parlamentarios. Córdoba: Editorial Brujas.
- Ley N.º 8.102. (1991). Régimen de Municipios y Comunas de la Provincia de Córdoba. Córdoba: Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba.
- Ley N.º 9.086. (2003). Administración Financiera y Control del Sector Público No Financiero de la Provincia de Córdoba. Córdoba: Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba.
- Ley N.º 10.835. (2019). Administración Financiera y Control del Sector Público No Financiero de la Provincia de Córdoba. Córdoba: Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba.
- Ley N.º 24.521. (1995). Ley de Educación Superior. Buenos Aires: Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley N.º 9.870. (2010). Ley de Educación de la Provincia de Córdoba. Córdoba: Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba.
- Leyes varias de la Provincia de Córdoba. (s.f.). Córdoba: Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba.
- Ministerio de Economía de la Nación. (s.f.). Gasto público consolidado. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>
- Ministerio de Economía de la Nación. Dirección Nacional de Asuntos Provinciales. (s.f.). Portal oficial de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/asuntosprovinciales>
- Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba. (2015). Administración financiera gubernamental: Un enfoque comparativo entre la Nación y la Provincia de Córdoba. Córdoba: Ministerio de Finanzas.
- Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba. (s.f.). Portal oficial del Ministerio de Finanzas. Recuperado de <https://finanzas.cba.gov.ar/>
- O'Donnell, G. (1997). Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G., & Cullell, J. V. (2000). Democracia delegativa. Buenos Aires: Prometeo.
- Sagüés, N. P. (2011). Elementos de derecho constitucional. Buenos Aires: Astrea.
- Serrafiero, M. (2009). Instituciones políticas y sistema de gobierno en Argentina. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Wahnish, M. F., & Devalle, S. (2016). Técnica legislativa y derecho municipal. Córdoba: Universidad Católica de Córdoba.
- Zovatto, D., & Orozco Henríquez, J. (2004). Reformas políticas en América Latina: tendencias y experiencias. México: UNAM – IDEA Internacional.

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO **CONCEJOS DELIBERANTES**



Legislatura
Córdoba

