



PODER JUDICIAL DE CÓRDOBA

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

 12/12/2022 - Protocolo de Autos

Nº Resolución: 170

Año: 2022 Tomo: 4 Folio: 1173-1183

EXPEDIENTE SAC: 11363296 - DELBONO DANIEL NICOLAS C/ PROVINCIA DE CORDOBA - ACCION DECLARATIVA DE
INCONSTITUCIONALIDAD

PROTOCOLO DE AUTOS. NÚMERO: 170 DEL 12/12/2022

AUTO

Córdoba,

Y VISTOS: Estos autos, caratulados “**DELBONO, DANIEL NICOLÁS C/ PROVINCIA DE
CÓRDOBA – ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD**”

(expte. n.º 11363296), en los que el actor promovió una acción declarativa de inconstitucionalidad (ADI) por medio de la que ha cuestionado la constitucionalidad de los arts. 4 y 7 de la Ley n.º 10406.

DE LOS QUE RESULTA:

1. El accionante, en su carácter de intendente de la localidad de Pasco (departamento General San Martín), dedujo la ADI el 28 de octubre de 2022 (operación electrónica [OE] n.º 10923803) a los fines se declare la inconstitucionalidad de los artículos 4 y 7 de la Ley n.º 10406, en tanto modifican cláusulas de la Ley n.º 8102 (Orgánica Municipal, LOM). Además, solicitó que, en forma precautoria, las disposiciones cuestionadas, no sean aplicadas a las próximas elecciones previstas para el año 2023 (cfr. la p. 2 del escrito, en su versión electrónica).

En la presentación, además de citar referencias doctrinarias y precedentes jurisprudenciales que considera favorable a su pretensión, manifestó que el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) resulta competente de conformidad con el art. 165 (inc. 1, ap. a), de la Constitución provincial (CP).

Asimismo, esgrimió lo siguiente:

1.1 Legitimación

Afirmó que es titular del derecho subjetivo, de carácter constitucional y público, de presentarse nuevamente como candidato a intendente, en las elecciones del año 2023, lo que actualmente se encuentra vulnerado por la ley objetada. Agregó que se encuentra configurado un caso concreto. Asimismo, señaló que los arts. 3 y 5 de la referida norma también son inconstitucionales en cuanto “*limitan la reelección por tiempo indefinido*” (p. 2, ídem) de los miembros de los tribunales de cuentas y de los concejales, respectivamente, pero aclaró que no se encuentra legitimado para solicitar la inconstitucionalidad de tales previsiones.

También destacó que la ADI ha sido ensayada de forma preventiva y teniendo en miras que los próximos comicios municipales tendrán lugar en el año 2023, 30 días antes o después de que el Gobierno provincial haya llamado a elecciones para gobernador, legisladores e integrantes del Tribunal de Cuenta (art. 143, LOM, reformado por el art. 9 de la Ley n.º 10407).

1.2 Oportunidad

Por otra parte, el actor aseveró que ha articulado la acción en tiempo oportuno. Ello -acotó- toda vez que, si bien la Ley n.º 10406 fue sancionada y publicada en los años 2016/2017, respectivamente, su derecho constitucional de ejercer un cargo público y de trabajar “*se ve vulnerado en este momento, es decir, a meses de que el Gobierno provincial llame a elecciones en el año 2023*” (p. 2, ídem). Argumentó que plantear la ADI en 2017 “no tenía sentido”, puesto que “*no sabía si ganaría las elecciones en aquella oportunidad y si en la actualidad iba a ser su deseo continuar compitiendo por el cargo de intendente*” (p. 2, ídem). Como ahora sabe que está decidido a participar de las elecciones de 2023, es cuando advierte que su derecho de participar y de trabajar se encuentra “*restringido y limitado*” (p. 2, ídem), por lo cual este es el “*momento temporal*” (p. 3, ídem) para la ADI.

1.3 Hechos

En el escrito, con referencia a las actas de proclamación acompañadas, relató que fue elegido intendente de Pasco para el período 2007/2011 y lo mismo para los siguientes mandatos: 2011-2015,

2015-2019 y 2019-2023 (cfr. la p. 3, ídem). Añadió que es su intención volver a presentarse como candidato en las próximas elecciones (2023), derecho de máxime raigambre (art. 14 de la Constitución de la Nación, CN) que se ve afectado por los arts. 4 y 7 de la Ley n.º 10406. Tal circunstancia, según entiende, “*amerita este planteo*” (p. 3, ídem).

1.4 Fundamentos

En la demanda, el intendente de Pasco también invocó lo siguiente:

a) El art. 7 de la norma en cuestión es inconstitucional, porque contraría las disposiciones de una ley de rango superior, como el art. 7 del Código Civil y Comercial (CCC). En ese sentido, precisó que el art. 7 de la Ley n.º 10406 preveía que, a los efectos de su aplicación, el mandato en curso (2015-2019) cuando aquella fue sancionada debía entenderse como el primero de los intendentes, concejales y miembros de tribunales de cuentas [de las localidades que se rigieran por la LOM]. En esa línea y teniendo en cuenta que la referida norma había entrado en vigencia en el año 2017, enfatizó que la aludida cláusula suponía “*aplicar una nueva ley a un acontecimiento pasado o en proceso*” (p. 4, ídem) si se considera que él había sido elegido para el período 2015-2019. Todo ello -recalcó- a través de un mecanismo retroactivo que el CCC proscribiera (cfr. la p. 4, ídem).

En función del principio de jerarquía constitucional (CN, art. 31), según puntualizó, todas las normas y actos (estatales y privados) deben ajustarse al CCC. Por ende, de acuerdo con su lectura, “*lo correcto sería tomar el primer mandado del intendente (concejales y tribunos de cuenta) al período que va desde el 2019 hasta el 2023 y no como erróneamente pretende la ley en crisis*” (p. 4, ídem).

b) Por otro lado, subrayó que el art. 4 de la Ley n.º 10406, al haber modificado el art. 39 de la LOM [referida a la periodicidad de los mandatos y a que solo es admisible una reelección consecutiva], está en pugna con la CN, la CP y la propia LOM. Así, consideró que ha violado el art. 180 de la CP, que consagra la autonomía municipal (p. 5). Como consecuencia -insistió-, la Provincia “*ha excedido sus facultades y ha limitado el derecho de un intendente (también lo hizo con los demás funcionarios) a ser reelecto por tiempo indeterminado*”. En efecto, apuntó que la atribución que le ha conferido la CP [a la Legislatura] es la de sancionar la LOM “*para aquellos municipios que no cuenten con Carta*

Orgánica, conforme lo dice el art. 184 de la CP, pero ello no la habilita a dictar nuevas normas que restringen significativamente derechos adquiridos, como acontece en [este] caso” (p. 5, ídem). Este derecho -indicó- es el de *“trabajar como funcionario público (intendente) en la medida que el electorado así lo decida en las urnas”* (p. 5, ídem). Así, recordó que, en el año 2007, fue elegido cuando la LOM se limitaba a señalar que el intendente duraba cuatro años y podía ser reelegido. No obstante -dijo-, a raíz de la reforma introducida por la Ley n.º 10406 (a la LOM), se ha circunscripto dicha posibilidad a dos períodos solamente, cuando él *“ya tenía un derecho adquirido (reelección indefinida)”* (p. 6, ídem), con lo que se ha perjudicado la situación legal anterior.

c) También aseguró que el art. 4 de la Ley n.º 10406, al haber fijado la duración del mandato de los intendentes (art. 39, LOM), ha violado la propia cláusula de la LOM (art. 30, inc. 12) que faculta a los concejos deliberantes a dictar la ordenanza referida al régimen electoral. En esa línea, preguntó cómo es posible que un municipio pueda legislar sobre esa cuestión cuando *“una ley provincial (la n.º 10406) viene a poner límites a la reelección del intendente, por ejemplo”* (p. 6, ídem). A su entender, la prueba de que dicha atribución conferida por la LOM (art. 30, inc. 12) ha caído en desuso es que el Tribunal Superior de Justicia (TSJ), recientemente, dio trámite a la ADI interpuesta contra la Municipalidad de Tanti por haber establecido un *“régimen electoral (concretamente ha modificado, mediante ordenanza, el cómputo del primer período del intendente en contradicción con el art. 7 de la Ley n.º 10406)”* (p. 6, ídem).

Asimismo, según el accionante, otro ejemplo del presunto avance sobre la autonomía municipal radicaría en que el art. 8 de la Ley n.º 10406 invita a los municipios que contuvieran en sus cartas orgánicas (COM) un criterio distinto en materia de reelección a que armonicen sus disposiciones y las ajusten a la Ley n.º 10406. Por ende -indicó-, a las autoridades de Pasco (y de las otras localidades que no contarán con COM) se les impide que puedan ser reelegidas *“de manera indefinida ([se]las obliga a cumplir la ley), pero a las ciudades que hayan dictado su Carta Orgánica simplemente [se]las ‘invita’ a que se adecúen a la Ley n.º 10406”* (p. 6, ídem). Por esta vía -conjeturó-, se habría afectado el derecho a la igualdad (CN, art. 16), en tanto no se sabe cómo ha de jugar la referida sugerencia

respecto de los municipios con COM que hubieran legislado en sentido contrario (al de los arts. 4 y 7 de la Ley n.º 10406), aunque -arguyó- ya se ha visto qué pasa con los que no disponen de COM, como es el caso de Pasco (cfr. la p. 7, ídem). Para evitar esto, según su lectura, debe ser declarado inconstitucional el art. 4 de la Ley n.º 10406 y dejar vigente el anterior art. 39 de la LOM.

d) Por otra parte, el Sr. Delbono expresó que la norma objetada afecta su derecho de trabajar (CN, art. 14), dado que ha sido elegido intendente en el año 2007 y hasta la actualidad ha desempeñado ese cargo de forma ininterrumpida; ha participado en cuatro actos electorarios y ha sido reivindicado por la gente -en algunos períodos por amplia mayoría-, en ejercicio del derecho de elegir (CN, art. 22), y se ha formado para brindarles a los administrados una eficiente gestión (cfr. la p. 7, ídem). También observó que quienes participan de la vida democrática y trabajan como funcionarios públicos no pueden ser limitados por una ley provincial. En ese sentido -remarcó-, no debe perderse de vista la igualdad (CN, art. 16), porque, así como los empleados gozan de estabilidad laboral y no pueden ser despedidos sin justa causa (CN, art. 14 bis), no se puede restringir el derecho de aquellos cuya permanencia en el cargo depende pura y exclusivamente de la decisión popular (cfr. la p. 7, ídem).

e) Por último, el intendente lamentó la supuesta violación del art. 22 de la CN, en tanto se le cercena “*al ciudadano la posibilidad de elegir a un candidato porque ya fue reelecto en dos ocasiones*” (p. 8, ídem). Así, advirtió al TSJ que “*no se discute en esta acción la moralidad, inmoralidad, posición filosófica, espiritual, ni convicciones políticas a cerca de la re-reelección indefinida del intendente*” (p. 8, ídem). Simplemente -aclaró- le pide al TSJ que “*se expida respecto de la constitucionalidad o no*” (p. 8, ídem) de la disposiciones cuestionadas.

1.5 Medida cautelar

En su escrito, además, el accionante requirió que el TSJ, hasta que se pronuncie sobre el fondo, suspenda precautoriamente la aplicación de los arts. 4 y 7 de la Ley n.º 10406. Para ello, pidió que se tenga en cuenta la idiosincrasia y costumbres de las pequeñas localidades, como Pasco, en las que no suelen haber candidatos ni mucha gente interesada en participar, puesto que están dedicadas a sus proyectos privados y familiares (cfr. la p. 8, ídem). Ante esto -justificó- imposibilitarle que sea

reelegido “*es también perjudicar al electorado*” (p. 8, ídem). Respecto de los requisitos para la procedencia de la medida cautelar peticionada, argumentó lo siguiente:

a) La verosimilitud del derecho que invoca surge de que la fecha de las elecciones municipales para el año 2023 depende de cuándo, por su parte, el Gobierno provincial efectúe la convocatoria a comicios generales, razón por la cual resultaría imprescindible la suspensión de lo previsto por la Ley n.º 10406 hasta que el TSJ resuelva la inconstitucionalidad demandada.

b) En relación con el peligro en demorar el dictado de la medida cautelar, el Sr. Delbono explicó que la vigencia de la Ley n.º 10406 pone en peligro su candidatura y, en ese marco, no puede “*comenzar con el armado de listas, campaña, etc.*” (p. 9, ídem). Al mismo tiempo, aclaró que, si el TSJ considera prematuro expedirse sobre una cautelar relacionada con el art. 4 de la Ley n.º 10406, al menos, debería evaluar “*la posibilidad de suspender la aplicación del art. 7*” (p. 9, ídem) de la referida norma.

En definitiva, además de haber formulado reserva de plantear un caso federal, el actor pidió al TSJ que admita la ADI (y que le dé trámite), que dicte la medida cautelar solicitada y que, oportunamente, haga lugar a la demanda.

2. De la presentación efectuada, se corrió traslado al Ministerio Público Fiscal (decreto de fecha 31/10/2022) para que se pronuncie. Al hacerlo, su representante consideró que la acción intentada no reúne los presupuestos que habilitan la competencia originaria y exclusiva de este TSJ, por lo que debe ser declarada formalmente inadmisibles y, por consiguiente, inoficioso el tratamiento de la medida cautelar solicitada (Dictamen E, n.º 833; OE n.º 98878707).

Para pronunciarse en tal sentido, el Fiscal adjunto repasó la doctrina sentada por este TSJ en el caso “Quinteros” (Auto n.º 44 del 24/6/2019) y destacó que el planteo del actor, en tanto cuestiona la constitucionalidad de leyes vigentes “*que se le aplicaron durante casi seis (6) años*” no se condice con el carácter preventivo de la vía intentada y “*no puede tenerse por válidamente configurado el supuesto de procedencia vinculado a ella y al caso concreto de estas clases de acciones que su naturaleza requiere*” (p. 15 del dictamen). Asimismo, enfatizó que “*el demandante que comparece en carácter de candidato a Intendente de Pasco, ya ha sido intendente por el período 2007/2019,*

oportunidad en la cual podría haberse considerado legitimado para accionar por lo mismo que aquí plantea, sin que se haya entablado una acción de este tipo en aquel momento” (p. 14 del dictamen).

3. Así las cosas, se dictó el decreto con el consiguiente llamado de autos para resolver (OE n.º 90591953), el que, una vez firme, ha dejado al TSJ en condiciones de expedirse sobre la admisibilidad de la acción intentada, así como sobre la procedencia de la medida cautelar solicitada.

Y CONSIDERANDO:

I. PRESUPUESTOS PARA LA ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD

La parte actora requiere la actuación de este TSJ en virtud de su competencia originaria para entender de la acción declarativa de inconstitucionalidad planteada en los términos del artículo 165, inciso 1, apartado *a*, de la CP, así como de los artículos 11, inciso 1, apartado *a*, y demás concordantes de la Ley Orgánica del Poder Judicial n.º 8435. Esto demanda despejar en forma previa e ineludible si, en estos autos, concurren los presupuestos exigidos para admitir formalmente la ADI que ha sido deducida, tal como lo haremos a continuación, no sin antes precisar -a modo de introducción- qué distingue a esta acción del examen de constitucionalidad que también pueden desplegar los otros tribunales o jueces provinciales.

a. El control de constitucionalidad en Córdoba: dos vías posibles

Tal como lo tiene dicho el TSJ[1], el sistema procesal constitucional de la provincia combina la posibilidad de que el control de constitucionalidad sea ejercido de forma concentrada (con carácter preventivo y declarativo) por el TSJ en competencia exclusiva y originaria, y de forma difusa (por vía indirecta o incidental), por el resto de los tribunales. En el segundo caso, eventualmente, este Alto Cuerpo también puede intervenir, pero por vía recursiva.

En la primera hipótesis, el control lo es en virtud de una acción sustancial por medio de la cual, en el marco de un caso concreto, una parte interesada demanda en forma directa el ejercicio de la jurisdicción constitucional en instancia originaria, atribuida taxativamente por la CP al TSJ, para que despliegue en forma preventiva el examen de compatibilidad constitucional de leyes, decretos,

reglamentos, resoluciones, cartas orgánicas y ordenanzas municipales que dispusieran sobre materia regida por la CP o, en general, por el bloque de constitucionalidad federal.

Indudablemente, se trata de una acción de derecho público que nace de forma directa de la Constitución y cuyo fin es sanear el orden jurídico provincial de las normas tachadas de inconstitucionales, prácticamente desde el momento mismo de la incorporación de las disposiciones a dicho ordenamiento. Esto es lo que pone de manifiesto su carácter preventivo, en la medida en que el examen de constitucionalidad precede a la actividad de aplicación individualizada de la norma en cuestión. Este rasgo es central y marca la mayor diferencia con el control indirecto o por vía incidental (por ejemplo, instado a raíz de la oposición de una excepción o de una defensa de inconstitucionalidad), porque en esta hipótesis se evalúa ya el despliegue o el impacto de la disposición por su eventual afectación a derechos en juego en el marco de una determinada relación jurídica.

Conviene insistir en este punto: en la vía directa, la cuestión constitucional, en toda su pureza y autonomía, es el objeto central de la acción y, en el caso de ser admitida, el proceso debe concluir con una declaración que despeje la incertidumbre sobre la compatibilidad (o no) de la norma en cuestión con el bloque de constitucionalidad y de convencionalidad federal antes de que la disposición sea efectivamente aplicada. En cambio, en la vía indirecta, el planteo constitucional existe, pero de forma accesoria e inserto en una controversia principal a la cual accede incidentalmente y a la cual condiciona como cuestión prejudicial, que hay que resolver pero sin perder de vista la cuestión principal; en otras palabras, la duda constitucional carece de la autonomía y centralidad con la que se presenta en la ADI.

Ambas vías persiguen el mismo fin: asegurar el primado de la Constitución. Sin embargo, responden a alternativas procesales, situaciones y necesidades diferentes.

En la vía indirecta, el derecho del impugnante ya ha sido afectado por una violación consumada o se encuentra en trance de tal como producto de la aplicación de la norma objetada (por ejemplo: hipótesis de una acción de amparo), y el proceso sirve para reestablecer la vigencia y efectividad del orden

jurídico alterado por la disposición presuntamente inconstitucional. He aquí la función reparadora de esta variante, en la medida en que la causa de la impugnación es el perjuicio concreto sufrido con soporte, precisamente, en la norma cuestionada o en el régimen jurídico por ella establecido, cuya declaración de inconstitucionalidad por eso mismo se demanda.

En cambio, en la vía directa aún no se ha consumado ninguna violación (a ninguna relación jurídica), dado que solo media una amenaza -por parte de la disposición objetada- a un derecho que podría verse lesionado en una causa concreta que opera como una suerte de “caso testigo”, razón por la cual urge despejar la incertidumbre que pesa acerca de la compatibilidad constitucional de la norma en debate (ley, decreto, resolución, ordenanza, etc.). Esto es lo que explica por qué, en el caso de la ADI, la demanda se dirige contra el emisor de la norma (el Estado provincial o municipal, etc.) y no contra el beneficiario de aquella o del régimen establecido por ella[2], como ocurre en la vía indirecta.

En ambos casos, resulta imprescindible generar certeza, pero con sentidos distintos. En el caso de la ADI, lo primordial es despejar la incertidumbre constitucional que plantea la norma cuestionada, prácticamente desde su incorporación misma al ordenamiento jurídico (*ab origine*). Esto es lo que justifica que la búsqueda de seguridad se transforme en un bien en sí mismo y, por ello, el cometido de la sentencia ha de agotarse en la mera declaración del resultado que arroje el test de constitucionalidad al que se someta a la disposición impugnada. En cambio, en la vía indirecta lo que se busca es desterrar la incertidumbre que la norma tachada de inconstitucional, al aplicarse, provoca “*en la existencia, alcances o modalidades de la relación jurídica*”[3].

En otras palabras, el fin de la ADI es producir certeza respecto de la norma objetada y, por eso mismo, el control de constitucionalidad ejercido de forma directa por este TSJ se torna en el objeto de dicha acción.

En cambio, en la vía indirecta, la finalidad es llevar certeza a la relación jurídica ya concretizada y en desarrollo y, con ese cometido, los jueces se ven obligados a desplegar dicho examen de compatibilidad constitucional pero de forma incidental o refleja; esto es, al servicio del objetivo principal: clarificar los contornos de esa relación en particular, litigiosa, ya trabada, o de los derechos

en juego, afectados por el despliegue de la norma.

En definitiva, como lo ha precisado un sector de la doctrina, en la vía indirecta el objeto “*es hacer cesar un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica, mientras que en la acción declarativa de inconstitucionalidad el objeto es directamente la pretensión de que una norma sea declarada inconstitucional*”[4].

b. La exigencia de un caso concreto planteado por una parte interesada

Habiendo precisado qué distingue a la ADI del otro tipo de control de constitucionalidad posible, nos encontramos en condiciones de avanzar con los requisitos que la CP exige para su admisibilidad formal: que la cuestión constitucional planteada en forma directa lo sea en el marco de un caso concreto y por una parte interesada.

Ambos requisitos permiten afirmar que en Córdoba rige una acción concreta de inconstitucionalidad, que se “*caracteriza porque el reconocimiento de legitimación [para accionar] sólo se concede a quien tenga, de manera diferenciable, un interés tutelable*”[5]. Esto es lo que diferencia a esta variante de la acción abstracta de inconstitucionalidad, característica de los sistemas de control concentrado clásicos, en los cuales para impulsar la objeción contra la norma no se exige como condición imprescindible que el demandante ostente un interés directo o diferenciado que justifique su pretensión.

Los conceptos de “caso concreto” y de “parte interesada” están íntimamente conectados, y sirven para subrayar que en Córdoba no está regulada una acción popular. En efecto, el planteo de inconstitucionalidad efectuado por vía principal no tiene fines teóricos, de consulta o meramente especulativos. Como lo ha sostenido este TSJ “*Tampoco basta con esgrimir una mera disconformidad o discrepancia personal; esto es, que la norma resulta presuntamente contraria a la cosmovisión (de raíz filosófica, moral, ideológica, religiosa o política) de quien impulsa la ADF*”[6]. Por el contrario, esta debe ser ensayada por quien invoque un interés suficiente en que se supere la incertidumbre constitucional que -según alega- la sanción de la norma impugnada cierne o proyecta sobre sus derechos.

En otras palabras, la legitimación activa solo puede ser reconocida a quien acredite, de forma

diferenciada, un interés excluyente en que se ponga en marcha -en instancia originaria- el examen preventivo que conlleva toda ADI. Por el contrario, si la ADI se admitiera una vez consumado el daño sobre el derecho invocado pasaría a ostentar una función netamente reparadora. Con ello, la competencia originaria de este TSJ se ensancharía hasta el punto de comprender cualquier acto lesivo fundado en normas pretendidamente inconstitucionales. Esto, a su vez, supondría desconocer el tenor del mandato del artículo 165, inciso 1, apartado *a*, de la CP, que restringe los casos en que este Alto Cuerpo puede conocer de forma directa y en instancia exclusiva a través de una acción directa planteada en un caso concreto y por una parte interesada.

c. Oportunidad procesal para plantear la ADI

Finalmente, en el sistema procesal constitucional cordobés no está previsto un plazo perentorio de caducidad para la interposición de la ADI, como ocurre en otras provincias[7]. Pero esto no minimiza la circunstancia de que el control directo de constitucionalidad que conlleva la ADI supone que ese examen debe concretarse en forma previa (*a priori*), desde la incorporación misma de la norma al ordenamiento jurídico; esto es, desde su inmediata entrada en vigor, pero antes de que pueda desplegarse y concretizarse de forma individualizada. En esto radica, precisamente, la perentoriedad característica de nuestro sistema y lo que justifica la función preventiva de esta acción de indudable corte iuspublicista, por oposición a la función reparadora de las otras vías, en las que el control siempre es indirecto (al servicio de la certeza de una relación jurídica ya trabada) y *a posteriori* (cuando ya media una lesión, justamente, en virtud de la regulación que emerge de la disposición cuestionada o, si aún no media lesión, al menos ya hay actividad suficiente de concreción de la norma o del acto en cuestión).

En otras palabras, en esto se advierte, en toda su dimensión, cómo se conectan las notas distintivas de la ADI cordobesa: la posibilidad de accionar inmediatamente, desde el momento mismo de la publicación de la norma (en el caso de una ley, por ejemplo), pone en evidencia la intensidad de la anticipación preventiva que conlleva el control directo y, por eso mismo, la excepcionalidad de esta vía prevista por la propia CP. Esto, desde que la perentoriedad con que debe ser urgida la intervención

de este TSJ, en instancia originaria, se adelanta a la actividad ulterior de aplicación y de concreción individualizada de la disposición. Por ello, quien acciona debe demostrar un interés suficiente -y en el marco de un caso concreto- en que sea despejada, mediante una sentencia estrictamente declarativa, la duda existente sobre la regularidad constitucional puesta de manifiesto a través de la demanda incoada.

En definitiva, como puede apreciarse, lo concerniente al estudio de la oportunidad procesal para la interposición de la ADI se transforma en clave y hasta podría decirse que precede al análisis de los requisitos en propiedad (cuestión constitucional planteada por parte interesada en un caso concreto); es decir, opera como una suerte de precondition marco, que debe constatarse en primer lugar, dado que lo que resulta determinante es establecer, de conformidad con las constancias acompañadas y de las circunstancias invocadas por el demandante, si la acción ha sido promovida con la perentoriedad que requiere un control excepcional, preventivo, de tipo directo, por parte de este Alto Cuerpo, prácticamente desde el momento mismo de la publicación de la disposición (cuando se trata de leyes, por ejemplo). La posibilidad de este primer test de constitucionalidad que se reserva al TSJ en forma directa y preventiva, es, precisamente, para evitar que la norma impugnada ya pueda concretizarse o empezar a desplegar sus efectos de forma individualizada en una pluralidad de relaciones jurídicas en particular, con lo cual la vía directa dejaría de ser la pertinente y oportuna, y entrarían en juego las otras (indirectas y reparadoras).

II. LA VÍA EXCEPCIONAL DE LA ADI NO PROCEDE EN EL CASO TRAÍDO A RESOLUCIÓN

Habiendo delineado los contornos de la ADI en Córdoba, así como los requisitos necesarios para su admisibilidad formal, ahora corresponde despejar si, en los presentes autos, la acción ha sido promovida en la oportunidad debida como para habilitar la competencia originaria y exclusiva de este TSJ.

De manera preliminar, puede anticiparse que, de acuerdo con las constancias y argumentos invocados por la parte actora, no concurren los recaudos imprescindibles para abrir esta instancia procesal

constitucional excepcional, por las siguientes razones:

a. Resulta inadmisibile el control directo de normas consolidadas en su uso

El actor persigue la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 4 y 7 de la Ley n.º 10406, sancionada el 1 de diciembre de 2016 y publicada el 5 de enero de 2017, en tanto modificaron el régimen de elegibilidad (para cargos públicos) establecido en la LOM.

A través del primero de ellos se reformó el artículo 39 de la LOM, en cuanto regula lo referido a la elección y duración del mandato del intendente municipal. Precisamente, estableció que aquel puede ser reelegido “*sólo por un período*” (art. 4, Ley n.º 10406). Por su parte, el artículo 7 de la normativa atacada precisó lo siguiente: “*A los fines de la aplicación de la presente Ley, el actual mandato de (...) intendentes (...) será considerado como primer período*”.

Así, en lo que aquí importa, las normas cuestionadas por medio de la presente acción -vigentes para aquellos municipios que no cuenten con cartas orgánicas propias, como es el caso de Pasco- disponen que el mandato de los intendentes durará cuatro años y solo podrán ser reelegidos, en forma consecutiva, por un solo período. De la misma forma, prevén que el mandato electoral que se encontraba en curso al tiempo de la sanción y entrada en vigencia de tal normativa (2015-2019), sería considerado como primer período.

En este contexto, el actor sostiene que las disposiciones atacadas afectan su derecho constitucional de ejercer un cargo público y de trabajar, en las elecciones del año 2023. Por eso, solicita que, en forma cautelar, se suspenda la aplicación de tales previsiones con miras a las elecciones municipales que tendrán lugar en el año venidero.

Sentado ello, importa dar razones sobre la inadmisibilidad formal de la acción planteada en los términos anteriormente referidos. Es que, precisamente, en situaciones como la traída a consideración por el intendente de la localidad de Pasco es donde se advierte la importancia que reviste la oportunidad procesal para accionar y demandar que el TSJ, en forma directa -en el marco de su competencia originaria- controle y lleve a cabo un verdadero juicio o examen de compatibilidad constitucional, a una norma, antes de que esta produzca sus efectos o de que se concrete o

particularice en relaciones jurídicas individuales.

En efecto, tal como se dijo en los párrafos anteriores (considerando I.c), determinar si la demanda ha sido incoada debidamente se transforma en una suerte de precondition o prerequisite cuyo cumplimiento debe ser constatado -incluso- antes de precisar si la ADI ha sido impulsada por una parte legitimada. Es que solo así se puede resguardar su carácter netamente preventivo; esto es, que el control que la ADI supone sea realizado por el TSJ antes de que la norma pueda aplicarse.

Tal circunstancia, además, pone de manifiesto la íntima conexión que media entre los términos “caso concreto” y “oportunidad procesal”. Esto, porque solo puede ser considerado como ajustado a lo que la CP exige en ese sentido (art. 165 inc. 1, ap. a) -para habilitar el examen extraordinario por parte del TSJ- al caso deducido o impulsado oportunamente.

Ello, al mismo tiempo, y como prueba de que todos los elementos están vinculados, remite a la relevancia de distinguir los supuestos en los que la norma simplemente “proyecta o programa efectos para determinados supuestos” de aquellos en los que ya “produce efectos” concretos.

En la primera hipótesis, precisamente, es cuando debe articularse la ADI, porque implica que media un caso en propiedad, con suficiente madurez para ser planteado. Por ello, quien se encuentra comprendido o amenazado por lo que la norma proyecta sobre sus intereses o derechos es quien, por esa sola condición, se encuentra legitimado para cuestionar directamente a la norma. Esto implica que, en los términos previstos por la CP para interponer una ADI, para que haya caso basta con que las previsiones de la norma se ciernan como peligro potencial sobre la esfera jurídica (protegida) de quien, por esa razón, ya ostenta una posición diferenciada, que lo habilita (legítima) para pedir al TSJ que despliegue el juicio de control de constitucionalidad directo a la norma.

En cambio, cuando esta última ya se encuentra consolidada y ha producido (o produce) sus efectos sobre relaciones jurídicas particularizadas, ya trabadas, el control directo por parte del TSJ ya no es posible. En este segundo supuesto, el caso ya descansa en una relación jurídica consolidada por la aplicación individualizada de las consecuencias programadas por la norma en cuestión. Entonces, el control que podría requerirse sería ya de carácter represivo; esto es, para remediar, mitigar o subsanar

los efectos de la disposición normativa atacada, precisamente, por los perjuicios que su aplicación le hubiera provocado (o provoca) a alguien.

Todo lo desarrollado resulta pertinente para marcar que la oportunidad procesal para que el Sr. Delbono accionara contra la Ley n.º 10406, por vía de una ADI, era inmediatamente después de la entrada en vigor de la norma (lo que aconteció el 5 de enero de 2017). Esto es así porque el actor ya se encontraba alcanzado por los supuestos que regulaba la normativa en cuestión. Ello, en tanto se trataba de un intendente en ejercicio, de un municipio regulado por las disposiciones de la LOM, y respecto del cual se establecía que solo sería posible su reelección inmediata o sucesiva y que, con tal fin, el mandato que se encontraba en curso (2015-2019) sería computado como el primero.

En definitiva, el Sr. Delbono esgrime que no accionó contra la Ley n.º 10406 inmediatamente después de su entrada en vigor porque aún no sabía si se postularía para un nuevo mandato como intendente de la localidad de Pasco. Dicho argumento no admite consideración; mucho menos, para justificar la intervención directa del TSJ en esta ocasión.

En efecto, entonces, sus inquietudes y dudas personales sobre su futuro político no eran -por más importante que lo fueran en su órbita personal- lo relevante para habilitar la competencia exclusiva y originaria del TSJ sobre una atribución cuyo cometido siempre es objetivo: depurar al ordenamiento jurídico de las normas cuestionadas por su presunta inconstitucionalidad, por parte de quienes fueran potenciales afectados, desde la entrada en vigor de aquella. Por el contrario, lo determinante es que, en el momento mismo en que se había producido la reforma normativa de la LOM (dispuesta por la Ley n.º 10406) y esta había cobrado vigencia, los derechos que recién ahora esgrime (a la reelección luego de dos períodos consecutivos, entre otros) ya se encontraban amenazados con la suficiente potencialidad como para configurar un caso y, en función de él, demandar el control directo del TSJ en los términos del artículo 165, inciso 1, apartado *a* de la CP.

Sobre esto, el TSJ tiene dicho que *“la promulgación de una disposición normativa no se agota simplemente en el hecho de prescribir y, luego, de hacer públicas las disposiciones normativas -satisfaciendo, así, el derecho a saber que tienen sus destinatarios-”*. Además, tal acto *“presenta una*

faceta moral interna -llamada moral del deber-, la que aglutina -en opinión de Lon L. Fuller- una serie de deberes que han de observarse en una sociedad ordenada y cuyo incumplimiento repercute en la existencia misma del Derecho”[8].

Adviértase que, entonces (al entrar en vigencia la Ley n.º 10406), si alguien se encontraba legitimado para demandar el examen de constitucionalidad extraordinario que supone el ejercicio de la ADI era el Sr. Delbono y todos los que (intendentes, concejales, miembros del Tribunal de Cuentas de municipios, miembros de las Comisiones comunales y del Tribunal de Cuentas de las comunas, regidos por la LOM), en Córdoba, se encontraban en la misma situación jurídica; esto es, los potenciales damnificados por la limitación a la posibilidad de que fueran reelegidos en forma indefinida que ha supuesto la Ley n.º 10406.

Pero el actor no solo no articuló una ADI entonces, sino que tampoco efectuó ningún planteo por vía indirecta (como por ejemplo, por medio de una acción de amparo) cuando fueron convocadas las elecciones para renovar los mandatos de las autoridades municipales para el período 2019-2023. Por el contrario, se presentó nuevamente como candidato, en busca de su reelección, en los términos de la LOM, y de lo que, en forma ya consolidada, ella preveía (reformada por la Ley n.º 10406). Esto es, que quienes habían sido elegidos para el período 2015-2019 solo podrían aspirar, de forma consecutiva y por única vez, a un segundo mandato para el ciclo 2019-2023.

Como consecuencia, el demandante no puede alegar ahora que ha sido afectado por una aplicación retroactiva de las previsiones de la Ley n.º 10406. Sucede todo lo contrario. El actor, por su propia y personal decisión, consintió expresamente (en lo que a él respecta) el régimen electoral fijado por la LOM (con todo el cambio normativo introducido por la Ley n.º 10406) al postularse y resultar electo para el período 2019-2023, sin haber efectuado reclamo constitucional alguno en dicha oportunidad.

Nótese que la transitoriedad regulada por el artículo 7 de la Ley n.º 10406, precisamente, concluyó en el año 2019; es decir, cuando el Sr. Delbono se presentó para su segundo mandato consecutivo, como candidato a intendente de Pasco, según el nuevo marco jurídico electoral. Entonces, el Sr. Delbono tampoco interpuso una acción de amparo para que se discutieran, por ejemplo, los efectos o

consecuencias de la Ley n.º 10406 en lo que él entiende que es su derecho subjetivo a la reelección indefinida. Por el contrario, participó y contribuyó a la legitimidad del proceso electoral convocado y regulado por las disposiciones de la LOM, reformada por la Ley n.º 10406.

b. La ADI, por su carácter preventivo, no procede contra normas que han producido sus efectos y que han sido consentidas por el actor

No modifica la conclusión esbozada lo que el actor también invoca, por otra –como se verá ahora-, en su afán por defender la viabilidad de la ADI intentada.

De acuerdo con su razonamiento, aunque la legislación cuestionada fue sancionada a fines del año 2016 y publicada en los inicios del año 2017, su derecho constitucional de presentarse como candidato a intendente y de trabajar se ve vulnerado en estos momentos; es decir, a meses de que el gobierno provincial llame a elecciones para el año 2023. En este sentido, argumentó que plantear la acción en el año 2017 no tenía sentido puesto que *“no sabía si ganaría las elecciones en aquella oportunidad, y si en la actualidad iba a ser su deseo continuar compitiendo por el cargo de intendente”*. *“Ahora que (...) estoy decidido a participar de las elecciones del 2023, es cuando veo restringido y limitado mi derecho a participar y a trabajar”*, esgrimió (cfr. la pp. 2/3 del escrito de la demanda, en su versión electrónica).

Otra vez: la línea argumental ensayada por el actor confunde y asimila los conceptos “carácter preventivo” y “aplicación de la norma cuestionada al interesado”. Según lo que postula, la impronta preventiva (del control directo por parte del TSJ) debería ponderarse en función de si las disposiciones cuestionadas han restringido (o restringen) efectivamente su derecho de presentarse como candidato a intendente en busca de su reelección (o no). Así, desatiende -por completo y como se ha dicho- que tales normas han formado parte del régimen electoral en virtud del cual se ha desarrollado el proceso electoral en el cual se postuló y que concluyó con su proclamación como intendente de la localidad del Pasco para el período 2019-2023. Esto pone de manifiesto que lo programado por la Ley n.º 10406 ha surtido efectos y se ha concretizado en un cúmulo de relaciones jurídico-electorales respecto de quienes, en Córdoba, se encontraban en la misma situación jurídica que el Sr. Delbono.

En otras palabras: la normativa que el actor ahora busca descalificar es la misma que, entonces, consintió sin haber formulado reserva o planteo alguno. Por ende, pierde todo asidero su afirmación de que recién ahora (cuando efectivamente tiene la voluntad de presentarse, otra vez, para las elecciones que se convocarían en el año 2023) sería el momento en el que se le aplicaría la normativa que cuestiona y que, por ende, le restringiría la posibilidad de postularse nuevamente. Según él, esta sería la ocasión procesal para demandar el control directo del TSJ. Pero esta forma de razonar soslaya lo que resulta fundamental. El Sr. Delbono no puede ponerse en contradicción con su propio proceder anterior. En efecto, cuando participó de las elecciones del año 2019, la disposición transitoria de la Ley n.º 10406 (art. 7) ya se había consolidado y había producido todos sus efectos en cuanto a la premisa de que, a los fines de la reelección, el mandato 2015-2019 debía ser considerado como el primero para todos los municipios que, como el caso de Pasco, dependen de la LOM.

Importa insistir en lo anterior. Como lo tiene dicho el TSJ, en el momento de la oficialización de la lista por la que se había presentado en las elecciones del año 2019, el Sr. Delbono suscribió una declaración jurada. En virtud de ella, aceptó *“las reglas constitucionales y legales de juego electoral a las que quedaba sujeta”*[9] su postulación. Por ende, el intendente de Pasco ha consentido lo que ahora busca desacreditar en términos constitucionales. Esto es dirimente y *“echa por tierra la premisa de que las cláusulas cuestionadas no han tenido principio de concreción respecto”*[10] de él mismo.

En definitiva, según la lectura que propicia el Sr. Delbono, en todo momento, el TSJ podría intervenir en forma “preventiva” y, entonces, todas las cláusulas (provinciales y municipales) estarían potencialmente sujetas a este control directo. El TSJ ya ha dicho que *“[e]sto, además de ordinarizar la competencia originaria de este Alto Cuerpo, que dejaría de ser excepcional, generaría una gran zozobra en el sistema jurídico cordobés”*[11]. En efecto, el entero entramado normativo -incluye a las previsiones de la más alta jerarquía constitucional- estaría sujeto a permanente examen, que siempre sería potencialmente “preventivo”, si se admitiera la tesis que postula el actor.

Asimismo, si la ADI operara como pretende el demandante, desaparecería toda diferencia entre el control directo (por intermedio del TSJ) y las otras vías indirectas que prevé el sistema procesal

constitucional de esta provincia, y que han sido detalladas en el considerando n.º I de esta resolución. Ello, dado que siempre cabría la posibilidad de demandar la actuación de este Alto Cuerpo para que ejercitara un examen “preventivo” respecto de la relación jurídica en la que aún no se hubiera aplicado concretamente la norma reputada inconstitucional[12]. Hipótesis que, por otra parte, como se ha visto, tampoco es la del Sr. Delbono, quien en el año 2019 ya había consentido las previsiones de la LOM con las reformas introducidas por la Ley n.º 10406.

Este TSJ ya tuvo oportunidad de fijar que, además de llevar las cosas hasta el absurdo, este enfoque pierde de vista que, del hecho de que en Córdoba, a diferencia de otras provincias, no haya un plazo de caducidad para deducir una ADI -como también se ha resaltado en el considerando n.º I-, *“no se sigue que la oportunidad procesal para requerir el control directo de este TSJ permanezca abierta indefinidamente, aun cuando la disposición en cuestión ya haya surtido sus efectos o hubiera tenido principio de aplicación en otras relaciones”*[13].

El mencionado punto de vista también olvida otra cosa. Esta suerte de “juicio a la norma” que conlleva toda ADI, en el que se aborda la cuestión de la regularidad constitucional de una disposición en forma directa, en toda su pureza y autonomía (con independencia de las particularidades que su aplicación o efectos proyectados podría generar en una relación individualizada), es el que se lleva adelante por intermedio del primer planteo de una ADI contra una determinada cláusula (provincial o municipal). Este examen primero y primigenio, en definitiva, termina operando de forma similar a como lo hacen, en otras provincias, los plazos de caducidad para interponer dicha acción, a lo que ya se ha hecho referencia en el considerando I.

Como consecuencia, una vez que se acude por primera vez al TSJ y este despeja la incertidumbre constitucional o si, por el contrario, no se lo hace y la cláusula comienza a aplicarse y a concretizarse en una pluralidad de relaciones -como ha sucedido con la Ley n.º 10406 en el año 2019-, ya no es posible demandar a este Alto Cuerpo que ejerza el examen directo de compatibilidad constitucional. Si se lo permitiera, además de diluir lo que actualmente distingue a la ADI de otros mecanismos de control indirecto, *“la oportunidad procesal para demandar la actuación del TSJ no quedaría*

*circumscrip*ta por un parámetro preciso y objetivo (la primera demanda, antes de la ulterior aplicación de la norma), sino que dependería de la voluntad de los eventuales destinatarios, sin delimitación temporal, con lo cual la ponderación de aquella oportunidad devendría enteramente subjetiva”[14], como acontece ahora con una previsión normativa consolidada desde el año 2017.

III. NO PROCEDE CONSIDERAR LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

En virtud de la conclusión que se propicia (la falta de concurrencia de las condiciones y requisitos que posibilitan la habilitación de la vía procesal extraordinaria de la ADI) deviene innecesario el tratamiento de la medida cautelar que el actor solicitaba como consecuencia de la acción promovida.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por el Ministerio Público,

SE RESUELVE:

Declarar formalmente inadmisibles la acción declarativa de inconstitucionalidad articulada por el Sr. Daniel N. Delbono, en el carácter invocado, en contra de los artículos 4 y 7 de la Ley n.º 10406.

Protocolícese, hágase saber y dese copia.

[1] Cfr. TSJ, en pleno, Secretaría Electoral y de Competencia Originaria (SECO), Auto n.º 11 (18 de abril de 2018), “Córdoba Cable S. A.”; Auto n.º 44 (24 de junio de 2019), “Quinteros” y Auto n.º 114 (3 de junio de 2021), “LACE”, entre otros.

[2] Cfr. Toricelli, Maximiliano; *El sistema de control constitucional argentino*, Lexis Nexis, Bs. As., 2002, p. 235.

[3] Toricelli, Maximiliano; *El sistema de control constitucional argentino*, ob. cit., p. 245.

[4] Bianchi, Alberto B.; *Control de constitucionalidad*, 2.ª ed. actual., reestr. y aument., Abaco, Bs. As., 2002, t.1, p. 403.

[5] Toricelli, Maximiliano; *El sistema de control constitucional argentino*, ob. cit., p. 234.

[6] TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 160 (24 de octubre de 2022), “Mojica”.

[7] Cfr. el art. 316 del Código Procesal Civil, Comercial, Laboral, Rural y Minero de Tierra del Fuego; el art. 789 del CPCC

de San Luis y el art. 89 del Código Procesal Constitucional de Tucumán, entre otros.

[8] TSJ en pleno, SECO, Auto n.º 32 (23 de marzo de 2021), “Mirabet” (considerando I. 4 del voto de la mayoría).

[9] TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 44 (24 de junio de 2019), “Quinteros”.

[10] TSJ, en pleno, “Quinteros”, ant. cit.

[11] TSJ, en pleno, “Quinteros”, ant. cit.

[12] Cfr. TSJ, en pleno, “Quinteros”, ant. cit.

[13] TSJ, en pleno, “Quinteros”, ant. cit.

[14] TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 44 (24 de junio de 2019), “Quinteros”.

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