

PRÓLOGO

Primera Edición

En nuestro compromiso con la transparencia, el gobierno abierto, el acceso a la información pública y la divulgación del conocimiento sobre el funcionamiento de la administración pública municipal, emprendimos la labor de actualizar y ampliar el Manual de Procedimiento Administrativo y Legislativo del Concejo Deliberante de Córdoba, el primero en su tipo en nuestro país.

Para ello, se avocaron todas las áreas del Concejo a fin de incorporar las últimas modificaciones al Reglamento Interno, anexos de material documental actualizado y los procesos de transparencia implementados desde 2015.

Un avance trascendente para el Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba es la implementación y certificación de un Sistema de Gestión de Calidad (SGC) ajustado a los requerimientos de la Norma ISO 9001:2015, a los efectos de lograr que sus funciones cumplan con los requisitos de que demanda el Concejo Deliberante y los vecinos, y aumentar su satisfacción como la de otras partes interesadas.

El sistema abarca los procesos y actividades contempladas en el Procedimiento Parlamentario establecidos en el Reglamento Interno del Concejo, desde el ingreso de proyectos hasta su remisión al Departamento Ejecutivo para su promulgación, desarrollados en el ámbito de la Secretaría Legislativa, Secretaría General de Comisiones, Oficialía Mayor, Dirección de Relaciones Institucionales, Ceremonial y Protocolo, Dirección de Modernización y Dirección de Información Parlamentaria. Asimismo, actuado como procesos de apoyo y de capacitación interna de la Secretaría Administrativa y el proceso de soporte informático.

La certificación fue expedida por el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) que valida el cumplimiento de procesos internos de trabajo de la institución legislativa munici-

pal. De esta manera, con el impulso de Viceintendencia, y con la permanente colaboración de personal de planta de la institución y como consecuencia de varias instancias de formación, se consiguió documentar y estandarizar diversos procesos internos. Este logro facilita los conocimientos de cada área para el propio personal del Concejo y para los vecinos de la ciudad, haciendo transparente la trazabilidad de notas y/o presentaciones de proyectos y pedidos que ingresan para ser tratados en la Institución como así también el manejo administrativo de los fondos del Concejo.

Desde la presidencia del Concejo estoy convencido que haber conseguido esta certificación, así como la publicación impresa y digital de la primera edición de este Manual, redundará en beneficio para los vecinos, para el personal del Concejo y para quienes nos sucedan en gestiones posteriores, dado que se transparenta la estructura de funcionamiento y de trabajo que sirve como base para los que vendrán.

La adhesión a un modelo de gestión con un Sistema de Gestión de Calidad (SGC) ajustado a los requerimientos de la Norma ISO 9001:2015 y la capacitación permanente de los integrantes del Concejo Deliberante y de los vecinos, fortalece la institución y hace más democrática su misión.

Marcelo Cossar

PRÓLOGO

Segunda Edición

Es una distinción prologar esta obra, fruto de la experiencia, responsabilidad y vocación de servicio de abogados, funcionarios y empleados del Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba, dirigidos por el Dr. Daniel Koci, destacado docente de Derecho Constitucional de nuestra Universidad Nacional de Córdoba.

Se trata de la Segunda Edición del Manual de Procedimiento Administrativo y Legislativo del Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba que, a su vez, es el primero en su tipo en todo el país. Y esto solo revela la especial importancia de la tarea cumplida, que enaltece particularmente a sus colaboradores, como asimismo a la cultura política y jurídica de Córdoba.

No debe olvidarse que nuestra Ciudad alcanzó el trascendente título de ser la primera dentro de las de más de un millón de habitantes de América Latina en sancionar su Carta Orgánica Municipal, en 1995. Esa Carta ejemplar, resultado del acuerdo de las fuerzas políticas de Córdoba, trazó claras líneas de gobierno hacia el siglo XXI, y proyectó la ciudad hacia un futuro promisorio, acorde a su misión histórica. Estableció además políticas públicas de enorme significación para asegurar la autonomía municipal en todos sus aspectos¹ y, en definitiva, un derecho a la ciudad para todos sus habitantes, en el marco de la Constitución Nacional y de la provincia de Córdoba y de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

La Carta Orgánica, reglamentando los grandes principios de los arts. 5 y 123 de la Ley Suprema Federal y 180 y concordan-

¹ Véase Antonio María Hernández, "Derecho Municipal", 2ª. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1997 y "Derecho Municipal", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.

tes de la Constitución provincial², consolidó los principios republicanos y democráticos a través de un sistema de gobierno con tres departamentos: el Concejo Deliberante, el Departamento Ejecutivo y el Tribunal de Cuentas.

No cabe dudar que el más importante de los órganos gubernamentales es el que ejerce el poder legislativo, por el significado que tiene la ley en el Estado de Derecho y porque, además, es el que representa la voluntad popular y democrática en su máxima expresión.

La Carta Orgánica Municipal, en cumplimiento de las normas de la Constitución provincial -y en particular del art. 186 sobre las competencias municipales-, ha otorgado muy amplias atribuciones al Concejo Deliberante.

Dichas atribuciones abarcan trascendentes materias, como la específicamente constituyente en el caso de la enmienda de hasta 2 artículos de la Carta, prevista por el 160; o la preconstituyente, como la declaración de la necesidad de la reforma de la Carta por Convención, según lo dispuesto por el art. 157. Y desde allí a las de naturaleza política, electoral, económica, financiera y específicamente administrativas, prescriptas especialmente en el art. 64 de Constitución local.

En cuanto a las atribuciones políticas deben destacarse, en especial, las vinculadas a la otra gran función del Concejo: el control político de los otros departamentos de Gobierno, o sea el Ejecutivo y el Tribunal de Cuentas, como corresponde a la división y equilibrio de los poderes en el sistema republicano.

Por otra parte, es sabido que cada uno de los poderes del Estado en el sistema republicano ejercita principalmente una función, pero ello en modo alguno impide el de las otras, vgr: el Concejo Deliberante legisla, pero también administra y, además, en algunos casos, juzga, como en el caso del juicio político municipal.

² Véase Antonio María Hernández, "El régimen municipal cordobés", en "Derecho Municipal" (tercera parte), Revista de Derecho Público, 2005-2, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, págs. 45 y sgts.

Este libro está destinado al análisis de una parte importante de las competencias del Concejo Deliberante: las relativas a los procedimientos administrativos y legislativos.

En efecto, el capítulo I comienza con el organigrama del Concejo y sus autoridades, a partir del Viceintendente, y luego con otros funcionarios, destacándose especialmente las tareas de la Oficialía Mayor.

En el capítulo II sobre la Secretaría Legislativa, se analizan con detenimiento y sentido didáctico a través de cuadros, las distintas funciones vinculadas al trámite legislativo por parte de la Secretaría y sus diferentes organismos. Se divide el estudio en tres partes, en lo que constituye un verdadero manual de práctica parlamentaria en base a lo dispuesto por la Carta Orgánica y el Reglamento Interno del Concejo. Se consideran cada uno de los distintos proyectos de ordenanzas, de decretos, de resoluciones, etc., el Orden del Día de las Sesiones y luego, las diferentes clases de sesiones: preparatorias, ordinarias, extraordinarias y especiales. Más adelante se describe el desarrollo de una sesión, de las mociones y de las votaciones y se concluye con el organigrama de la Secretaría, además de algunas conclusiones.

El capítulo III trata sobre Secretaría General de Comisiones y su composición, competencias e importancia. También aquí, en diferentes partes, se describe la estructura orgánica de este organismo, las funciones de las Comisiones con sus autoridades, temáticas y competencias respectivas, además de las Audiencias Públicas, previstas por la Carta Orgánica Municipal.

En el capítulo IV titulado "Aspectos constitucionales y convencionales del procedimiento administrativo en el Concejo Deliberante", de autoría del Dr. Daniel Koci, se encuentra una sólida fundamentación de los paradigmas que deben respetarse en el procedimiento, a la luz de los enormes avances producidos por la gran reforma constitucional de 1994, que nos introdujo en la última etapa del constitucionalismo: la del derecho internacional de los derechos humanos. Y por ello se citan distintos antecedentes de

la Corte Interamericana que confirman las garantías que deben asegurarse en el procedimiento administrativo, según lo establecido por distintos Tratados Internacionales de Derechos Humanos y, en particular, la Convención Americana de Derechos Humanos, a través de sus arts. 8 y 25. Asimismo, el autor destaca las bases establecidas al respecto en la Constitución provincial en los arts. 174 a 179, donde se prescriben distintos principios a los que se debe ajustar tanto la administración provincial como la municipal.

También se hace referencia a la transparencia y acceso a la información, como otras obligaciones que se deben respetar, de conformidad a los mandatos de la Carta Orgánica Municipal. Por eso concluye acertadamente Koci que: “El bloque de juridicidad constitucional argentino incide en el procedimiento administrativo del Concejo Deliberante, actualizándolo y obligando a su aplicación, en el marco de los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa (arts. 31 y 75 inciso 22 C.N.)”.

El capítulo V está destinado a la Secretaría Administrativa y sus dependencias, tal como se indica: “La Secretaría Administrativa tiene a su cargo la Administración del Personal Humano, el suministro de bienes y servicios en el Concejo Deliberante de Córdoba como así también el Archivo Central, todo ello a partir de la Administración de su propio presupuesto y de la utilización de las modalidades de contratación necesarias para su desenvolvimiento, regladas en las Ordenanzas respectivas con tal fin”. La primera parte analiza la composición de la Secretaría. La segunda, las contrataciones administrativas, con sus diversas clases, las preadjudicaciones y la adjudicación. Nuevamente aquí estamos ante un manual práctico de notable utilidad, que de manera analítica estudia cada uno de los pasos previstos en la legislación y en la realidad del funcionamiento de la Secretaría.

A ello se agrega en la tercera parte, el trascendente tema de la autonomía presupuestaria del Concejo, porque este es un elemento decisivo para el cumplimiento efectivo de las funciones legislativas y de control político, sin depender del manejo respecti-

vo por parte de la Intendencia, como ocurre en la mayoría de los Concejos Deliberantes, lo que los priva de una verdadera autonomía para el cumplimiento de sus importantes roles.

Aprovecho la oportunidad para reiterar una propuesta formulada en las dos encuestas de cultura constitucional, que hemos dirigido oportunamente con Daniel Zovatto y Manuel Mora y Araujo (2005)³ y con Zovatto y Fianza (2016)⁴, -con la conclusión de que Argentina es una sociedad anómica-, y que consiste en la creación de Comisiones especiales de seguimiento del cumplimiento de las normas sancionadas, tanto en el Congreso de la Nación, como en las Legislaturas Provinciales y en los Concejos Deliberantes Municipales. Creemos que sería muy importante que ello también ocurra en nuestra Ciudad. A nadie escapa la débil cultura de la legalidad que existe en el país y que muestra como uno de sus más lamentables ejemplos el incumplimiento liso y llano de constituciones, leyes y ordenanzas, por diversos motivos, incluso en algunos casos, por falta de reglamentación de ellas.

Finalmente, el último capítulo corresponde a diversos anexos, como los destinados a institutos de democracia semidirecta y al Plan de Metas, además de los que presentan distintos tipos de decretos y otros documentos administrativos y contables.

Reiteramos nuestra convicción acerca de la notoria utilidad de esta obra, para concejales, profesionales, operadores de la vida local y en definitiva, para la ciudadanía. Y por ello felicitamos, especialmente, al Director Dr. Daniel Koci y a su equipo de trabajo.

Estamos convencidos de la importancia de este proyecto y alentamos que en próximas ediciones se siga profundizando el análisis de otros aspectos relativos al Concejo Deliberante y sus funciones y en particular, a las de control político.

³ “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, Hernández, Zovatto y Mora y Araujo, Méjico, 2005.

⁴ “Segunda Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, Hernández, Zovatto y Fianza, Compiladores, Eudeba, Buenos Aires, 2016.

Debe comprenderse definitivamente que, para elevar nuestra calidad institucional y democrática, necesitamos el fortalecimiento de los partidos políticos y de los cuerpos legislativos, a los fines de vivir una robusta discusión pública y el pleno cumplimiento de nuestros grandes proyectos políticos, que son la Constitución Nacional, la Constitución Provincial y la Carta Orgánica Municipal de nuestra ciudad.

Dr. Antonio María Hernández⁵

⁵ Profesor Titular Plenario de Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal de la Universidad Nacional de Córdoba. Ex Convencional Constituyente de la Nación y de la Provincia de Córdoba y ex Presidente de la Convención Municipal Constituyente de la Ciudad de Córdoba.

NOTA del DIRECTOR **a la Segunda Edición**

A fin de publicar esta segunda edición con las actualizaciones que hicieramos con Yolanda Díaz, se mantiene el texto con las modificaciones y ampliaciones como quedó elaborado al 10 de diciembre de 2019, con sus últimos aportes.

Actualmente, se encuentra en redacción la tercera edición actualizada de este manual, que pronto ingresará en prensa para su publicación.

Dr. Daniel Koci