



PODER JUDICIAL DE CÓRDOBA

**SALA ELECTORAL y de COMP.ORIGINARIA -
TRIBUNAL SUPERIOR**

🏆 12/12/2022 - Protocolo de Autos

Nº Resolución: 168

Año: 2022 Tomo: 4 Folio: 1133-1146

EXPEDIENTE SAC: 11337920 - MOJICA, PATRICIA ALEJANDRA Y OTROS - CONCEJALES ELECTOS DEL PARTIDO JUSTICIALISTA DE LA LOCALIDAD DE TANTI C/ MUNICIPALIDAD DE TANTI - ACCION DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD

PROTOCOLO DE AUTOS. NÚMERO: 168 DEL 12/12/2022

AUTO

Córdoba,

Y VISTOS: Estos autos, caratulados “**MOJICA, PATRICIA ALEJANDRA Y OTROS (CONCEJALES ELECTOS DEL PARTIDO JUSTICIALISTA DE LA LOCALIDAD DE TANTI) C/MUNICIPALIDAD DE TANTI – ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD**” (expte. n.º 11337920), en los que la parte demandada interpuso un recurso de reposición y recusó a los miembros del Tribunal Superior de Justicia (TSJ).

DE LOS QUE RESULTA:

1. El Sr. Luis H. Azar, en nombre y representación de la Municipalidad de Tanti, articuló la impugnación contra la medida cautelar dispuesta por el TSJ a través del Auto n.º 160 (fechado el 24 de octubre de 2022), con el fin de que esta sea dejada sin efecto. En su escrito (operación electrónica [OE] n.º 10956251), además de haber citado precedentes jurisprudenciales y doctrinarios que considera favorables a su pretensión, esgrimió lo siguiente:

a) En primer lugar, planteó la recusación –con expresión de causa- de los vocales del TSJ por considerar que, en el momento de resolver la medida precautoria, han adelantado opinión sobre el fondo de lo debatido en la causa. En ese sentido, reprodujo dos párrafos del Auto n.º 160/22 (cfr. la

p. 2 de la presentación, en su versión electrónica). Luego, afirmó que, del primero de ellos, puede inferirse que, según el TSJ, la Ordenanza n.º 1356/22, de la Municipalidad de Tanti (cuestionada en este caso), resulta inconstitucional por haber alterado *“la coexistencia armónica de las competencias entre municipio y [P]rovincia”* (p. 2, ídem). Y lo mismo -dijo- al haber declarado que existen diferentes grados de autonomía, lo que, según su lectura, supone afirmar que la de Tanti *“pertenece a una categoría de [m]unicipios con una autonomía disminuida”* (p. 2, ídem). Esto -agregó- *“anticipa abiertamente el resultado del conflicto jurídico en cuestión”* (p. 2, ídem).

Asimismo, de la afirmación del TSJ de que la ordenanza objetada podría comprometer el diseño institucional de la Constitución provincial (CP), el intendente de Tanti infirió que *“ya ha existido un proceso volitivo por parte del Tribunal”* (p. 2, ídem), que lo ha llevado *“a concluir en la descalificación anticipada de la norma bajo su análisis constitucional”* (p. 2, ídem), único objeto de la acción declarativa de inconstitucionalidad (ADI) que se sustancia en estas actuaciones. Por ello, requirió que los siete vocales que han suscripto el Auto n.º 160/22 se aparten (Código Procesal Civil y Comercial de Córdoba [CPCC], arts. 17 y concordantes).

b) En cuanto al recurso de reposición, manifestó que la referida ordenanza, en tanto acto estatal, goza de presunción de validez. Como consecuencia -aseveró-, para disponer la eventual suspensión de aquella era imprescindible *“un conocimiento más acabado de la situación existente, el que, desde luego, no puede adquirirse con las meras expresiones del actor”* (p. 3, ídem). Acotó que dicha norma constituye un verdadero código electoral, que atiende *“a los más altos y exigentes estándares de calidad y transparencia”* (p. 3, ídem) en la materia. En efecto, destacó que dicha ordenanza respeta la periodicidad en la elección de las autoridades municipales (arts. 99/101) e, incluso, la establecida en la Ley Orgánica Municipal (LOM), razón por la cual solo estaría en juego *“la interpretación de una cláusula transitoria, en lo que la [o]rdenanza puede apartarse de la LOM”* (p. 3, ídem). Añadió que haber privado completamente de efecto a la norma, *“incluso en su totalidad, cuando los puntos cuestionados son solo algunos, es arbitraria y conlleva un alto grado de prejuzgamiento”* (p. 4, ídem).

También subrayó que, como la ordenanza equivale a un acto legislativo de un estado autónomo, como lo es un municipio cordobés (art. 180 de la CP, y arts. 5 y 123 de la Constitución de la Nación, CN), el Poder Judicial “*ha venido a alterar la voluntad y [la] soberanía popular (art. 3, CP)*” (p. 4, ídem), sin siquiera haber oído en forma previa a los afectados (en alusión al municipio). Esta falta de precaución -según entiende- “*vulnera la garantía de [la] defensa y [del] debido proceso*” (p. 4, ídem). A ello habría que sumar -aseguró- que la medida cautelar fue admitida “*sin más argumentos que dar por cumplidos dogmáticamente los presupuestos exigidos para su procedencia y en oposición al pronunciamiento expresado por el Ministerio Público*” (p. 6, ídem), y sin que el actor “*haya expresado presupuesto alguno para peticionarla*” (p. 6, ídem).

En la misma línea, expresó que la ordenanza impugnada se centra en el principio de autonomía (CP, art. 180), que supone “*la potestad de autodeterminarse*” (p. 7, ídem), por lo que los municipios son independientes de cualquier otro poder en el ejercicio de sus atribuciones. A ello hay que sumar -apuntó- la íntima conexión que aquel concepto guarda con el derecho electoral, razón por la cual, si bien la LOM reglamenta el régimen electoral municipal, no agota la cuestión y los municipios pueden dictar sus propias regulaciones (LOM, art. 30, inc. 12). En virtud de esto, preguntó en qué sentido la norma atacada ha desvirtuado los presupuestos de la LOM (cfr. la p. 10).

Por otra parte, el Sr. Azar argumentó que la atribución de convocar a elecciones municipales (LOM, art. 49, inc. 4) supone la posibilidad de decidir sobre la oportunidad que más se adecuara a las circunstancias de cada municipio (cfr. la p. 11, ídem). Por ello, según su lectura, resulta “*un avance intolerable*” (p. 11, ídem) que la LOM (art. 143), a raíz de la reforma introducida por la Ley n.º 10407, haya ajustado la atribución del Departamento Ejecutivo municipal [DEM] “*a la voluntad discrecional*” y a la “*conveniencia del gobernador*” (p. 11, ídem).

En definitiva, arguyó que la ADI ensayada solo apunta al art. 106 (disposición transitoria) de la ordenanza y a sus supuestas implicancias, en cuanto no concuerda con la cláusula transitoria de la Ley n.º 10406 [reformó en 2017 la LOM y estableció que, a los efectos de la reelección de los intendentes, concejales y miembros de los tribunales de cuenta, el período comprendido entre 2015 y 2019 será

considerado como el primero; mientras tanto, la norma sancionada en Tanti fija que el primer mandato será el que corra entre 2023 y 2027]. De esta forma -enfaticó- se ha privado a la comunidad de Tanti de contar con un régimen electoral innovador, que introduce “*institutos modernos, como la Boleta Única de Sufragio, la ficha limpia y el cuarto oscuro accesible*” (p. 12, ídem).

c) Asimismo, el intendente recalcó que, si la acción interpuesta y a la que se le ha dado trámite es meramente declarativa, no se concibe que “*se impongan medidas cautelares, propias de procesos de ejecución*” (p. 12, ídem). En esta dirección, también objetó que, en su demanda, el actor no haya ofrecido una contracautela ni que el tribunal la haya requerido para asegurar los daños y perjuicios que el dictado de la medida cautelar podría ocasionar (p. 13, ídem).

d) Finalmente, el Sr. Azar remarcó que, cuando la concesión de una medida precautoria no supone prejuzgar sobre el fondo de lo discutido, es posible admitir la viabilidad de una decisión cautelar, pero no “*cuando existe plena coincidencia e identidad (como en este caso)*” (p. 13, ídem).

En definitiva, el titular del DEM de Tanti solicitó que, por una parte, se disponga el apartamiento de todos los miembros del TSJ. Y, por la otra, que se haga lugar al recurso de reposición deducido (contra el Auto n.º 160/22) y que se deje sin efecto la medida cautelar, con imposición de costas (al demandante), sin perjuicio de las defensas que articularía en el momento de contestar la demanda (p. 14, ídem).

2. De lo planteado se corrió traslado al actor (OE n.º 98806338). Este, al contestar (OE n.º 11086120), afirmó que, en el recurso de reposición, el representante de la Municipalidad solo ha expresado sus discrepancias con la resolución del TSJ en cuestión, sin que estas logren privar de “*fundamento fáctico y legal a las premisas*” (p. 5 de su presentación, en la versión electrónica) que sustentan la decisión.

Así, agregó que, por ejemplo, el recurrente solo ha aducido “*cuestiones formales y genéricas carentes de entidad*” (p. 6, ídem), tales como “*la ausencia de vista previa a la decisión cautelar, la supuesta violación del derecho de defensa que ello implica, empero, no [ha] aporta[do] argumento alguno que pueda demostrar la legitimidad y concordancia con el ordenamiento jurídico de la ordenanza electoral*” (p. 6, ídem). En esa línea, subrayó la relevancia de “*la obligación de respetar y acatar el*

proyecto de [r]epública democrática que establecen la Constitución [n]acional y la Constitución [p]rovincial, para evitar cualquier maniobra que, aun cuando pueda traer aparejado algún rédito en la contienda electoral, signifique desconocer las más elementales reglas constitucionales” (pp. 7 y 8), como ha acontecido con la norma sancionada en Tanti.

Por otra parte, respecto de la recusación ensayada contra los vocales del TSJ, el Sr. López manifestó que no puede ser considerada como adelanto de opinión “*una decisión relativa a medidas cautelares, atento [al] esencial carácter provisional” (p. 8, ídem) de estas. Asimismo, señaló que, si el TSJ no hubiera dejado sin efecto la ordenanza impugnada por su parte, ello hubiera implicado, “indefectiblemente, el avance de la Municipalidad demandada sobre el régimen institucional y democrático vigente” (p. 9, ídem).*

3. Así las cosas, se ordenó el pase de las actuaciones a despacho a los fines de resolver (OE n.º 99150604), lo que ha dejado al TSJ en condiciones de expedirse sobre las cuestiones planteadas por la parte demandada.

Y CONSIDERANDO:

I. LA RECUSACIÓN NO RESULTA ADMISIBLE EN LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES, COMO LAS QUE SUPONEN LAS MEDIDAS CAUTELARES

En su presentación, en primer lugar, el intendente de Tanti recusó -con expresión de causa- a los siete vocales del TSJ que han suscripto el Auto n.º 160/22, presuntamente, por haber incurrido en adelanto de opinión. Como sostén de su afirmación, reprodujo dos párrafos de la resolución por medio de los cuales -según afirma- el TSJ habría anticipado su criterio favorable a “*la descalificación” (p. 2, ídem) de la ordenanza cuestionada en la presente causa.*

Los dos párrafos a los que alude el demandado se encuentran ubicados en el considerando n.º II, acápite c, del Auto n.º 160/22, denominado “*El despacho de la medida cautelar también resulta procedente” (cfr. la p. 14, en su versión electrónica, OE n.º 98517161). Esta referencia deviene fundamental, porque, precisamente, el CPCC establece en forma expresa que “[n]o son recusables los jueces” (art. 24) en las diligencias que “*tienen por objeto asegurar el resultado del juicio” (inc. 2);**

esto es, las medidas cautelares. Desde la doctrina, se ha puntualizado que dicha restricción “*debe ser entendid[a] tanto [respecto] de los procesos ejecutivos (art. 519) como declarativos*”[1](lo destacado con negritas nos pertenece). Precisamente, a estos últimos pertenece la ADI, como la intentada en estas actuaciones.

En la misma dirección, se ha precisado que la previsión “*se justifica no sólo por el carácter sumario de dichas actuaciones sino -también- por cuanto no presuponen un pronunciamiento del iudicante sobre la pertinencia de la acción a ejercer*”[2](lo destacado con negritas nos pertenece). Y también se ha subrayado que “[I]o propio ocurre con aquellas medidas que tienden a asegurar el resultado del juicio (inc. 2), como ocurre con las medidas cautelares (arts. 456 y 649)”[3] (lo destacado con negritas nos pertenece).

Lo anterior resulta dirimente para considerar inadmisibile e improponible, de plano, lo requerido por el representante de la demandada. No obstante, a mayor abundamiento, los referidos párrafos han sido descontextualizados. En efecto, ellos tenían como telón de fondo la mera descripción y encuadre efectuado por el TSJ para significar la magnitud del conflicto normativo invocado por el actor. Esto, porque, según este último, “*la Municipalidad de Tanti, que no cuenta con una COM propia, por medio de una ordenanza electoral, habría alterado disposiciones de la LOM que, por mandato constitucional (CP, art. 184), equivale a la norma de organización institucional*”[4].

Seguidamente, el TSJ precisó el foco de la controversia. Por una parte, que la ordenanza atacada en esta causa -sancionada el 5 de octubre del presente año- establece que, a los fines de la posible reelección de las actuales autoridades municipales (intendentes, concejales y miembros del Tribunal de Cuenta), “*no se computa el período vigente*” (léase 2019-2023) como el primero, sino “*al comprendido entre el 10 de diciembre de 2023 y el 10 de diciembre de 2027*” (art. 106). Ello, pese a que, según la reforma introducida por la Ley n.º 10406 (art. 7)[5] a la LOM (Ley n.º 8102), el mandato correspondiente a 2015-2019 debía ser “*considerado como el primer período*” para quienes hubieran aspirado a ser reelegidos consecutivamente para el ciclo 2019-2023.

Por otra parte y como segundo eje de discrepancia normativa (respecto de la LOM), el TSJ señaló que

los arts. 21 y 22 de la ordenanza en cuestión también posibilitan que la convocatoria a elecciones en Tanti se lleve a cabo “*sin tener como referencia temporal la que efectuara el Poder Ejecutivo en la órbita provincial, como expresamente manda la LOM (art. 143, según la reforma introducida por la Ley n.º 10407)*”[6].

A partir de ese marco concreto -y para justificar por qué mediaba un peligro institucional que debía ser conjurado a través de una medida cautelar-, el TSJ se limitó a ponderar que lo denunciado por medio de la ADI promovida refería o tenía impacto “*sobre los grandes acuerdos cristalizados en la CP acerca de cómo deben coexistir armónicamente las competencias de los estados provincial y municipales, respectivamente*”[7]. En otras palabras, simplemente delimitó lo que tiene que ser despejado en la presente causa: si lo dispuesto por la ordenanza atacada es compatible (o no) con las atribuciones de las que goza la Municipalidad de Tanti en el diseño constitucional provincial. Y, por ello, el TSJ destacó que esto era necesario “*en virtud de los diferentes grados de autonomía reconocidos y con la LOM como gran mediadora de aquellos municipios -es el caso de Tanti, por ejemplo- que no dispusieran de COM propia (cfr. la CP, arts. 180/184)*”[8]. Este segmento, precisamente, forma parte del primer párrafo cuestionado por la parte demandada.

Ahora bien, salvo a costa de desfigurar el texto y de hacerle decir lo que no dice, de lo anterior no puede concluirse -como pretende el Sr. intendente- que el TSJ ha sostenido que “*la norma [la ordenanza] es inconstitucional*” (p. 2 de su presentación) o, peor, que Tanti “*pertenece a una categoría de municipios con una autonomía disminuida*” (p. 2, ídem). No es el TSJ, sino la CP la que establece grados o categorías entre los municipios, en la medida en que a los que “*la ley [léase la LOM] reconozca el carácter de ciudades pueden dictar sus Cartas Orgánicas*” (CP, art. 181); esto es, los que cuenten con más de 10.000 habitantes (LOM, art. 2). Mientras tanto, “[1]a Legislatura sanciona la Ley Orgánica Municipal para los Municipios que no tengan Carta Orgánica” (CP, art. 184). Precisamente, por ello, en la doctrina se enseña que, incluso desde antes de la reforma constitucional nacional de 1994, ocasión en que se ha precisado la obligación de las provincias de asegurar la autonomía municipal (CN, art. 123), ya se advertía lo siguiente; esto es, el “

establecimiento de municipios autónomos de ‘primera categoría’, con atribuciones para dictar sus propias cartas constitutivas, tal como surge de las Constituciones de Santiago del Estero, San Juan, Salta, La Rioja, Jujuy, Córdoba, San Luis”[9](lo destacado con negritas nos pertenece).

Conviene insistir en lo anterior. Dichos grados o categorías no son fruto de la creación jurisprudencial del TSJ, sino una consecuencia posible o legítima a la hora de configurar o de desarrollar el mandato de la propia CN. De acuerdo con esta, las provincias deben reglar “*el alcance y contenido [de la autonomía municipal] en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*”. De esto surge que la CN no obliga a “*establecer un único modelo de autonomía*”[10]. En efecto, “*pueden coexistir en una misma provincia, ‘municipios de convención’, con atribuciones para dictar sus propias cartas autonómicas, y municipios reglados por leyes orgánicas de las municipalidades*”[11]. Y esto es lo que ha hecho la CP -no el TSJ- al clasificar o distinguir entre dos clases de municipios (CP, arts. 181/182 y 184): aquellos con una base territorial o poblacional significativa, que pueden concretar “*la autonomía institucional dictando sus respectivas cartas orgánicas*”[12], y aquellos otros, en los que el entramado u organización institucional es definido por las provincias por medio de la LOM (a esta categoría pertenece el de Tanti). Respecto de los englobados en el primer tipo, y siempre que las COM sancionadas por convenciones convocadas con tal fin no deban ser ratificadas por las legislaturas provinciales, suele hablarse de “*autonomía plena*”[13]. Y no puede verse en ello ningún sesgo descalificador respecto de los segundos, como sugiere el intendente de Tanti, por el hecho de que a estos últimos se los catalogue como de “*autonomía semiplena*”, en tanto “*no poseen capacidad de dictarse su propia carta orgánica, sin perjuicio de ostentar autonomía en los demás ámbitos*”[14]. En otras palabras: sea que se trate de una especie de municipio o de la otra, lo relevante del diseño constitucional son dos presupuestos. El primero es que las provincias gozan de un margen para definir los contornos, contenidos y parámetros por los que ha de transitar la autonomía, pero sin perforar la cláusula federal definida por la CN (art. 123). El segundo es que, sea que cuenten con COM propias o que estén sujetos a la LOM, “*los municipios no deben usurpar competencias provinciales ni, menos, federales*”[15].

El segundo párrafo objetado fue proferido por el TSJ en el mismo contexto. Esto, para destacar que el conflicto normativo planteado era de notable dimensión, porque se le atribuía al municipio haber operado fuera de la LOM y, por ende, del marco constitucional, como consecuencia de la sanción de la Ordenanza n.º 1356/22. Por ello, el TSJ afirmó que la “hipotética alteración” denunciada por el actor “*sería susceptible de comprometer el dibujo institucional de la CP, atentaría contra los contornos de la autonomía municipal y pondría en jaque uno de los principales postulados del preámbulo de la CP: ‘consolidar el sistema representativo, republicano y democrático’*” (lo destacado con negritas nos pertenece).

Como puede advertirse, con sumo cuidado, en el referido texto, en tres ocasiones, la variante verbal utilizada ha sido la potencial o condicional (“sería”, “atentaría” y “pondría”) que, en nuestra lengua, se reserva para situaciones o hechos que -en el momento en que se los pronuncia- se presentan como hipotéticos o meramente conjeturales. Por ello, suele explicarse que supone “*una forma cautelosa*” [16]de presentar algo. Esto, hasta el punto de que, en el lenguaje periodístico, por ejemplo, se utiliza “*para dar noticias no suficientemente contrastadas*”[17]. Todo esto explica por qué el TSJ ha acudido estrictamente a ella, en vez de a cualquier otra que conllevara o supusiera un juicio asertivo, conclusivo o terminante, como acontecerá en el momento de emitir la sentencia de fondo.

En definitiva, otra vez: la lectura que el representante de la parte demandada propone, en los hechos, supone una mutación o reescritura del citado fragmento, que lo transforma en otro completamente diferente del proferido en el Auto n.º 160/22. Solo así se puede aseverar que el TSJ se haya expresado “*sin ninguna prudencia*” o, peor, que haya revelado “*claramente que ya ha existido un proceso volitivo*” favorable a “*la descalificación anticipada de la norma bajo su análisis constitucional*” (p. 2 de su presentación), como esgrime el recurrente. Por el contrario, con los resguardos gramaticales correspondientes, el TSJ solo ha buscado justificar por qué la Ordenanza n.º 1356/22, en vísperas de un año electoral, ha desatado peligros institucionales que solo podían ser conjurados a través de una medida cautelar que la suspendiera provisoriamente y hasta que el TSJ se pronunciara sobre la cuestión de fondo.

A lo anterior hay que agregar que, en el párrafo en cuestión, el TSJ solo explicitó las premisas constitucionales a partir de las cuales será escrutada la ordenanza en cuestión y ello, en ningún caso, puede significar un adelanto de opinión. En efecto, es la propia CP la que establece que “[I]os **municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones, conforme a esta Constitución y [a] las leyes que en su consecuencia se dicten**” (art. 180; lo destacado con negritas nos pertenece). Precisamente, por esa vía, el TSJ esgrimió que la medida cautelar resultaba imprescindible, porque estaban en juego “*el dibujo institucional de la CP*”, así como “*los contornos de la autonomía municipal*”, que no opera en el vacío, y, con ello, “*el sistema representativo, republicano y democrático*”[18].

Todo lo desarrollado evidencia que el recurrente solo ha puesto de manifiesto su mera falta de conformidad con lo dispuesto por medio del Auto n.º 160/22. A lo que hay que sumar que, en virtud de las peculiaridades que el control directo de constitucionalidad presenta en Córdoba, cada vez que se decide dar curso a una ADI se reconoce que media un conflicto normativo serio, que merece ser analizado y sustanciado, dando intervención al órgano emisor de la norma (Estado provincial o municipal). Pero la admisión de tal gravedad, que puede variar en su intensidad, no comporta un anticipo de respuesta favorable a la parte actora. Si lo fuera, entonces, en ningún caso, el TSJ podría emitir ese imprescindible juicio previo sin el que no se puede desencadenar o poner en funcionamiento la atribución que la CP le ha conferido en forma exclusiva a él (art. 165, inc. 1, apart. a), en el radio de su competencia originaria; esto, precisamente, para depurar o “*despejar la incertidumbre constitucional que plantea la norma cuestionada, prácticamente ab origine, desde su incorporación misma al ordenamiento jurídico*”[19].

Solo resta por agregar lo siguiente. Las garantías constitucionales de la imparcialidad y del *juez natural* (CN, art. 18) deben ser aseguradas a ambas partes y no solo a la demandada. Precisamente, por ello, como ya lo ha dicho el TSJ, las causales de excusación o de recusación (con causa) “*solo proceden en forma restrictiva, cuando concurren los requisitos previstos en forma específica por el CPCC, cosa que no acontece en este caso*”[20]. Esto, sin dejar de mencionar que los vocales del TSJ,

en el momento de pronunciarse a través del Auto n.º 160/22, eran plenamente conscientes de que “*la delicada cuestión en debate obliga a extremar los cuidados con el fin de asegurar todas las condiciones que circunvalan a la imparcialidad (Convención Americana sobre Derechos Humanos [CADH], art. 8.1)*”[21]. Por ende, lo manifestado a través de dicha resolución, estrictamente para admitir la ADI impulsada, solo perseguía circunscribir los bordes de la cuestión litigiosa -en términos constitucionales claros- para la mejor discusión y debate de un caso con tanta significación institucional y relevancia social.

Como consecuencia, la recusación intentada -con expresión de causa, contra los siete vocales del TSJ- no resulta procedente en el marco de una resolución interlocutoria cautelar (CPCC, art. 24, inc. 2).

II. LA MAGNITUD DE LA COLISIÓN NORMATIVA SOBRE EL CÓMPUTO DEL PRIMER PERÍODO PARA LA REELECCIÓN DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES HA JUSTIFICADO LA SUSPENSIÓN PROVISORIA DE LA ORDENANZA SANCIONADA EN TANTI

El recurso de reposición, también articulado por el representante de la Municipalidad de Tanti contra el Auto n.º 160/22 -en tanto ha ordenado la suspensión precautoria de la Ordenanza n.º 1356/22-, resulta admisible para su consideración. Esto, en los términos del CPCC (art. 358), por tratarse de una resolución dictada sin sustanciación y en el marco de la competencia originaria del TSJ. A ello hay que sumar que, si no se habilitara el tratamiento de la reposición, a la parte supuestamente agraviada solo le quedaría articular un recurso extraordinario federal (REF) sin que lo atacado constituyera una sentencia definitiva o equiparable a tal.

En su presentación, sucintamente, el recurrente esgrimió que el TSJ, en forma arbitraria e incurriendo en prejuzgamiento, ha dispuesto la suspensión de un acto estatal que goza de presunción de validez sin que se cumplieran los requisitos para el dictado de una medida cautelar y sin que la concurrencia de estos haya sido analizada con la máxima precaución atento a lo que está en juego. También objetó que la paralización ordenada lo haya sido en forma total cuando el accionante solo ha cuestionado la cláusula transitoria de la ordenanza (el art. 106); es decir, la decisión del TSJ habría sido tomada “*sin*

que el actor haya expresado presupuesto alguno para peticionar” (p. 6 de su escrito, en forma electrónica) el bloqueo de un régimen electoral completo e innovador y sin habersele dado intervención al municipio. Insistió en que lo resuelto deviene exorbitante y vulnera atribuciones autónomas propias del municipio.

Asimismo, en el plano estrictamente procesal, argumentó que, en el marco de acciones meramente declarativas, no se concibe la imposición de medidas cautelares, propias de los procesos de ejecución (cfr. la p. 12, ídem), y que el TSJ no ha exigido al actor -ni este había ofrecido- una contracautela “*para asegurar los daños y perjuicios o efectos que pudieran derivarse*” (p. 13, ídem). También recalcó que dichas mandas precautorias podrían admitirse cuando no significaran prejuzgar sobre el fondo de lo que ha sido controvertido, pero no en casos como el que se debate en estas actuaciones (cfr. las pp. 13 y 14, ídem).

Para el mejor tratamiento y resolución de las cuestiones planteadas corresponde efectuar las siguientes disquisiciones:

a. El TSJ ha buscado conjurar el peligro institucional de disposiciones contradictorias en las vísperas de un año electoral

No le asiste razón al recurrente. En primer lugar, de acuerdo con él, disponer la suspensión de un acto estatal (como una ordenanza municipal) “*requiere de un conocimiento más acabado de la situación existente, el que desde luego no puede adquirirse con las meras expresiones del actor*” (p. 3, ídem). El Sr. intendente de Tanti razona como si se tratara de un proceso común, en el que hubiera hechos o cuestiones fácticas que ponderar. En el Auto n.º 160/22, el TSJ ha sido terminante en que lo discutido supone “*un conflicto estrictamente normativo*” y, por ello, ha sido habilitada la ADI promovida, en la instancia originaria del TSJ, en atención a que se trata de una suerte de juicio directo a la norma en sí misma y a su validez constitucional, “*con independencia de cualquier circunstancia o contingencia que pudiera suscitarse en el momento de subsumirla*”[22].

Como consecuencia, lo relevante para el TSJ ha sido la zozobra institucional que, en las vísperas de un año electoral, ha suscitado la ordenanza en cuestión. Esto, desde el momento en que una de sus

disposiciones transitorias (el art. 106) prevé que, “[c]on el objeto de adecuar y concordar la **normativa aplicable**” (lo destacado con negritas nos pertenece), a los fines de la reelección del intendente, concejales y miembros del Tribunal de Cuentas, “no se computa el período vigente” (léase 2019-23) como el primer mandato, sino “al período comprendido entre el 10 de diciembre de 2023 al 10 de diciembre de 2027”. En virtud de una simple lectura y sin que ello implique un adelanto de opinión, como lo ha señalado el TSJ, esta previsión contradice a la LOM, según la reforma introducida a esta por la Ley n.º 10406. En efecto, esta ha fijado que las autoridades municipales citadas anteriormente solo podrán ser reelegidas, en forma consecutiva, por un solo período (cfr. los actuales arts. 13, 39 y 78 de la LOM). Al mismo tiempo, como cláusula transitoria, la Ley n.º 10406, al entrar en vigor el 5 de enero de 2017, estableció que, a los fines de una posible reelección, el mandato entonces en curso (2015-2019) debía ser “considerado como primer período” (art. 7).

Del mero cotejo entre las dos proposiciones normativas (la del art. 106 de la ordenanza y la del art. 7 de la Ley n.º 10406) surge -sin mayor esfuerzo interpretativo- la magnitud del conflicto y la necesidad de que este sea resuelto con la mayor celeridad posible por el TSJ. Ello, además y como se ha visto en el considerando anterior, en tanto Tanti forma parte de los municipios que, en la dimensión institucional, se denominan de “autonomía semiplena”; es decir, por mandato de la CP (art. 181), no cuentan con COM propia, sino que en sus bases organizativas dependen de la LOM (CP, art. 184 y art. 104, inc. 10). A ello hay que sumar que, de cara a las próximas elecciones locales, la Ordenanza n.º 1356/22 se propone “adecuar y concordar la normativa aplicable” (art. 106) y, en ese afán, programa o proyecta implícitamente algo diferente que la LOM. Esto es, que el intendente, concejales y miembros del Tribunal de Cuentas, que, por ejemplo, hubieran sido elegidos para el período 2015-2019 y reelegidos para el mandato 2019-2023 -en los términos de la LOM, según la reforma efectuada por la Ley n.º 10406-, podrían postularse nuevamente para el ciclo 2023-2027.

La confrontación descrita se ve potenciada por otro factor, también ponderado por el TSJ como elemento coadyuvante del peligro que debía ser conjurado mediante el dictado de la medida cautelar objetada. Los arts. 21 y 22 de la ordenanza en cuestión también posibilitan que el intendente convoque

a elecciones en Tanti sin tener como referencia temporal la que efectuara el Poder Ejecutivo en la órbita provincial, como expresamente manda la LOM (art. 143, según la reforma introducida por la Ley n.º 10407). Esto implica que, sin la suspensión dispuesta por el TSJ, el Departamento Ejecutivo de Tanti podría haber efectuado el llamado, *“de forma inmediata, bajo el régimen de la Ordenanza n.º 1356/22, con los riesgos institucionales y la incertidumbre que esto generaría”*[23] respecto de si las actuales autoridades, por ejemplo, podrían participar (o no) del referido proceso electoral. En este punto corresponde subrayar que el propio recurrente reconoce que el art. 143 de la LOM está plenamente en vigor desde que *“no ha sido tachado de inconstitucional”* (p. 11, ídem). Por ende, todas sus manifestaciones acerca de que dicha disposición configura *“un avance intolerable”* sobre la autonomía municipal y una presunta forma de sujetar los comicios *“a la voluntad discrecional y [a la] oportunidad política de conveniencia del gobernador”* (p. 11, ídem) constituyen respetables puntos de vista, pero sin relevancia jurídica para lo que se discute en esta causa, principalmente en esta fase cautelar, que es la colisión objetiva entre disposiciones formalmente válidas.

De lo desarrollado puede advertirse lo impertinente que resulta la afirmación del recurrente de que el TSJ habría dictado la medida cautelar sin un análisis fundado (cfr. la p. 3, ídem) o de forma dogmática (cfr. la p. 6, ídem), y en oposición a lo que había dictaminado el MP, cuyo pronunciamiento - corresponde subrayarlo- no es vinculante para el TSJ.

A diferencia de lo que postula el Sr. Azar, en la resolución en cuestión, en todo momento, el TSJ recalcó el peligro institucional que proyectaba -y proyecta- la fricción entre las disposiciones en disputa. Esto, desde que, *“por medio de una normativa electoral (autorizada por la misma LOM, art. 30, inc. 12), el municipio en cuestión ha alterado el cómputo de la periodicidad de los mandatos de las autoridades locales, fijado por la Legislatura de la provincia en la LOM”*[24]. Y, en el mismo sentido, había rematado: *“El conflicto normativo presenta una entidad que amerita examinar si la regulación municipal es contraria a las atribuciones reconocidas por la CP, en forma exclusiva, a la Provincia (CP, art. 184)”*.

Conviene insistir en lo anterior. En la antesala de un año electoral, la búsqueda de certeza y la

obligación de despejar posibles incertidumbres se vuelve más acuciante. Como lo tiene dicho el TSJ, ello, en atención a *“la particular impronta que reviste todo proceso electoral y que exige una mayor intensidad en la preservación de la seguridad jurídica”*[25]. Esto, precisamente, *“se traduce en etapas o fases que se clausuran por obra de la preclusión y no solo respecto de la administración electoral, sino también respecto del ejercicio (y resguardo judicial) de los derechos por parte de los involucrados”*[26]. En ello radica el peligro de que las bases de este entramado resulten contradictorias, que no sean precisas o que no estén debidamente jerarquizadas. Precisamente, por eso, el TSJ entendió justificada la necesidad y la urgencia de la medida cautelar, en tanto la LOM y la ordenanza en cuestión difieren sobre dos cuestiones clave. Por una parte, la oportunidad para convocar a elecciones, acto que desencadena el proceso electoral en propiedad. Y, por otra parte, la regulación relativa a cómo debe computarse el mandato en curso (2019-2023). Esto es, si debe ser reputado como el segundo -y definitivo- para quienes hubieran sido elegidos en el año 2015 y reelegidos en el año 2019 (en los términos de la Ley n.º 10406) o si, por el contrario, no debe revestir ningún efecto para quienes en las condiciones descriptas aspiraran a postularse nuevamente para el período 2023-2027 (en los términos del art. 106 de la Ordenanza n.º 1356/22).

En otras palabras: de la resolución del presente conflicto depende nada menos que la determinación - con estricto ajuste al marco constitucional vigente en Córdoba- de quiénes podrán participar de los próximos comicios. Ahora puede advertirse la fragilidad de la crítica intentada por el recurrente. Es cierto: al igual que la LOM (arts. 13, 39 y 78), la ordenanza prevé que las autoridades municipales duren cuatro años en los cargos y que solo puedan ser reelegidas en forma consecutiva por una sola vez (arts. 98, 100 y 101), como afirma el Sr. Azar (cfr. la p. 3, ídem). El problema no es ese, sino cuál período ha de ser computado como el primero, en virtud de que las disposiciones de la Ley n.º 10406 y las de la norma de Tanti (art. 106) resultan abiertamente contradictorias. Con semejante desacuerdo normativo, sobre una cuestión tan delicada -en la que está en juego nada menos que el derecho de elegir y de ser elegido-, no es posible convocar a elecciones y esa es la razón de ser última de la suspensión cautelar dispuesta. En efecto, no debe perderse de vista que, en el momento de oficializar

una lista, los candidatos suscriben “*una declaración jurada*”, en virtud de la cual aceptan los cargos para los que han sido nominados, pero “*también las reglas constitucionales y legales de juego electoral a las que queda[n] sujetas tales postulaciones*”[27].

Como consecuencia, el Sr. Azar se equivoca cuando minimiza la entidad de lo que está en debate al entender que “*se trata sólo de la interpretación de una cláusula transitoria* [en alusión al art. 106 de la ordenanza de Tanti]” (p. 3, ídem) o cuando da por sentado que “*la ordenanza puede apartarse de la LOM*” (p. 3, ídem). Por el contrario, aquí está en cuestión la arquitectura misma diseñada por la CP para que coexistan armónicamente los diferentes niveles de gobierno (provincial, municipal y comunal), con sus respectivas competencias.

Por otra parte, dicha dimensión sustantivo-constitucional impacta necesariamente en la función garantizadora de “*toda la normativa relativa a la pureza del procedimiento electoral*”[28]. Porque, como lo ha subrayado el TSJ, “*el acceso al poder se verifica mediante procedimientos institucionalizados jurídicamente en los que se requiere una racionalidad procedimental de tipo ético*”[29], cuyas bases deben estar perfectamente determinadas de antemano. Precisamente, como esos fundamentos hoy están puestos en fuerte tensión en Tanti, el TSJ se ha visto obligado a suspender provisoriamente la ordenanza para despejar cualquier incertidumbre antes de que se desencadene el proceso electoral. Esto, de tal manera que la convocatoria a elecciones y el marco normativo de quienes estuvieran habilitados para postularse resulte indubitable y con estricta sujeción al marco constitucional (provincial y nacional). Por ende, y tal como lo ha dicho el máximo tribunal de justicia de la Nación, “*la protección de las instituciones es un deber fundamental de esta Corte, que excede claramente el propósito electoral de un participante*”[30]. Esto último es lo que ha perseguido el TSJ con la referida medida cautelar.

b. La norma fue bloqueada para posibilitar su control y adecuación constitucional antes de que se ponga en marcha el proceso electoral en propiedad

La segunda batería de argumentos desplegada por el recurrente apunta a que el TSJ habría ordenado la suspensión total de la Ordenanza n.º 1356/22 cuando el actor solo ha cuestionado una cláusula

transitoria (el art. 106). Por esta vía -sostiene-, se habría bloqueado un régimen electoral completo e innovador y sin habersele dado intervención al municipio. Por ello, y en síntesis, entiende que lo resuelto deviene exorbitante, vulnera atribuciones autónomas propias del municipio y “*conlleva un alto grado de prejuizgamiento*” (p. 4, ídem).

Tampoco le asiste razón al Sr. Azar. En el Auto n.º 160/22, se dejó en claro que, dado el peligro que se ha generado, no se advertía “*otra medida más útil y menos gravosa -en términos institucionales- que ordenar a la Municipalidad de Tanti que se abstenga [abstuviera] de aplicar la referida ordenanza hasta que el TSJ no se expida sobre el fondo de lo debatido*”[31]. Precisamente, dada la unidad sistemática que comporta dicha norma, en tanto establece un régimen electoral completo (cfr. los arts. 1, 102 y 104), el TSJ no podía -por medio de un juicio meramente cautelar- ingresar al control de constitucionalidad de cada disposición. Esto, además de apresurado, sí hubiera significado un adelanto de opinión. Por ello, se identificaron -como ejes- las previsiones que, en virtud de una mera lectura, resultan contradictorias con los mandatos de la LOM (según las reformas introducidas por las leyes n.º 10406 y n.º 10407); es decir, las referidas a cuál mandato debe ser considerado como el primero (el art. 106 de la ordenanza, en contraste con el art. 7 de la Ley n.º 10406) a los fines de la reelección de las autoridades locales, así como las que fijan cuándo debe ser efectuado el llamado a elecciones (los arts. 21 y 22 de la ordenanza, en contraste con el art. 143 de la LOM, según la modificación supuesta por la Ley n.º 10407). Estos fueron los indicadores de que, en forma directa y con carácter preventivo, en la instancia originaria del TSJ, debía controlarse si la ordenanza había desbordado la atribuciones del municipio y, por ende, el marco constitucional, como esgrime el actor. Ahora bien, el hecho de que el actor hubiera centrado su cuestionamiento en el art. 106 (cláusula transitoria clave para la cuestión de la reelección), tal circunstancia no puede ser entendida como una limitación para el control de constitucionalidad directo, en la órbita de su competencia originaria, que le cabe al TSJ, y antes de que la norma comience a producir efectos en relaciones jurídicas concretas. Precisamente, en eso radica la excepcionalidad de la vía que abre una ADI: esa “*suerte de juicio a la norma*” o de *‘juicio a la validez de las normas cuestionadas por su presunta inconstitucionalidad per*

se [por sí misma]”[32].

Conviene insistir en lo anterior. En cuestiones de diseño institucional, como acontece en esta causa, en que está en entredicho -nada menos que- la armonización de atribuciones de la Provincia (a través de la LOM) y de un municipio, la profundidad del control excepcional que abre una ADI no puede quedar subordinada o circunscribirse a lo que hubiera denunciado el accionante. Hacerlo así supondría razonar como si este fuera un caso regulado por el derecho privado. Pero, al mismo tiempo, supondría licuar la potencialidad que encierra toda ADI: la de examinar la compatibilidad constitucional y convencional de la norma cuestionada (en toda su amplitud), prácticamente, desde su incorporación misma al ordenamiento jurídico, siempre que la cuestión hubiera si planteada por una parte interesada (legitimada) y en un caso concreto.

En otras palabras, una vez que están dados los presupuestos para activar el control directo de constitucionalidad -tal como lo ha admitido el TSJ en estas actuaciones por medio del Auto n.º 160/22-, el examen de compatibilidad de cláusulas en las que, por ejemplo, estuvieran en juego la elección popular de autoridades o la periodicidad de sus mandatos -con el consiguiente impacto en el entramado republicano y en la democracia representativa- no puede depender enteramente de lo que hubiera peticionado una parte. Porque, por esa vía, la supremacía de las normas de máxima jerarquía o relevancia oscilaría en torno a tal circunstancia y, entonces, pasaría a ser aleatorio el mandato de la CP (art. 161), según el cual “[l]os tribunales y juzgados de la provincia, en el ejercicio de sus funciones, aplican esta Constitución y los tratados interprovinciales como ley suprema, respecto de las leyes que haya sancionado o sancione la Legislatura”. Dicha obligación, por cierto, adquiere especial significación para el TSJ, en tanto le cabe controlar, en forma “*originaria y exclusiva*”, la constitucionalidad (o no) de “*las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones, Cartas Orgánicas y ordenanzas, que estatuyen sobre materia regida por esta Constitución*” (CP, art. 165, inc. 1, apart. a; lo destacado con negritas nos pertenece).

Ahora puede apreciarse la fragilidad de la crítica del Sr. intendente de que el TSJ habría dejado sin efecto un régimen electoral completo sin que el demandante hubiera justificado una petición de tal

dimensión (cfr. la p. 6, ídem). Esto, en tanto dicha objeción olvida o desatiende que al TSJ le cabe despejar el grave conflicto normativo que ha puesto a la ordenanza de Tanti en contradicción con la LOM. Y lo mismo puede decirse del cuestionamiento de que el TSJ, mediante la suspensión de “*un acto legislativo de un Estado autónomo* [en alusión a Tanti]” (p. 4, ídem), habría alterado “*la voluntad y la soberanía popular (art. 3, CP)*” (p. 4, ídem). Ello, desde que el recurrente pareciera conferirle a la ordenanza un estatus normativo que, incluso, la pondría al margen del control exclusivo conferido por la propia CP al TSJ (art. 165, inc. 1, apart. a), según se ha destacado en el párrafo anterior.

Por otra parte, en el momento de ordenar a Tanti que, en forma provisoria, se abstuviera de aplicar la ordenanza en cuestión, el TSJ tuvo en cuenta que esta era la oportunidad para, en aras de la seguridad que debe primar en todo proceso electoral, despejar las dudas constitucionales que se ciernen sobre el marco normativo que ha de regir la celebración de los comicios del próximo año en dicha localidad. Y, en ese sentido, resultaba clave conjurar la posibilidad de que, por ejemplo, se llamara a elecciones inmediatamente, en los términos de los arts. 21 y 22 de la ordenanza, que, a diferencia de la LOM, no circunscribe la convocatoria a lo que ha fijado el legislador en el orden provincial (LOM, art. 143).

Corresponde insistir en lo anterior. El cuadro que se acaba de describir no hubiera hecho más que agravar las cosas, porque el llamado habría desencadenado el proceso electoral en Tanti sin que hubiera sido despejada la colisión normativa. Precisamente, esto es lo que ha tratado de evitar el TSJ con la suspensión total de la ordenanza. Ello, de manera que, con la máxima celeridad, en atención a la entidad de los derechos y atribuciones en juego, pudiera expedirse sobre la controversia de fondo.

En ese sentido, corresponde efectuar la siguiente precisión. El fenómeno electoral transcurre a través de ciclos o períodos, que, a su vez, son los que median entre unos comicios y otros. En ese sentido, para la decisión adoptada por el TSJ ha sido clave que, considerando el ciclo electoral 2023, Tanti se encuentre transitando la denominada *fase preproceso electoral*, previa al *proceso electoral* propiamente dicho, que se desencadena con el llamado a elecciones en una fecha determinada.

Desde la doctrina suele marcarse que, a medida que avanza la *fase preproceso electoral* y se aproxima la siguiente, la posibilidad de introducir modificaciones normativas y/o procedimentales va quedando

cada vez más acotada o restringida, dado que tales mutaciones podrían afectar el normal desenvolvimiento del *proceso electoral*. Así, suele explicarse que, en ese trance, por ejemplo, si se reformara el régimen de convocatoria a elecciones, ello podría impactar en las reglas vigentes del proceso comicial, con la consiguiente afectación a todos los actores interesados en sumarse a la contienda. Lo mismo si ello sucediera respecto del régimen de inhabilidades, por cuanto la alteración podría importar -en relación con las fuerzas políticas y sus candidatos- un cambio relevante en las habilitaciones y restricciones para la definición de las postulaciones y, con ello, el diseño e integración de las respectivas listas.

En definitiva, en la *fase preproceso electoral*, las posibilidades de reforma (normativa o procedimental) devienen inversamente proporcionales al tiempo que falta para el inicio del *proceso electoral* en propiedad. Por ello, tales decisiones comienzan a entrar en un umbral jurídico asimilable al de las denominadas “categorías sospechosas” (a la luz del principio de igualdad). En efecto, esto, dado que, inevitablemente, sus efectos se proyectan en favor o en contra de los distintos actores políticos y de las estructuras partidarias organizadas para participar de la contienda electoral.

En función de lo desarrollado, el TSJ tenía en claro algo insoslayable en términos institucionales. Tras la entrada en vigor de la ordenanza en cuestión (en el mes de octubre del corriente año) y tras la ADI planteada en su contra, la suspensión provisoria de ella -en su totalidad- era lo único que podía impedir que, de la fase actual (*preproceso electoral*), se pasara a la siguiente (*proceso electoral* en propiedad) mediante la convocatoria a elecciones. Esto, por el peligro que hubiera significado que este último avanzara con el telón de fondo de un conflicto sin resolver. Ello, debido a la discordancia que media entre las disposiciones de la LOM y las de la ordenanza en Tanti en una cuestión sumamente delicada: el mandato que debe computarse como el primero a los fines de la única reelección consecutiva admitida (para el intendente, concejales y miembros del Tribunal de Cuentas) por ambos marcos normativos.

Como consecuencia, el Sr. Azar se equivoca cuando expresa que la orden precautoria ha privado a la comunidad de Tanti de un régimen electoral innovador (cfr. las pp. 3 y 12). Por el contrario, con dicha

medida solo se ha evitado -y en forma estrictamente transitoria- que pudiera llamarse a elecciones cuando todavía no está resuelta la discrepancia normativa a la que se ha hecho referencia. Precisamente, la *fase preproceso electoral* en curso es la que sirve como hiato o *ventana* para que el TSJ, en forma directa y con la premura que lo exigen las circunstancias, se pueda expedir sobre la cuestión de fondo. Otra vez: aquí se aprecia la valía institucional del control preventivo que conlleva la habilitación de una ADI; esto es, antes de que la norma impugnada produzca efectos en relaciones jurídicas concretas.

En otras palabras: tal como se lo ha destacado en el Auto n.º 160/22, mediante la suspensión provisoria se han conjurado “*los riesgos institucionales y la incertidumbre*” que generaría el seguir avanzando en las fases del ciclo electoral 2023, con la posibilidad de planteos y de acciones judiciales que podrían viciar la legitimidad del *proceso electoral en propiedad*. Esto, cuando aún falta determinar si la ordenanza en cuestión ha alterado (o no) las reglas mismas de distribución de competencias -entre diferentes niveles de gobiernos- proyectadas por la propia CP; en este caso, entre la Provincia (a través de la LOM) y la Municipalidad de Tanti.

c. La Municipalidad de Tanti no puede aducir violación del derecho de defensa desde que ha tenido la oportunidad de recurrir lo resuelto por el TSJ

Finalmente, queda por tratar lo atinente a los argumentos de índole procesal planteados por el representante de la parte demandada. En primer lugar, el Sr. Azar afirmó que la medida cautelar fue adoptada sin habersele dado intervención previa a la Municipalidad de Tanti (cfr. la p. 4, ídem). Pero esto no puede ser considerado como un agravio en propiedad, porque es algo que singulariza a las disposiciones de este tipo. Esto, precisamente, porque “*los procesos cautelares se caracterizan por la superficialidad del conocimiento, ya que las decisiones que en él se adoptan no son el resultado de un juicio de certeza, sino de mera probabilidad de la existencia del derecho alegado*”[33]. En efecto, es lo que establece el CPCC (art. 458), según el cual “[l]as medidas se ordenarán y cumplirán sin audiencia del contrario”.

Como consecuencia, la falta de sustanciación denunciada no puede ser vista -como dice el Sr. Azar

(cfr. la p. 4, ídem)- como una violación de las garantías que hacen al debido proceso (como el derecho de defensa), en tanto “*se trata de una postergación del contradictorio*”[34] y atento a que el presunto afectado, una vez que toma conocimiento, puede impugnarla. Esto último es lo que, justamente, ha llevado a considerar admisible el tratamiento del recurso de reposición ensayado por el intendente de Tanti, tal como se ha explicado en la parte introductoria del presente considerando.

En segundo lugar, tampoco resulta procedente la afirmación de que las medidas cautelares solo serían plausibles en el marco de los procesos de ejecución, pero no en los declarativos, como los que supone una ADI. Esta tesitura ya ni siquiera es sostenida en el orden federal[35], en el que la ADI se rige bajo otros parámetros. A ello hay que sumar que el TSJ tiene una larga jurisprudencia -bien consolidada- relativa a que el carácter de la ADI no impide una decisión provisoria con el fin de asegurar que, llegado el caso, lo dispuesto por medio de la sentencia de fondo no se torne inútil. Así, por ejemplo, se dijo que, “*en principio, la sola circunstancia de tratarse de una acción declarativa de certeza [constitucional] no excluye su procedencia, en tanto se den los demás requisitos necesarios para su admisión*”[36]. Por ello, en numerosos precedentes, el TSJ concedió medidas de tal tipo[37].

La misma suerte corre -en tercer lugar- la proposición de que, en forma excepcional, podría admitirse una resolución precautoria que suspendiera los efectos de un acto de los poderes públicos (cfr. la p. 13, ídem), siempre que no mediara coincidencia e identidad entre lo peticionado en forma cautelar y lo que se demandara como pretensión de fondo. Otra vez, el TSJ dispone de pronunciamientos en los que, cuando estaba en juego la protección o satisfacción de derechos de delicada textura, esa presunta coincidencia no ha impedido la procedencia de la medida provisional. Así, por ejemplo, se ha considerado posible tal cosa “*si existieran fundados motivos para temer que los derechos que pudieran reconocerse en una posterior sentencia se volverían ilusorios o de improbable cumplimiento, con la consecuente producción de perjuicios de muy dificultosa o imposible reparación*”[38]. Esto, amén de que también se ha aclarado que ello no podía entenderse como un anticipo de opinión[39].

Conviene puntualizar que, a lo largo del Auto n.º 160/22 y de la presente resolución, se han dado

fuertes razones acerca del interés público comprometido y de las urticantes cuestiones institucionales en juego que ameritaban el dictado de la referida medida, sin que pudiera verse en ello -desde una óptica procesal restrictiva- una forma de prejuzgamiento o, peor, como una afectación del debido proceso. Esto último, con más razón cuando, a través del recurso de reposición incoado, la parte demandada ha tenido la posibilidad de discutir lo decidido.

Finalmente, la contracautela requerida por el Sr. Azar tampoco es viable. Esto, en atención a que se trata de un “*conflicto estrictamente normativo*”, como se ha dicho en el Auto n.º 160/22, en el marco de un proceso de carácter constitucional. En efecto, lo que aquí están en discusión son cuestiones de alta relevancia institucional -intangibles y difíciles de mensurar-, que hacen a cómo deben armonizarse competencias provinciales y municipales en la estructura de la CP y que repercuten en derechos público-electorales (como los de elegir y ser elegidos, estrictamente, de acuerdo con el marco jurídico imperante en Córdoba).

Corresponde remarcar que, en su recurso, el Sr. intendente de Tanti ha introducido numerosas cuestiones que hacen o que se conectan con el fondo de lo que está en controversia (por ejemplo, el alcance de la autonomía municipal, la ubicación de la LOM en ese diseño, el radio de las potestades reglamentarias de los municipios, las virtudes del Código Electoral sancionado en esa localidad, entre otras). Por ende, dichos tópicos no pueden ser abordados en esta etapa preliminar (precautoria), porque hacerlo significaría penetrar en aquello que será tratado y delimitado en el momento de emitir la sentencia.

III. COSTAS

En relación con las costas devengadas, en razón de la solución que se propicia, de la entidad y complejidad de las cuestiones constitucionales discutidas, corresponde que sean impuestas por el orden causado, en virtud del art. 130 del CPCC.

Por ello, por los fundamentos desarrollados, y habiéndose expedido el Ministerio Público,

SE RESUELVE:

I. No hacer lugar, por manifiestamente inadmisibles, a la recusación -con expresión de causa-

formulada por el representante de la parte demandada (Municipalidad de Tanti) contra los siete integrantes del Tribunal Superior de Justicia, en el marco de una decisión precautoria (art. 24, inc. 2, del CPCC).

II. No hacer lugar al recurso de reposición interpuesto por la parte demandada contra el Auto n.º 160 (fecha el 24 de octubre del 2022), del TSJ.

III. Imponer las costas devengadas por el orden causado (art. 130 del CPCC).

Protocolícese, hágase saber, dese copia y bajen.

[1] Díaz Villasuso, Mariano; *Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Córdoba*, Advocatus, Córdoba, 2013, t. I, p. 114.

[2] Díaz Villasuso, Mariano; *Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Córdoba*, ob. cit., t. I, p. 114.

[3] Díaz Villasuso, Mariano; *Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Córdoba*, ob. cit., t. I, p. 114.

[4] TSJ, en pleno, Secretaría Electoral y de Competencia Originaria (SECO), Auto n.º 160 (24 de octubre de 2022), “Mojica”.

[5] La Ley n.º 10406 fue sancionada el 1 de diciembre de 2016 y fue publicada en el Boletín Oficial el 5 de enero de 2017.

[6] TSJ, en pleno, SECO, “Mojica”, ant. cit.

[7] TSJ, en pleno, SECO, “Mojica”, ant. cit.

[8] TSJ, en pleno, SECO, “Mojica”, ant. cit.

[9] Gelli, María Angélica; *Constitución de la Nación Argentina (comentada y concordada)*, La Ley, Bs. As., 2018, t. II, p. 723.

[10] Gelli, María Angélica; *Constitución de la Nación Argentina (comentada y concordada)*, ob. cit., t. II, p. 724.

[11] Gelli, María Angélica; *Constitución de la Nación Argentina (comentada y concordada)*, ob. cit., t. II, p. 724.

[12] Gelli, María Angélica; *Constitución de la Nación Argentina (comentada y concordada)*, ob. cit., t. II, p. 724.

[13] Gelli, María Angélica; *Constitución de la Nación Argentina (comentada y concordada)*, ob. cit., t. II, p. 724.

- [14] Ábalos, María Gabriela; “El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994”, Revista Cuestiones Constitucionales (Tacna, Chile), 2003, n.º 8, p. 24, entre otras. En el mismo sentido, Hernández, Antonio María; *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Depalma, Bs. As., 1997. Y, también, del mismo autor, cfr. *Derecho municipal (parte general)*, Universidad Autónoma de México, 2003, pp. 152, 318, 320, 322, 331, 332, 338, 339 y 503.
- [15] Gelli, María Angélica; *Constitución de la Nación Argentina (comentada y concordada)*, ob. cit., t. II, p. 724.
- [16] Real Academia Española; *Nueva gramática de la lengua española*, Madrid, 2009, p. 1782.
- [17] Real Academia Española; *Nueva gramática de la lengua española*, ob. cit., p. 1782.
- [18] TSJ, en pleno, SECO, “Mojica”, ant. cit.
- [19] TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 11 (18 de abril de 2018), “Córdoba Cable”, entre muchos otros.
- [20] TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 151 (26 de agosto de 2021), “García Elorrio” (considerando n.º III), suscripto en forma unánime.
- [21] TSJ, en pleno, SECO, “García Elorrio” (considerando n.º III), ant. cit.
- [22] TSJ, en pleno, SECO, “Mojica”, ant. cit. Y, en el mismo sentido, los autos n.º 113 (3 de diciembre de 2018), “Cámara de Industriales Metalúrgicos y de Componentes de Córdoba (CIMCC)”, y el n.º 17 (2 de julio de 2020), “Scoppa”.
- [23] TSJ, en pleno, SECO, “Mojica”, ant. cit.
- [24] TSJ, en pleno, SECO, “Mojica”, ant. cit.
- [25] TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 44 (24 de junio de 2019), “Quinteros”.
- [26] TSJ, en pleno, SECO, “Quinteros”, ant. cit.
- [27] TSJ, en pleno, SECO, “Quinteros”, ant. cit.
- [28] TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 16 (4 de julio de 2011), “Unión Vecinal Todo por la Villa”.
- [29] TSJ, en pleno, SECO, “Unión Vecinal Todo por la Villa”, ant. cit.
- [30] Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), Fallos, 328:175 (considerando n.º 11 del voto de la mayoría).
- [31] TSJ, en pleno, SECO, “Mojica”, ant. cit.
- [32] TSJ, en pleno, SECO, “Mojica”, ant. cit.
- [33] Díaz Villasuso, Mariano; *Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Córdoba*, ob. cit., t. III, p. 28.

[34] Díaz Villasuso, Mariano; *Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Córdoba*, ob. cit., t. III, p. 39.

[35] Cfr. Sagüés, Néstor Pedro; *Compendio de derecho procesal constitucional*, Astrea, Bs. As., 2009, pp. 396/397.

[36] TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 236 (4 de noviembre de 2016), “Cámara Argentina de Empresas de Fuegos Artificiales”.

[37] Cfr. TSJ, en pleno, los autos n.º 114 (3 de junio de 2021), “LACE S. A.” y n.º 113 (3 de diciembre de 2018), “Cámara de Industriales Metalúrgicos y de Componentes de Córdoba”, entre otros.

[38] TSJ, en pleno, Auto n.º 208 (23 de noviembre de 2021), “Cavalie”.

[39] Cfr. TSJ, en pleno, “LACE S. A.” y “Cámara de Industriales Metalúrgicos y de Componentes de Córdoba”, ant. cit.

Texto Firmado digitalmente por:

LOPEZ PEÑA Sebastian Cruz

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2022.12.07

SESIN Domingo Juan

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2022.12.07

TARDITTI Aida Lucia Teresa

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2022.12.07

RUBIO Luis Enrique

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2022.12.07

BLANC GERZICICH Maria De Las

Mercedes

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2022.12.07

CACERES Maria Marta

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2022.12.12

ANGULO MARTIN Luis Eugenio

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2022.12.07