



PODER JUDICIAL DE CÓRDOBA

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

 12/12/2022 - Protocolo de Autos

Nº Resolución: 169

Año: 2022 Tomo: 4 Folio: 1147-1172

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: 169 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); esto, con motivo de la acción declarativa de inconstitucionalidad (ADI) por medio de la cual la parte actora ha cuestionado la constitucionalidad de la Ordenanza n.º 1356/22, sancionada por el Concejo Deliberante de la localidad de Tanti.

**DE LOS QUE RESULTA:**

1. En el Auto n.º 160/22, se han reproducido los argumentos esgrimidos por el accionante sobre por qué consideraba que la ADI resultaba formalmente admisible y por qué, además, el TSJ debía dictar una medida cautelar que suspendiera la aplicación de la referida ordenanza hasta que se resolviera la cuestión de fondo. En esa ocasión, también fueron detallados los argumentos sustantivos defendidos por dicha parte. Por razones de brevedad, corresponde remitir a ese recuento (cfr. los puntos 1.1, 1.2 y 1.5 del Auto n.º 160/22).

Sucintamente, en la demanda (Operación electrónica [OE] n.º 10794060), el actor (Sr. Lucio Alberto López) expresó que, con la sanción de la Ordenanza n.º 1356/22, la Municipalidad de Tanti ha generado una situación de irregularidad institucional de alcances inimaginables (p. 12 de su escrito, en la versión electrónica). Así, manifestó que la Ley Orgánica Municipal (LOM) n.º 8102 ha sido modificada por la Ley n.º 10406 (fue publicada el 5 de enero de 2017), que ha introducido una cláusula transitoria que, sin hesitación, establecía que, a los fines de la reelección (de intendentes, concejales y miembros de los tribunales de cuentas), el mandato entonces en curso (2015-2019) “*ser [ía] considerado como primer período*” (p. 13, ídem). Dicha norma -agregó- no ha sido tachada de inconstitucionalidad, lo que pone en evidencia la violación del principio republicano y del de la periodicidad de los mandatos que supone la ordenanza (de Tanti) objetada. Esto último -relató-, porque, en su cláusula transitoria (el art. 106), prevé que, para aquel cómputo, el ciclo 2023-2027 debe ser considerado como el primero (cfr. la p. 3).

c) A su entender, los referidos enunciados normativos de la ordenanza deben ser sometidos a un control de convencionalidad que indague si satisfacen los requisitos de legalidad, persecución de un fin legítimo, así como los de idoneidad, necesidad y proporcionalidad (p. 14, ídem). Esto -dijo-, teniendo en cuenta que Tanti, por carecer de Carta Orgánica municipal (COM) propia, se rige por la LOM.

En definitiva, tras haber formulado reserva de plantear -eventualmente- un caso federal, el accionante solicitó que la ordenanza sea declarada inconstitucional.

**2.** Una vez admitida la acción deducida (por medio del Auto n.º 160/22), el representante de la parte demandada (el intendente de la Municipalidad de Tanti, Luis H. Azar), planteó un recurso de reposición y recusó (con expresión de causa) a los miembros del TSJ (OE n.º 10956251), todo lo cual ha sido resuelto por el TSJ mediante el Auto n.º 168/22 del día de la fecha.

**3.** Seguidamente, el Sr. Azar contestó la demanda (OE n.º 11006287). Al hacerlo, esgrimió lo siguiente:

a) En primer lugar, planteó una excepción de falta de personería y de legitimación del actor. Esto, por

entender que, en Córdoba, rige la Ley de Partidos Políticos (n.º 9572), en virtud de la cual estos solo pueden actuar por medio de sus representantes, que son los apoderados. Como consecuencia, sostuvo que el Sr. López *“carece de atribuciones para presentarse en juicio”* (p. 2 de su escrito, en la versión electrónica). Agregó que resulta inimaginable que un simple partidario represente a todo un partido *“sin que éste ni siquiera haya adoptado una decisión en tal sentido facultándolo al efecto”* (p. 3, ídem). En la misma dirección, señaló que, si el TSJ le ha denegado legitimación a la también concejala Patricia Alejandra Mojica por considerar que todavía no había un proceso electoral, en propiedad, en marcha, no se entiende por qué no se ha aplicado el mismo criterio respecto de López. Esto -recalcó-, dado que *“no se ha visto impedido de ejercer ningún derecho eleccionario”* (p. 3, ídem), como consecuencia de la ordenanza atacada. Por ello -acotó-, no hay ninguna razonabilidad en la distinción, sino *“mera ‘arbitrariedad’, a los fines de habilitar a alguien para tener la oportunidad de inmiscuirse en la vida política de un pueblo”* (p. 4, ídem).

Como consecuencia, solicitó que se admita la excepción y que se rechace la demanda, con imposición de costas (a la contraparte).

b) En segundo lugar, el intendente de Tanti manifestó que la ADI resulta formalmente inadmisibles, porque el TSJ ha decidido darle trámite, pese a que no existía un caso (judicial) concreto (p. 4, ídem). Así, arguyó que, en el momento en que la demanda fue articulada (el 18 de octubre de 2022), la ordenanza *“aún no era norma vigente, ya que no había sido promulgada”* (p. 5, ídem), dado que este hecho aconteció el 21 de octubre del mismo año.

Asimismo, expresó que, de haber caso -cosa que niega-, debería ser sometido al fuero electoral, por lo que la acción entablada solo *“pretende sustraer[la] de sus jueces naturales”* (p. 6, ídem). En esta dirección, cuestionó que el TSJ entienda que, para que se dé su actuación directa a través de una ADI, basta con que *“la norma [cuestionada] no se haya aplicado, lo que es lo mismo que afirmar que no existe tal ‘caso concreto’”* (p. 6, ídem). Añadió que esto *“no existe en ningún lado”* (p. 8, ídem) y es simple *“creación de alguna doctrina de ese Alto Cuerpo”* (p. 8, ídem). Desde este punto de vista -acotó-, esta concepción entraría en colisión con *“las garantías federales que aseguran que el Poder*

*Judicial solo interviene frente a un caso concreto y nunca es un medio de impugnaciones abstractas, especulativas o consultivas”* (p. 7, ídem).

Insistió en que este control de constitucionalidad concentrado en el TSJ, a la europea, además de privar a los litigantes de su *juez natural*, los somete a un procedimiento que no asegura la doble instancia (cfr. las pp. 7 y 8). Por considerarlo “*un injerto*” (p. 9, ídem) y como un mecanismo de “*dudosa constitucionalidad en nuestro sistema republicano*” (p. 9, ídem), el Sr. Azar requirió que la demanda sea rechazada por inadmisibles o, en su defecto, que el TSJ declare la inconstitucionalidad del art. 165, inc. 1, apart. a, de la Constitución provincial (CP), que lo habilita a actuar en competencia originaria en los casos de las ADI (cfr. la p. 10, ídem).

También adujo que la demanda adolece del vicio de la imprecisión, desde que el actor persigue la declaración de inconstitucionalidad de la Ordenanza n.º 1356/22 sin haber precisado cuáles de sus disposiciones en concreto objeta. Esto, según entiende, le “*ocasiona una seria afectación del derecho de defensa*” (p. 5, ídem).

c) Respecto de la cuestión de fondo, puntualizó que el debate debe girar en torno a si es la Legislatura la que, al haber sancionado la Ley n.º 10406, se ha extralimitado, porque los municipios no pueden ser subsumidos por la Provincia (cfr. las pp. 10 y 11, ídem), en tanto son autónomos. Así, enfatizó que la Legislatura no puede ordenar ni disponer límites de actuación a aquellos “*en el aspecto político, como lo es su actividad electoral*” (p. 12, ídem). En la misma dirección, aseveró que la habilitación otorgada por la CP para dictar la LOM “*no puede ser entendida como un poder irrefrenable*” (p. 15, ídem).

También postuló que ni en la CP ni en la Constitución de la Nación (CN) se diferencian grados de autonomía, porque está “*existe o no*” (p. 15, ídem). Por ende, conjeturó que la Ley n.º 10406 (art. 7) solo “*efectúa una sugerencia a los municipios*”, tanto a los que cuentan con COM como a los que no. De otra forma -ponderó-, si fuera una imposición, resultaría “*irremediabilmente inconstitucional*” (p. 16, ídem). En ese sentido, indicó que la Ordenanza n.º 1356/22, al igual que la LOM, “*no consagra un mecanismo de reelección indefinida*” (p. 16, ídem). No obstante -apuntó- le ha dado “*el alcance que consideró conveniente y adecuado, en el ejercicio discrecional de sus potestades y por medio de*

*los representantes legítimos del pueblo*” (p. 16, ídem). Además, según su lectura, ha establecido tal regulación por medio de una cláusula transitoria (el art. 106), razón por la cual -subrayó- si un municipio no es capaz de hacer eso, entonces, “*se habrá derogado en Córdoba, por una vía ilegítima, la autonomía municipal*” (p. 16, ídem).

En definitiva, defendió la tesis de que la interpretación “*no puede ser en el sentido de que aquellos municipios que no han dictado su carta orgánica son menos autónomos*” (p. 17, ídem), porque, por ese conducto, se los transformaría “*en organismos provinciales*” (p. 17, ídem).

Por último, el Sr. Azar sostuvo y pidió que el art. 7 de la Ley n.º 10406 sea “*declarado inconstitucional*” (pp. 17 y 18, ídem) si se lo aplicara a la Municipalidad de Tanti. Esto -sugirió-, porque vulnera la CP (art. 111) y el Código Civil y Comercial (art. 7), que proscriben la aplicación en forma retroactiva de una norma, precisamente, para no afectar derechos reconocidos o acordados por garantías constitucionales (cfr. las pp. 17 y 18, ídem). En ese sentido, recalcó que, cuando la Ley n.º 10406 fue sancionada, había transcurrido parte de los mandatos (de intendentes, concejales, etc.), razón por la cual “*la Legislatura no podía modificarlos y/o alterarlos*” (p. 18, ídem). De acuerdo con su mirada, las personas que entonces desempeñaban los cargos alcanzados por la Ley n.º 10406 “*habían adquirido*” (p. 18, ídem) derechos “*bajo las condiciones vigentes*” (p. 18, ídem) en el momento en que habían sido elegidos y esto no debía ser afectado, para no vulnerar la prohibición de que no se pueden afectar garantías constitucionales (CN, arts. 14, 17 y 37).

El intendente de Tanti efectuó el mismo requerimiento respecto de la Ley n.º 10407 (art. 9), por “*pretender imponer tiempos electorales a las [m]unicipalidades*” (respecto del parámetro temporal que exige la LOM para convocar a elecciones), lo que “*se inscribe en la misma violación constitucional*” (p. 19, ídem).

d) Como prueba informativa, el Sr. Azar requirió que se oficie al Juzgado Electoral provincial (JEP) para que informe si el Sr. Lucio Alberto López se encuentra registrado como apoderado del Partido Justicialista (PJ) y para que, si lo fuera, remita las constancias correspondientes (p. 21).

e) Finalmente, el representante de la Municipalidad de Tanti solicitó que la ADI promovida por el

actor sea rechazada, con imposición de costas a la parte contraria.

f) Por entender que la habilitación de la referida acción y su eventual admisión podría afectar derechos y garantías constitucionales (a la propiedad, a la igualdad, a la legalidad, al debido proceso, al régimen republicano, a la división de poderes y a la autonomía municipal, de conformidad con los arts. 14, 17, 16, 19, 18, 1, 5 y 123 de la CN), dejó planteada -como reservas- la inconstitucionalidad de la resolución (si hiciera lugar a la demanda) y la promoción de un caso federal, incluso por la causal de arbitrariedad. Lo mismo hizo por presunta “*violación de convencionalidad*” (p. 20, ídem), al encontrarse privado -por supuesta exclusión de una doble instancia- de toda posibilidad recursiva local o de cualquier forma de control del pronunciamiento del TSJ (cfr. la p. 20, ídem).

4. De las excepciones planteadas por el representante de la parte demandada (falta de personería y falta de legitimación activa) se le corrió traslado al actor (OE n.º 98917545). No obstante, tras haber vencido el término para que lo hiciera sin haber contestado (arts. 510 y 516 del Código Procesal Civil y Comercial de Córdoba, CPCC), se tuvo por decaído este derecho del accionante (OE n.º 99639921).

5. Seguidamente, el actor presentó una copia del diploma expedido por el PJ (distrito Córdoba), que acredita que es miembro titular del consejo del circuito Tanti (departamento Punilla) de dicha fuerza política (OE n.º **11132016**).

6. Ante la documentación acompañada por el accionante, el intendente de Tanti (OE n.º 11191010) arguyó que no le atribuía ninguna representación del PJ, con lo que quedaría confirmada su carencia de “*legitimación para estar en juicio en nombre*” (p. 1 de su escrito, en la versión electrónica) de tal partido político. Por ello, entre otras cosas, consideró que estaba ratificado lo que había expresado al contestar la demanda. En ese sentido, reiteró su requerimiento de que “*se haga lugar a la excepción de falta de personería, que ahora ha quedado definitivamente comprobada con el documento incorporado por el propio actor*” (p. 1, ídem).

7. Luego, y atento a lo que había solicitado la parte demandada como prueba informativa, se ofició al JEP para que informe (OE n.º **99685681**). Al hacerlo (OE n.º **99749042**), el JEP dio cuenta que, “*en los autos caratulados ‘Partido Justicialista Reconocimiento Jurídico Político Provincial’*

[n.º 1431496], el apoderado partidario designado a la fecha es el Sr. Domingo Ángel Carbonetti” (p. 1 del documento, en su versión electrónica). Y precisó que el Sr. López no revistaba en tal carácter (cfr. la p. 1, ídem).

8. Finalmente, se corrió traslado al Ministerio Público (MP; cfr. la OE n.º 99749538). Al contestar (OE n.º 99880262), el fiscal Adjunto concluyó que las excepciones deducidas deben rechazarse. Esto, dado que, en las presentes actuaciones, se encuentran acreditados tanto la legitimación para obrar del actor, como el instrumento que lo habilita para ello; esto es, el ser “*presidente del PJ de Tanti*” (p. 17 de su escrito, en la versión electrónica). Justamente -dijo-, este carácter y no el de apoderado general de dicho partido, con más razón cuando todavía no hay un proceso electoral en marcha, es lo que el TSJ ha requerido para que quedara habilitado “*en forma amplia, con un interés suficientemente acreditado*” (p. 6, ídem).

En cuanto a la cuestión de fondo, el representante del MP ponderó que, si se admitiera la posibilidad que brinda el art. 106 de la ordenanza de Tanti, se “*consagrar[ía] una situación discriminatoria, toda vez que se les acordaría un privilegio especial a los actuales miembros que detentan tales cargos públicos -el de postularse por tercera vez-, del que no gozaría ningún otro aspirante, en una flagrante violación al principio de igualdad ante la ley (art. 16, CN)*” (pp. 28 y 29, ídem). Agregó que los municipios deben resguardar los lineamientos trazados por la CN y por las leyes vigentes; uno de ellos -insistió-, el republicano, supone “*la alternancia en la función institucional materializada mediante el carácter no vitalicio de las designaciones, cuya finalidad responde, precisamente, a impedir la tentación de la perpetuación en el poder*” (p. 32, ídem). En esa línea, entendió que, al contrariar tal principio (la periodicidad), “*la irracionalidad [del referido art. 106] aparece [como] indiscutible*” (p. 33, ídem). Como consecuencia, el MP se pronunció a favor de que se haga lugar a la ADI y que se declare la inconstitucionalidad del art. 106 de la Ordenanza n.º 1356/22, de Tanti. Esto, por considerar que “*su invalidez resulta incuestionable*” (p. 33, ídem), en los términos de los arts. 2 y 184 de la CP, con remisión al 183 (inc. 1), y del art. 5 de la CN (cfr. la p. 33, ídem).

9. Atento al estado de la causa, se dictó el decreto con el llamado a resolver (OE n.º 99880843), el que

ha dejado al TSJ en condiciones de expedirse sobre el fondo de lo discutido.

### **Y CONSIDERANDO:**

Para un mejor y más claro desarrollo de las cuestiones planteadas, resulta pertinente formular las siguientes disquisiciones:

### **I. LA ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD (ADI) PLANTEADA HA SIDO HABILITADA CON ESTRICTO APEGO A LOS REQUISITOS QUE RIGEN EN CÓRDOBA**

En primer lugar, corresponde tratar las defensas articuladas por la parte demandada. Estas -conviene anticiparlo- no resultan procedentes por las siguientes razones:

#### **a. El presidente del PJ de Tanti ostenta la representación necesaria para, en nombre de su partido, cuestionar la Ordenanza n.º 1356/22**

Al contestar la demanda (OE n.º **11006287**), el representante de la Municipalidad de Tanti opuso una excepción por presunta falta de personería y de legitimación en contra del Sr. López respecto de quien el TSJ, por medio del Auto n.º 160/22, ha admitido la ADI. En su escrito, esgrimió que los partidos políticos se rigen en Córdoba por la Ley n.º 9572, que establece que quienes pueden ejercer la representación de dichas personas jurídicas (públicas y privadas) son sus apoderados (cfr. la p. 2, versión electrónica). Y agregó que estos últimos no son cualquier persona, ni cualquier afiliado, “*ni un presidente de seccional el que representa al partido*” (p. 2, ídem), por lo que concluyó que el Sr. López “*carece de atribuciones para presentarse en juicio*” (p. 2, ídem) en nombre del PJ de Tanti. Con más razón -añadió- cuando no se trata de “*un caso o supuesto de legitimación activa electoral, lo que presupone una contienda de esta naturaleza y no esta acción excepcional y extraordinaria*” (p. 2, ídem).

En la misma dirección, el Sr. Azar recalcó que resulta inimaginable que “*un partidario represente en juicio a todo un partido político sin que este ni siquiera haya adoptado una decisión en tal sentido facultándolo al efecto*” (p. 3, ídem). Esto -acotó-, cuando “*numerosos partidarios y autoridades municipales y comunales, del mismo partido de López, se vienen pronunciando públicamente en*

*contra de lo que este sostiene en este proceso”* (p. 3, ídem). Como consecuencia, solicitó al TSJ que haga lugar a la excepción opuesta y rechace, también, la demanda promovida por el Sr. López (cfr. la p. 3).

De acuerdo con el Código Procesal Civil y Comercial de Córdoba (CPCC, art. 183), en los juicios declarativos -como acontece en estas actuaciones-, las excepciones dilatorias, interpuestas en el momento de contestar la demanda, deben ser resueltas en la sentencia definitiva. En esa línea, el demandado ha cuestionado la falta de personería del actor (CPCC, art. 184, inc. 2), por la presunta insuficiencia de la representación esgrimida o reconocida al Sr. López para actuar en nombre del PJ de Tanti.

No le asiste razón al Sr. Azar. Esto, porque, por una parte, pareciera recriminar que no se ha cumplido con la Ley n.º 9572 (Régimen de Partidos Políticos, RPP), en el sentido de que la representación solo podría ser ejercida por el apoderado del partido (cfr. la p. 2, ídem) y, para ello, invoca el art. 89 del RPP, que refiere al procedimiento ante el Juzgado Electoral provincial. Pero, por la otra, sostiene que no se trata *“de un caso o supuesto de legitimación activa electoral”* (p. 2, ídem), sino de una excepcional y extraordinaria, ante el TSJ, en virtud de la ADI interpuesta en las presentes actuaciones. Por ende, de acuerdo con su lectura, debería actuar *“quien se encuentre legalmente autorizado para ello”* (pp. 2 y 3, ídem); esto es, *“los órganos que la ley y sus estatutos [los del PJ, se entiende] prevén a tal efecto”* (p. 2, ídem).

En una argumentación difícil de seguir y de reconstruir, el demandado oscila entre dos premisas, contradictorias entre sí. Por una parte, le niega cualquier poder de representatividad al Sr. López, al que tilda de mero *“partidario”* (p. 3, ídem) o de *“persona que sólo dice representar a una persona jurídica”* (p. 3, ídem). De esto se infiere que, según su postura, el apoderado -en los términos del RPP- sería el único que podría asegurar la regular constitución de la relación jurídico-procesal, al menos en lo que hace al polo activo (demandante). Pero, por el otro lado, según sus propios dichos, la actuación con la que contaría el Sr. López sería *“meramente electoral”*; es decir, la reservada *“para la actuación ante la Justicia Electoral, y no para este supuesto de una acción excepcional”* (p. 3, ídem), como la

que supone una ADI ante el TSJ. Sin embargo, si esto último fuera así -como también se desprende del escrito del Sr. Azar-, entonces, el Sr. López sería verdaderamente el apoderado, quien es el que actúa ante el Juzgado Electoral, según el art. 89 (inc. 2) del RPP, invocado por el propio Sr. Azar. Por ende, no queda claro cuál rol -si es que alguno- el demandado le atribuye al Sr. López. Esto no hace más que probar la circularidad y confusión del razonamiento intentado.

En el Auto n.º 160/22, el TSJ dejó en claro que la legitimación sustancial le correspondía al PJ, por medio de sus representantes. Esto, en la medida en que la Ordenanza n.º 1356/22, “*con su eventual impacto en las condiciones en que las agrupaciones han de participar en tal contienda*”[1] (las elecciones que se celebrarán en el año 2023 en Tanti), lo colocaban y le otorgaban “*un interés concreto y suficiente en la controversia suscitada*”[2].

De acuerdo con las constancias de la causa (OE n.º 11132016), el Sr. López es “*miembro titular*” del consejo del circuito Tanti (departamento Punilla), según el diploma otorgado el 30 de marzo de 2022 por la Junta Electoral provincial del PJ (distrito Córdoba). A su vez, también está acreditado (OE n.º 10809126) que, en la sesión celebrada el 17 de junio de 2022, los integrantes del referido consejo procedieron a elegir a las autoridades del circuito, ocasión en la que el Sr. López resultó presidente.

Ahora bien, de acuerdo con la Carta Orgánica (CO) del PJ cordobés, los consejos de circuito del interior con considerados “*autoridades del PJ*” (art. 14). Y esto resulta clave en tanto el propio RPP otorga a dichas CO el carácter de “*norma fundamental del partido y las confederaciones, en cuyo carácter rigen los poderes, los derechos y las obligaciones partidarias y a la cual sus autoridades y afiliados deben ajustar obligatoriamente su actuación*” (art. 31). A ello hay que sumar que, en virtud del RPP, a las autoridades constituidas se les garantiza “*el uso del nombre del partido, el ejercicio de las funciones de gobierno y administración del partido o confederación y, en general, el desempeño de todas las actividades inherentes al mismo*” (art. 50).

Como consecuencia, no tiene ningún sustento la falta de representatividad que el Sr. Azar le atribuye al presidente el consejo del circuito Tanti del PJ, incluso después de que este hubiera presentado el diploma que acredita tal condición (cfr. el escrito del Sr. Azar, OE n.º 11191010). Con más razón

cuando lo equipara a un simple partidario (cfr. la p. 3, ídem). Esta subestimación funcional, a su vez, corre en paralelo con la *sobreconsideración* que pareciera conceder a los apoderados, pese a que la CO del PJ -solo en referencia a los apoderados generales del distrito Córdoba y no a los de los consejos departamentales o de circuitos- establece que estos realizan “*todas las gestiones y/o trámites que les sean encomendados por las autoridades partidarias*” (art. 102). De hecho, en el informe producido por el Juzgado Electoral provincial (JEP) (OE n.º 99749042) ante una prueba solicitada por el Sr. Azar, desde el JEP señalaron que, “*en los autos caratulados ‘Partido Justicialista - Reconocimiento Jurídico Político Provincial’. n.º 1431496, el apoderado partidario designado a la fecha es el señor Domingo Ángel Carbonetti*”; es decir, a nivel provincial.

Esta minimización de la importancia de las autoridades partidarias, pese a la entidad que les otorgan el RPP y la CO del PJ, se hace más patente cuando el intendente de Tanti sugiere que otros afiliados o partidarios del PJ tendrían una posición diferente a la del Sr. López sobre lo que está en discusión en esta causa, por lo que no habría ni siquiera “*unidad de criterio*” (p. 3, ídem). El problema que conlleva este argumento es que condena a los partidos políticos a la atomización o, peor, a la irrelevancia, porque pone en cuestionamiento la atribución que el RPP les reconoce de autodeterminarse y de establecer los mecanismos de deliberación y de decisión internos (RPP, cfr. los arts. 4, inc. 3, 31 y 32), siempre con apego al RPP.

Al mismo tiempo, es cierto que, en el marco de una sociedad democrática -como se precia de serlo la cordobesa-, el disenso y la pluralidad de voces son valiosos y destacables en delicadas cuestiones político-institucionales como las que se debaten en estas actuaciones. Pero eso no puede hacer perder de vista que son los partidos -y según sus órganos internos- los “*orientadores de la opinión pública y [los que] contribuyen a la formación de la voluntad política del pueblo*”, según la CP (art. 33). Por otra parte, en esta causa, y en el marco de un debate público, que ha concitado la atención de las máximas autoridades provinciales y de todo el arco político -como es de público y notorio conocimiento-, tampoco se ha advertido que otras expresiones o líneas del mismo PJ de Tanti hayan solicitado la intervención en este proceso, como terceras, para, por ejemplo, sostener una posición

jurídica similar a la del Sr. Azar y, por ende, contraria a la enarbolada por el Sr. López en su calidad de presidente del PJ.

En definitiva, en virtud de todo lo desarrollado no se advierte la falta de personería que denuncia el Sr. Azar. Por el contrario, por medio de su máxima autoridad y de quien enviste su representación política, el PJ de Tanti ha manifestado su intención de accionar. Esto, por entender que la Ordenanza n.º 1356/22 habría alterado las reglas de juego del debido proceso democrático y, con ello, el derecho de “*votar y [de] ser elegidos en elecciones periódicas auténticas*” (Convención Americana sobre Derechos Humanos [CADH], art. 23.1, apart. *b*, y en el mismo sentido el art. 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el art. 25, inc. *b*, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [PIDCP]).

En otras palabras, en una cuestión en la que está comprometido el interés público, en tanto la controversia normativa gira en cómo deben armonizarse las atribuciones provinciales y las municipales, el PJ de Tanti -por medio de su presidente-, legítimamente, ha resuelto actuar, en el marco de las atribuciones que le reconoce el RPP. Y esto resulta indiscutible, en tanto el RPP ordena a los partidos políticos cordobeses “*la defensa irrestricta de la institucionalidad*” (art. 5, inc. 2), que ejerzan “*libremente las funciones partidarias*” (art. 6, inc. 1), así como la plena “*autodeterminación en la acción política*” (art. 6, inc. 8). Todo ello, por cuanto también les cabe “[a]ctuar con sentido democrático, pluralista y de moralidad republicana en la acción pública” (art. 7, inc. 3) y “[f]omentar el respeto a la institucionalidad y [a] la ética en la función pública” (art. 7, inc. 4).

Por último, tampoco le asiste razón al Sr. Azar en otro punto. De acuerdo con su razonamiento, en el Auto n.º 160/22, el TSJ consideró que la concejala Patricia Alejandra Mojica no estaba legitimada para impulsar la presente ADI, pese a sus intenciones de postularse como candidata a intendente de Tanti en las próximos comicios (año 2023), porque todavía no hay un proceso electoral, en propiedad, en marcha. Como consecuencia, según el Sr. Azar, no se entiende por qué el TSJ no ha aplicado el mismo criterio para negarle legitimación también al Sr. López si este tampoco se habría “*visto impedido de ejercer ningún derecho eleccionario*” (p. 3, ídem). En efecto, según su lectura, el derecho

de Mojica luce “*tan abstracto*” (p. 3, ídem) como el del Sr. López. Por lo tanto -afirmó-, “*no hay ninguna razonabilidad en la diferenciación*” (p. 3, ídem) establecida por el TSJ, sino “*mera arbitrariedad*” (p. 4, ídem).

En el Auto n.º 160/22, el TSJ se ajustó estrictamente a su larga y estabilizada línea de precedentes sobre la cuestión. En efecto, por un lado, subrayó que la Sra. Mojica, el Sr. López y el Sr. Juan Carlos Quevedo, por su mera condición de concejales, no se encontraban legitimados para cuestionar la constitucionalidad de la ordenanza, por medio de una ADI. Esto, porque no podían acreditar “*la amenaza de sufrir un agravio concreto*” ni sostener “*un interés legítimo o derecho subjetivo digno de tutela judicial*”[3] por esa sola condición (la de ediles).

Por otro lado y en la misma dirección, se apuntó que otro tanto pasaba con la Sra. Mojica. Ella tampoco podía aducir que las disposiciones de la norma impugnada proyectaran un peligro sobre la esfera protegida -por ejemplo- de sus derechos subjetivos, como para considerarla en una posición diferenciada que la habilitara como “*parte interesada*”, en los términos de la CP (art. 165, inc. 1, apart. a). Esto, desde que, como todavía no hay un proceso electoral en marcha, su postulación como presunta candidata a intendente de Tanti aún no ha “*sido formalizada por un partido político y presentada ante el organismo electoral correspondiente*”[4].

Como puede advertirse, en los dos referidos supuestos (mera condición de concejales o simple y eventual expectativa de participar en un proceso electoral que aún no se ha desencadenado en propiedad) el argumento denegatorio ha sido el mismo: la imposibilidad de demostrar que lo programado por la ordenanza pudiera -siquiera de forma potencial- amenazar el perímetro resguardado de sus derechos o intereses subjetivos.

En cambio, diferente es la razón por la cual el TSJ ha admitido la participación del Sr. López, en su calidad de presidente del Partido Justicialista (PJ) de Tanti o, lo que es lo mismo, “*titular del consejo [del PJ] del circuito*” (cfr. el diploma expedido por la Junta Electoral provincial del PJ, OE n.º **11132016**) correspondiente a dicha localidad. En este caso lo determinante ha sido otra cosa. Y, por ello, se ha insistido en que “*es el partido político -por medio de sus representantes-* ‘el que posee la

legitimación activa electoral', *de conformidad con el régimen de participación política consagrado en los art. 33 y 37 de las constituciones provincial y nacional, respectivamente*"[5]. A esto hay que sumar que, como ha dicho el TSJ en el Auto n.º 160/22, a ellos "*les corresponde, en forma exclusiva, [las] nominaciones para los cargos electivos (art. 33 de la CP)*".

Conviene insistir en lo anterior. La legitimación no le ha sido reconocida al Sr. López a título personal, sino -por medio de él- al partido político concreto que forma parte del universo de los que ostentan el carácter de "*instituciones fundamentales del sistema democrático*" (CN, art. 38), que "*tiene a su cargo la representación, defensa y canalización de los derechos políticos de la comunidad toda*"[6]. Y esta dimensión -a diferencia de lo que se infiere de la argumentación del demandado- no depende de la circunstancia (aleatoria) de que se haya llamado (o no) a elecciones, porque ellos, en tanto instrumentos del sistema democrático, son "*mediadores entre la sociedad y el Estado*"[7] en todo momento.

Ahora puede advertirse cuán equivocada luce la afirmación del Sr. Azar; esto es, que la parte legitimada en esta causa no se habría visto impedida de ejercer ningún derecho eleccionario (cfr. la p. 3, ídem) y de que, por ende, sin proceso electoral en marcha la pretensión del accionante luciría tan abstracta (p. 3, ídem) como la de la Sra. Mojica.

El fenómeno electoral transcurre a través de ciclos o períodos, que, a su vez, son los que median entre unos comicios y otros. Como consecuencia y considerando el ciclo electoral 2023, Tanti se encuentre transitando la denominada *fase preproceso electoral*, previa al *proceso electoral* propiamente dicho; este último se desencadena con el llamado a elecciones en una fecha determinada.

Desde la doctrina suele subrayarse 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 de 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 comenzarían 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 proyectarían en favor o en contra de los distintos actores políticos y de las estructuras partidarias organizadas para participar de la contienda electoral.

Precisamente, lo desarrollado explica el interés que le cabía al PJ -en los términos en que ha sido formulada la demanda- en que el TSJ, en instancia originaria, despeje si la Municipalidad de Tanti ha operado (o no) dentro del dibujo constitucional cordobés. Esto, al haber aprobado un régimen electoral que prevé –como cláusula transitoria- que, a los fines de la reelección del intendente, concejales y miembros del Tribunal de Cuentas, el período comprendido entre 2023/2027 sea considerado como el primero (art. 106). Ello, pese a que, según la LOM, que rige para los municipios que no cuentan con COM propias -como es el caso del de Tanti-, el mandato cumplido entre 2015-2019 debía ser conceptuado como el primero (art. 7 de la Ley n.º 10406, que ha reformado a la LOM en el año 2017).

En definitiva, el interés de los partidos políticos permanece expectante, alerta y activo en el tránsito de un ciclo electoral a otro, como acontece ahora. Por ende, nadie como ellos para velar y accionar en pos de que, por ejemplo, antes de que se desencadene el proceso electoral (2023) en propiedad puedan ser controladas las normas sustantivas y las reglas de juego electorales que resultarán aplicables en Tanti. Por eso, la legitimación reconocida al PJ en estas actuaciones lo ha sido en este marco y en atención a lo denunciado por este a través de la ADI: que la Ordenanza n.º 1356/22 habría alterado 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.

Como consecuencia, la habilitación conferida al PJ en este caso ha tenido en miras la preocupación general (y el interés público comprometido) de evitar que, una vez que se ponga en marcha el proceso electoral -con el llamado a la celebración de los comicios en una fecha determinada-, no haya dudas sobre la normativa vigente; esto, con el fin de evitar planteos y acciones judiciales que pudieran viciar la legitimidad del *proceso electoral* en propiedad y, consiguiente, afectar el derecho “*de votar y [de] ser elegido en elecciones periódicas auténticas*” (art. 23.1, apart. *b*, de la CADH).

**b. Cuando el TSJ declaró admisible la ADI la ordenanza se encontraba en vigor**

En su escrito, en el marco del acápite de su defensa que califica como “*inadmisibilidad formal*” y/o “*inconstitucionalidad*” de la acción intentada (cfr. la f. 4, ídem), el intendente de Tanti también esgrimió que la demanda ha sido promovida cuando aún no mediaba una norma vigente. En ese sentido, observó que la ordenanza objetada fue sancionada el 5 de octubre del presente año; la ADI fue interpuesta el 18 y la promulgación aconteció el 21 (en ambos casos del mismo mes). Por ende, según su lectura, esto sería suficiente para inadmitir la ADI.

La objeción no resulta procedente. De acuerdo con la CP (art. 165, inc. 1, apart. *a*), la competencia originaria del TSJ comprende las ADI que se ensayaran contra “*ordenanzas*”, entre otros tipos de disposiciones normativas. Y el TSJ, por medio del Auto n.º 160/22, admitió y ordenó que se tramitara la ADI contra la Ordenanza n.º 1356/22 el 24 de octubre; esto es, cuando la referida norma había sido efectivamente promulgada, según lo ha admitido el propio demandado (cfr. la p. 5, ídem). Por ende, no se advierte una transgresión a las previsiones de la CP.

Es cierto: los tribunales solo pueden actuar en el marco de un caso judicial y no hay uno en propiedad cuando este carece de actualidad. Esto, como se ha explicado desde la doctrina, puede acontecer por dos razones: “*a) que todavía no sea un caso, es decir, que no haya llegado a la madurez suficiente para ser tal, o b) que haya dejado de serlo, convirtiéndose así en un caso abstracto*”[8]. Pero lo determinante para ello son las condiciones (de hecho o de derecho) que rigieran cuando el órgano jurisdiccional fuera a pronunciarse, “*aunque ellas sean sobrevinientes a la traba de la litis*”[9] o,

como en esta causa, posteriores a la interposición de la demanda, sin que “*en ello pueda verse una violación del principio de congruencia, sino un presupuesto de la utilidad concreta -no simplemente conjetural, hipotética o especulativa- que le cabe a toda sentencia*”[10]. Precisamente, por ello, el TSJ también ha dicho que, “*en el momento de expedirse, hay que hacerlo según las circunstancias que entonces imperaran*”[11] (lo destacado con negritas nos pertenece). De este se desprende, forzosamente, que la ordenanza en cuestión estaba debidamente promulgada cuando el TSJ declaró admisible la ADI y esto es lo relevante: el marco o cuadro jurídico que, entonces, estaba en vigor. Como consecuencia, al fallar, el TSJ se ha ajustado en forma estricta a lo que manda la CP (art. 165, inc. 1, apart. a), desde que, en ocasión de dar trámite a la ADI, la norma impugnada formaba plenamente parte del ordenamiento jurídico provincial.

**c. Los términos de la disputa resultan claros, el demandado se ha defendido en torno a ellos y ha hecho uso de todas las alternativas que le brinda el debido proceso**

Por otra parte, en su escrito, en el mismo marco descripto en el acápite anterior, el demandado se quejó además por la presunta imprecisión y vaguedad de la demanda; esto -afirma-, desde que el actor persigue genéricamente la declaración de inconstitucionalidad de la Ordenanza n.º 1356/22 sin haber precisado contra cuáles disposiciones en concreto ha dirigido su pretensión, lo que le “*ocasiona una seria afectación del derecho de defensa*” (p. 5, ídem). A ello habría que sumar y en abono de su tesis, según entiende, que el TSJ dictó una medida cautelar por la que ha suspendido íntegramente la referida norma.

Esta crítica tampoco resulta admisible. A través del Auto n.º 160/22 (especialmente, en el considerando n.º II.c), el TSJ circunscribió las dos previsiones de la ordenanza que, en virtud de una simple lectura, resultan contradictorias con las disposiciones de la LOM (según las reformas introducidas por las leyes n.º 10406 y n.º 10407); esto es, 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 son los dos grandes ejes en cuestión, en tanto ellos obligan a indagar si el municipio ha desbordado sus atribuciones y, por ende, el marco constitucional, como ha denunciado el accionante. Precisamente, tanto en el recurso de reposición ensayado contra el Auto n.º 160/22 como al contestar la demanda, el Sr. Intendente de Tanti centró su defensa sustancial en dichos tópicos. Por ende, no puede aducir ninguna afectación del debido proceso, porque ha dispuesto de amplias posibilidades para fijar su posición respecto de ese núcleo temático en discusión y así lo ha hecho.

Asimismo, en el momento de rechazar el recurso de reposición y de no haber admitido las recusaciones contra sus integrantes (vocales), el TSJ fue terminante en dos cuestiones. La primera, que, *“dada la unidad sistémica que comporta dicha norma [la Ordenanza n.º 1356/22], 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, precisamente, el TSJ identificó los ejes de la controversia constitucional en términos claros y precisos (son a los que se acaba de aludir en el párrafo anterior). En ellos son los que ha puesto la mira el demandado, razón por la cual no se advierte la vulneración del derecho de defensa, que denuncia.

En segundo lugar, en la referida resolución, el TSJ también abundó sobre las razones de por qué se había suspendido en forma total la ordenanza, de manera provisoria y para -con la máxima celeridad- decidir la pretensión planteada a través de la ADI. En efecto, se dejó sentado 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 [Tanti]”*. Por ello, también enfatizó que, con dicha medida cautelar y en forma estrictamente transitoria, solo ha evitado que *“pudiera llamarse a elecciones cuando todavía no está resuelta la discrepancia normativa a la que se ha hecho referencia”*. En ese sentido, *“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”.*

En definitiva, la insistencia del Sr. intendente de Tanti en la presunta imprecisión de la demanda y en el impacto en su derecho de defensa, que no es tal -como ya se ha visto-, a estas alturas, solo busca un efecto retórico. Se trata de una dimensión de la disputa que, en virtud de la relevancia del control de constitucionalidad en juego, en el auto anterior, el TSJ se ha encargado de delimitar y a él se ha circunscripto meticulosamente el demandado.

**d. No hay afectación de la “garantía del juez natural” desde que la cuestión constitucional planteada (atribuciones de un municipio en función de lo que establecen la CP y la LOM) no es de la competencia del fuero electoral, sino de la originaria del TSJ**

En el segmento de su escrito denominado *inadmisibilidad formal y/o inconstitucionalidad* de la acción ensayada, el Sr. Azar también invocó que el TSJ ha decidido tramitar la ADI, pese a que no se advierte un caso concreto (cfr. las pp. 5/10 de su escrito, en la versión electrónica) y porque, además, de haberlo, sería de la competencia del fuero electoral.

De acuerdo con su razonamiento, no se entiende en qué consistiría el “caso” si las razones por “*las cuales se rechaza la legitimación de los restantes concejales*[en alusión a los Sres. Quevedo y Mojica] *y que [también]pretendieron demandar*” (p. 5, ídem) le resultan “*íntegramente aplicables al actor* [Sr. López] *habilitado*” (p. 5, ídem). Además, según entiende, si por mera hipótesis se admitiera que existe un caso, este debería sustanciarse en el fuero electoral, como ocurre con “*los verdaderos conflictos de orden electoral, cuando surgen*” (p. 6, ídem). Por ende, en virtud de su lectura, por medio de “*un acto de autoridad sin respaldo jurídico*” (p. 6, ídem), el TSJ habría privado a los litigantes del fuero específico (el electoral) y, por ende, de su *juez natural* (cfr. la p. 7, ídem), así como “*del procedimiento que les asegure la doble instancia*” (p. 8, ídem). Esto último -entiende-, desde que el TSJ, al haber admitido la ADI, habría “*empleado una competencia constitucional, para una finalidad que no le es propia*” (p. 6, ídem).

Otra vez, no le asiste razón. El demandado pareciera confundir los conceptos de “caso” y de “parte legitimada”. En efecto, en su propio texto afirma que “*los motivos por los cuales se rechaza la*

*legitimación de los restantes concejales”* (p. 5, ídem, lo destacado con negritas nos pertenece) le “*son íntegramente aplicables al actor habilitado”* (p. 5, ídem). Y, a partir de esto, equivocadamente, infiere que, si el TSJ ha considerado que no había caso respecto de los concejales Mojica y Quevedo, tampoco debía haberlo para el Sr. López. Pero el TSJ no ha dicho eso en ningún momento en el Auto n.º 160/22.

En la referida resolución y tal como se lo ha destacado en el primer acápite (a) del presente considerando, en materia de legitimación, el TSJ ha delimitado los contornos de la distinción que el Sr. Azar se resiste a admitir. Esto es, que, por una parte, ninguno de los tres concejales (Mojica, Quevedo y López) estaban habilitados para entablar la ADI por su sola condición de ediles ante la imposibilidad de acreditar que la ordenanza cuestionada los amenaza -siquiera- en sus intereses o derechos subjetivos. Y, por otra parte, que la Sra. Mojica tampoco estaba legitimada a título personal por más que tuviera la intención de postularse eventualmente como candidata a intendente de Tanti, porque aún no se ha convocado a elecciones y, por ende, todavía no se ha puesto en marcha el proceso electoral 2023 en propiedad.

Ahora bien, además, se ha recalcado que diferente es el caso del Sr. López, en tanto la acción que ha promovido lo ha sido -también- en representación del PJ de Tanti; esto es, no en defensa de presuntos derechos propios. Y, en ese sentido, se ha subrayado que el interés de los partidos políticos -y su consecuente legitimación para accionar- permanece latente, siempre, sin que sea necesario que se haya llamado a elecciones, que es lo que solo habilitaría, a título personal, por ejemplo, a quien contara con una candidatura formalizada y presentada ante el organismo electoral correspondiente.

Como consecuencia, se consideró que el PJ, a través de su representante, sí gozaba de legitimación para discutir si el municipio de Tanti se había abrogado atribuciones que no se ajustarían al diseño previsto por la CP y por la LOM para la armónica coexistencia de dos órdenes de gobierno, el provincial y el municipal. Esto, desde que la Ordenanza n.º 1356/22 prevé algo diferente -que la LOM- para el cómputo del primer mandato que debe ser considerado a los fines de la única reelección consecutiva permitida al intendente, a los ediles y a los vocales del Tribunal de Cuentas. Y, además,

porque dicha norma no toma como punto de referencia para la convocatoria a elecciones la fecha que fijara el gobernador para los comicios provinciales, como exige la LOM.

Como puede advertirse, la objeción planteada por un sujeto legitimado (un partido político, el PJ de Tanti) lo ha sido contra la amenaza que la referida ordenanza proyecta sobre la arquitectura misma diseñada por la CP en el momento de distribuir las competencias provinciales y municipales. Resulta evidente que esto tiene impacto en el plano electoral y que se impone como imperioso determinar perfectamente, de antemano, con precisión, las bases de la que ha de depender -como ya lo ha dicho el TSJ- “*la función garantizadora de toda la normativa relativa a la pureza del procedimiento electoral*” [12]. Ello, para que la convocatoria a elecciones y el marco normativo de quienes estuvieran habilitados (o no) para postularse en el año 2023 resulten indubitables y con estricta sujeción al orden constitucional (provincial y nacional).

De lo desarrollado puede observarse que, en estas actuaciones, el “caso concreto”, promovido por una “parte legitimada”, radica en una controversia de hondas raíces sustantivo-constitucionales. Esto, debido a la sanción de una ordenanza que, al haber reformado la normativa electoral anterior de Tanti, ha puesto en cuestionamiento las atribuciones que la misma CP, a través de la LOM, reconoce a los municipios que no cuentan con COM, como es el caso del de Tanti. La significativa gravedad institucional de lo denunciado y el hecho de que la ADI contra la ordenanza haya sido interpuesta antes de que esta última pudiera ser aplicada es lo que justifica la estricta actuación del TSJ, en el marco de su competencia originaria y en función preventiva, por medio del control directo de constitucionalidad, como lo prevé la propia CP desde el año 1923 (art. 165, inc. 1, apart. a)[13].

No se configura, entonces, la violación de la garantía del *juez natural*, que postula el Sr. Azar, sino un supuesto típico que autoriza la intervención extraordinaria, en sede propia, del TSJ. Consiguientemente, tampoco puede verse en ello una vulneración de la doble instancia. Por el contrario, como se lo viene diciendo desde hace décadas en la doctrina, comporta “*la máxima garantía institucional*”[14], que se funda en la intervención directa del TSJ “*para salvaguardar los derechos reconocidos en la Carta*”[15]; esto es, “*la palabra definitiva cada vez que se pone en discusión la*

*constitucionalidad de una ley, decreto, ordenanza o reglamento”*[16]. Por ende, la puerta que abre la ADI, cuando concurren los requisitos para su habilitación -como ha acontecido en estas actuaciones-, constituye una valiosa vía que singulariza, caracteriza y distingue al sistema procesal-constitucional cordobés desde hace casi un siglo ya.

Conviene insistir en lo anterior. Respecto de la competencia del fuero electoral, previsto por la Ley n.º 9840 (especialmente, los arts. 1 y 2), su potencialidad se aprecia en toda su dimensión cuando se convoca a elecciones y se pone en marcha el proceso electoral en propiedad. Ello, porque a ese fuero específico le cabe la organización y fiscalización de los comicios, así como la resolución de las incidencias que se pudieran suscitar, por ejemplo, en torno a la postulación de candidaturas, a aspectos vinculados con la votación en sí misma, al ejercicio del derecho de sufragar, al escrutinio, a la proclamación de autoridades electas, entre otras. Pero en esta causa no están controvertidas ningunas de esas circunstancias o dimensiones, sino una trama de indudable carácter constitucional, que hace a cómo deben complementarse las atribuciones provinciales y las municipales, en virtud de lo delineado por la propia CP. Y ese sesgo, que justifica la intervención excepcional directa del TSJ -y no la del fuero electoral-, no se pierde por el hecho de que lo que aquí se decida vaya a impactar o tenga consecuencias electorales. En efecto, del resultado del test de constitucionalidad al que se ha de someter a la Ordenanza n.º 1356/22 dependerán dos cuestiones fundamentales. Por una parte, si Tanti puede convocar a elecciones sin tener como marco de referencia temporal el fijado por la LOM. Por la otra, si las actuales autoridades (intendente, concejales y miembros del Tribunal de Cuentas), en el caso de que hubieran sido elegidas en el año 2015 y reelegidas en el año 2019, podrán (o no) presentarse nuevamente como candidatas para el período 2023-2027.

En otras palabras, la gravedad del conflicto normativo generado entre las disposiciones en sentido diferente de la Ordenanza n.º 1356/22 y las de la LOM -en los dos tópicos señalados en el párrafo anterior- amerita la actuación originaria del TSJ. Esto, porque, como se ha ponderado en el Auto n.º 160/22, en términos institucionales, la delicada colisión denunciada a través de la ADI “*se cierne sobre los grandes acuerdos cristalizados en la CP acerca de cómo deben coexistir armónicamente las*

*competencias de los estados provincial y municipales, respectivamente”[17].*

A mayor abundamiento, corresponde señalar que, en este segmento, el Sr. intendente insistió en que, si hubiera caso, sería de carácter electoral (cfr. la p. 6 de su escrito). Ello, pese a que, al deducir una excepción de falta de personería y de legitimación contra el actor (cfr. las pp. 1 y 2, ídem), había considerado otra cosa. Esto es, que no se trataba “*de un caso o supuesto de legitimación activa electoral, lo que presupone una contienda de esa naturaleza*”, sino una “*acción excepcional y extraordinaria [en alusión a la ADI], de una entidad institucional tal*” (p. 2, ídem). Este contraste marca que las defensas han sido articuladas sin un hilo consistente que, en algún punto, impida que los argumentos defendidos entren en contradicción.

**e. En las presentes actuaciones media un “caso concreto”, como los que exige la Constitución provincial para la intervención directa y originaria del TSJ**

Seguidamente, en el mismo apartado de su escrito (el titulado *inadmisibilidad formalo inconstitucionalidad de la acción* promovida), el demandado cuestionó que el TSJ haya decidido intervenir “*en un supuesto o potencial conflicto que aún no existe*” (p. 8, ídem); es decir, cuando aún no se advertiría ningún caso concreto, porque la ordenanza cuestionada todavía no ha afectado ningún derecho. En la misma dirección, aseveró que, por esta vía y con el argumento de que basta con que la norma no se haya aplicado aún para que el TSJ pueda actuar en el marco de una ADI, se habría creado “*un sistema de control concentrado [de constitucionalidad] a la manera europea*” (p. 8, ídem). Así -afirmó-, el TSJ solo busca “*seleccionar arbitrariamente las causas en las que le interesa intervenir y desechar las restantes*” (p. 9, ídem). Se trata -insistió- “*de un injerto*” (p. 9, ídem) o de una acción que se admite sin caso concreto, lo que sería de “*dudosa constitucionalidad en nuestro sistema republicano*” (p. 9, ídem), en tanto esto entraría en colisión con las garantías federales que “*aseguran que el Poder Judicial solo interviene frente a un caso concreto y nunca es un medio de impugnaciones abstractas, especulativas o consultivas*” (p. 7, ídem).

Por todo ello, el intendente de Tanti solicitó que sea declarada inadmisibile la ADI entablada por el Sr. López o, en su defecto, si el TSJ sigue considerando que está habilitado para actuar, que declare la

inconstitucionalidad del art. 165, inc. 1, apart. a, de la CP, “*por violentar el principio de división de poderes del sistema republicano de gobierno*” (p. 10, ídem).

La objeción tampoco resulta atendible. En efecto, apunta contra una atribución de diseño institucional, relativa a una de las posibles formas de ejercer el control de constitucionalidad, conferida por la propia CP al TSJ, que se encuentra en vigor desde hace casi un siglo. Por ende, la afirmación del Sr. Azar de que sería fruto de la “*creación de alguna doctrina de es[t]e Alto Cuerpo*” (p. 8, ídem) resulta tan sorprendente como la conclusión de que haber habilitado la ADI, en los términos en los que se lo ha hecho en esta causa, comporta “*un acto de autoridad sin respaldo jurídico*” (p. 6, ídem). Ya se ha señalado que esta modalidad, que ahora se discute de forma inédita, fue introducida por la reforma constitucional del año 1923. Entonces, el art. 132, inc. 1, entre las facultades reconocidas expresamente al TSJ, estableció que le correspondía “[**e]jercer la jurisdicción originaria y de apelación para conocer y resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y reglamentos que estatuyen sobre materia regida por esta Constitución y se discuta, en caso concreto por parte interesada**” (lo destacado con negritas nos pertenece).

Tal disposición constitucional se mantuvo prácticamente incólume hasta la reforma constitucional del año 1987. En esa ocasión y sin que la previsión tomada como fuente (la de 1923) haya sufrido una gran reformulación, salvo la necesaria para una “*mayor precisión terminológica*”<sup>[18]</sup>, fue consagrado el actual art. 165, inc. 1, apart. a. Este, entre las atribuciones del TSJ, prevé la de “[**c]onocer y resolver originaria y exclusivamente, en pleno: a) De las acciones declarativas de inconstitucionalidad de las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones, Cartas Orgánicas y ordenanzas, que estatuyan sobre materia regida por esta Constitución, y se controviertan en caso concreto por parte interesada**” (lo destacado con negritas nos pertenece). De acuerdo con algunos comentaristas, “[**e] l inc. 1, en cuatro apartados, describe los supuestos en que le cabe al Tribunal conocer y resolver en forma originaria y exclusiva, es decir, en una única instancia y juicio pleno**”<sup>[19]</sup> (lo destacado con negritas nos pertenece). Ahora puede advertirse la fragilidad de la crítica del Sr. Azar, según la cual, cada vez que

el TSJ “*asume la potestad de efectuar este control directo de constitucionalidad, priva a los litigantes de su ‘juez natural’ y del procedimiento que le asegure la doble instancia*” (pp. 7 y 8, ídem). No se trata de un ejercicio caprichoso o arbitrario del TSJ, desarrollado en el vacío y sin soporte normativo, sino de un mandato inexorable de la CP: el de sustanciar ciertas causas, por su relevancia constitucional, ante la instancia única y exclusiva -por ende, originaria- del TSJ. Como consecuencia, no puede verse en esto -como pretende el demandado- un procedimiento de dudosa constitucionalidad o como una posible afectación del principio republicano de división de poderes, porque consiste en una función programada por la propia CP y que está próxima a cumplir 100 años de vigencia.

A lo anterior hay que sumar que la posibilidad inaugurada en el año 1923, de un control directo de constitucionalidad en la órbita del TSJ, tenía como telón de fondo lo que acontecía en la provincia de Buenos Aires desde 1873, año en que su Constitución previó como factible la promoción de una ADI ante la Corte Suprema local, algo que fue consolidado mediante la reforma constitucional de 1934[20]. Desde entonces, se desató un intenso movimiento de constitucionalización, que ha receptado la ADI contra el autor de la norma impugnada (el Estado provincial o municipal) en las constituciones de cerca de una veintena de provincias[21]. Este derrotero, por cierto, no ha sido el mismo en el orden federal, donde hasta avanzado los años 80 del siglo XX[22] no se reconocía la existencia de una ADI en propiedad[23]. Por lo tanto, a falta de una previsión normativa específica, la admisión tardía de esta valiosa pieza -por parte de la CSJN- lo ha sido montada sobre las particularidades de la acción declarativa de certeza (ADC) prevista por el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCC, art. 322)[24].

La distinción entre lo sucedido en las provincias (entre ellas, Córdoba) y lo acontecido en el fuero federal resulta clave. Esto, porque los requisitos para la admisibilidad de una ADI (entre ellos, las nociones de “caso concreto” y de “parte interesada”) no han sido similares ni han respondido al mismo proceso en ambas órbitas. Precisamente, por eso, los primeros comentaristas de las variantes de control directo de constitucionalidad ante las cortes supremas o tribunales superiores provinciales, particularmente en Buenos Aires, ya precisaban la siguiente distinción: “[L]a *vía judicial queda*

*expedita desde el momento en que la ley, el decreto o la ordenanza se dictan, mientras que en el orden nacional, de acuerdo con una constante jurisprudencia, que se haya suscitado un litigio entre partes, cuya solución exija la interpretación de algún texto de la Constitución, de una ley, etc.”[25]* (lo destacado con negritas nos pertenece). Y agregaban: “*Surge de aquí que, contrariamente a lo que ocurre en el orden federal, la declaración de inconstitucionalidad puede impetrarse de la Corte, fuera de juicio, esto es, sin necesidad de que exista trabada una contienda entre partes”[26]* (lo destacado con negritas nos pertenece).

El breve recuento histórico efectuado sirve para marcar cuán inapropiado luce el cuestionamiento del Sr. intendente de Tanti. Según este, el TSJ habría actuado ante un supuesto o potencial conflicto; esto es, sin un caso concreto, porque la ordenanza impugnada aún no habría afectado ningún derecho al no haber sido aplicada todavía (cfr. la p. 8 de su presentación, en la versión electrónica). El problema aquí radica en que el demandado parecería haberse recostado en forma exclusiva en las premisas que regían originariamente en el orden federal para la procedencia de una ADC; esto es, una controversia en torno a la existencia, alcance o modalidad de una relación jurídica ya particularizada y para cuya resolución fuera necesario, además, emitir una declaración sobre la validez constitucional de una norma que pretendiera aplicarse a dicho vínculo. Por este costado, se ha desentendido de la larga y consolidada línea que da sentido al control directo y preventivo de constitucionalidad, en la órbita de la competencia originaria del TSJ, desde la entrada en vigor misma de la norma en cuestión, antes de que esta produzca efectos concretos en una pluralidad de relaciones jurídicas.

Tal como lo tiene dicho el TSJ[27], el sistema procesal constitucional cordobés combina dos posibilidades. Por una parte, que el control de constitucionalidad sea ejercido de forma concentrada (con carácter preventivo y declarativo) por el TSJ en competencia exclusiva y originaria. Por la otra, el control difuso (indirecto o incidental), por el resto de los tribunales. En este segundo caso, eventualmente, el TSJ también puede intervenir pero por vía recursiva.

En el control directo, ante el TSJ, se lleva adelante una suerte de “juicio o de enjuiciamiento a la norma” tachada de inconstitucional y eso es lo que habilita que la ADI sea interpuesta, prácticamente,

desde el momento mismo de la incorporación de aquella al ordenamiento jurídico. Esto es lo que pone de manifiesto el carácter preventivo de la ADI: que el examen de constitucionalidad, objeto exclusivo de la acción, preceda a la actividad de aplicación individualizada de la disposición. En otras palabras: ello es lo que posibilita que la cuestión de la regularidad constitucional -en este caso, de la ordenanza de Tanti-, en tanto pretensión de la ADI, sea abordada en forma directa, en toda su pureza, con independencia de las particularidades que su concreción o efectos programados podría generar en una relación jurídica ya desencadenada.

En cambio, en el control indirecto o por vía incidental (por ejemplo, instado a raíz de la oposición de una excepción o defensa de inconstitucionalidad), se evalúa ya el despliegue o el impacto de la disposición normativa cuestionada por su eventual afectación a derechos en juego en el marco de una determinada relación jurídica trabada o en desarrollo. Desde este punto de vista, la controversia constitucional, aunque existe, no es el objeto central de la pretensión y su resolución está al servicio del desenvolvimiento regular del vínculo jurídico en particular. En el caso de la ADI, por el contrario, la finalidad es sanear el ordenamiento desde que la norma comienza a formar parte de él y antes de que pueda desplegarse y concretizarse de forma individualizada. Por ello, la demanda se dirige contra el emisor de la disposición (el Estado provincial o municipal, por ejemplo) “*y no contra el beneficiario de aquella o del régimen establecido por ella, como ocurre en la vía indirecta*”[28].

Ahora bien, para que el TSJ pueda viabilizar ese control concentrado (directo), la CP exige que el pedido sea formulado “*en [un] caso concreto por parte interesada*” (CP, art. 165, inc. 1, apart. a). Como lo tiene dicho el TSJ, esto demuestra 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*”[29]. Esto, precisamente, desmarca a esta variante de las *acciones abstractas de inconstitucionalidad*, como las que imperan en algunos países europeos en las que, por ejemplo, no se requiere que el planteo sea efectuado en el marco de un caso judicial o por alguien que acredite un interés directo o diferenciado que justifique su pretensión. Al mismo tiempo, los presupuestos fijados por la CP también distinguen a la ADI

cordobesa de cualquier forma de acción popular, porque para demandar la declaración de inconstitucionalidad de una disposición “*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 ADI*”[30].

De lo desarrollado surge que la ADI debe ser impulsada por quien invoque y acredite urgencia porque el TSJ ponga en marcha el control directo (preventivo) ante la incertidumbre constitucional que –según alega- la entrada en vigor misma de la norma impugnada cierne o proyecta sobre sus intereses o derechos. Por el contrario, si la ADI se admitiera una vez consumado el daño o en trance de tal como consecuencia de la aplicación de la disposición objetada, pasaría a ostentar una función netamente reparadora o represiva, que es la que le cabe al control indirecto, precisamente, para paliar, mitigar o resarcir las consecuencias de sujetar o de haber sujetado el desarrollado de la relación jurídica a dicha norma.

En este punto conviene insistir en la relevancia de distinguir dos momentos. En primer lugar aquel en el que, a raíz de la entrada en vigor de la disposición, esta simplemente “proyecta o programa efectos o consecuencias para determinados supuestos fácticos”. En segundo lugar, aquel segmento posterior en el que, en virtud de su aplicación, la norma ya “produce efectos” concretos en relaciones jurídicas individualizables.

En el primer momento, precisamente, es cuando debe articularse la ADI, porque implica que, en cuanto a la dimensión preventiva, se da la condición exigida por la CP para que medie en propiedad un “*caso concreto*” (art. 165, inc. 1, apart. a), con suficiente madurez para ser planteado. Por ello, quien se encontrara comprendido o amenazado por lo que la norma proyectara sobre sus intereses o derechos es quien, por esa sola condición, estaría legitimado para cuestionar directamente a la norma. Esto implica que, en los términos previstos por la CP para interponer una ADI, para que haya un caso concreto 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 desarrolle el juicio de control de constitucionalidad directo de la

norma.

Ahora puede visualizarse que, para que opere el control directo por parte del TSJ, la noción de “caso concreto” resulta más laxa, justamente, en atención al carácter preventivo de la intervención que de él se requiere. Por ello, desde la doctrina contemporánea -con acierto- se ha apuntado que “[s]e observa claramente un nuevo corrimiento de los límites del caso judicial, pero no al extremo de producir una decisión basada en una conjetura o hipótesis abstracta, carente de sustento fáctico”[31], pero “sí estamos ante una forma mínima de controversia”[32]. A esto se encadenan dos cosas. La primera es que, como la disposición atacada aún no ha sido aplicada, quien estuviera comprendido como potencial destinatario de las previsiones de la norma debe dirigir la demanda contra el autor/emisor de esta (el Estado provincial o municipal) y la sola amenaza que ella le provoca basta para, eventualmente, configurar un caso. La segunda es que la cuestión constitucional “puede ser llevada ante un tribunal como pretensión independiente y aislada de todo otro contexto, en la medida en que una persona alcanzada por las disposiciones de la ley cuestionada acredite la existencia de un daño futuro y cierto”[33].

En definitiva y vinculado con lo anterior, de acuerdo con algunos autores, en las últimas décadas, en el orden federal -también- se ha producido una resignificación de la noción de *caso* cuando median pretensiones declarativas de inconstitucionalidad. Por ello, según su diagnóstico, incluso en dicha órbita y de forma similar a como ocurren en muchas provincias -como en Córdoba, desde hace casi un siglo-, “quien se ve afectado por una norma inconstitucional tiene a su disposición dos opciones: a) aguardar a que la controversia sea actual y plantear la inconstitucionalidad de la norma dentro del caso, o b) accionar directamente ante la inminencia del daño que la norma pueda producirle”[34].

En síntesis, lo desarrollado evidencia que no tiene ningún asidero la afirmación del representante del Sr. Azar de que la premisa de que la norma no se haya aplicado -como condición para habilitar el control directo del TSJ- “no existe en ningún lado” (p. 8, ídem) y de que solo sería “una creación de alguna doctrina de ese Alto Cuerpo” (p. 8, ídem). Una mera prueba de la inexactitud de este juicio son

las 24 ADI deducidas a raíz de la última reforma previsional que ha tenido lugar en la provincia durante el año 2020 (Ley n.º 10694).

Como consecuencia, solo resta concluir que el pedido del Sr. Azar, de que sea declarada la inconstitucionalidad del art. 165, inc. 1, apart. *a*, de la CP, debe ser considerado como absolutamente inadmisibile. En efecto, solo se ha limitado a manifestar su mero desacuerdo o falta de concordancia con un diseño programado por la propia CP (el control concentrado de constitucionalidad en el TSJ) que, como se ha visto, tiene casi un siglo de vigencia y consolidación en Córdoba. En ese sentido, conviene repetir que, en nuestro sistema, no basta “*con esgrimir una mera disconformidad o discrepancia personal*”<sup>[35]</sup> para que proceda el remedio extremo y excepcional de una declaración de inconstitucionalidad, mucho menos de una disposición de la misma CP, que, además, goza de la legitimidad añadida que brinda su constante y armónica observancia desde el año 1923.

#### **f. Conclusiones**

En definitiva, en virtud de lo desarrollado a lo largo del presente considerando, no resulta procedente la excepción de falta de personería y/o de legitimación activa deducida por la parte demandada. Tampoco, su pretensión de que sea declarada inadmisibile la ADI promovida en las presentes actuaciones o, en su defecto, que sea declarado inconstitucional el art. 165, inc. 1, apart. *a*, de la CP, que faculta al TSJ a entender de las ADI que se plantearan en la órbita de su competencia originaria.

## **II. LOS MUNICIPIOS QUE CARECEN DE CARTAS ORGÁNICAS PROPIAS ESTÁN SUJETOS A LA LEY ORGÁNICA POR MANDATO CONSTITUCIONAL**

Ha quedado despejado que, en términos procesales, la ADI fue promovida en forma debida. Esto habilita al TSJ a desplegar el control de constitucionalidad previsto por la CP (art. 165, inc. 1, apart. *a*) respecto de la ordenanza que ha sido cuestionada. Para el mejor tratamiento y resolución de las cuestiones en debate, corresponde efectuar las siguientes disquisiciones:

#### **a. Los dos grandes ejes de la colisión normativa**

De los términos en que ha sido promovida la demanda, básicamente, el actor cuestionó el art. 106 (cláusula transitoria) de la Ordenanza n.º 1356/22 por medio de la cual el Concejo Deliberante de

Tanti ha derogado una anterior (la n.º 674/11) y ha sancionado un nuevo régimen electoral para dicha localidad. En él se establece que los concejales, el intendente y los miembros del Tribunal de Cuentas duran cuatro años en sus funciones y solo pueden ser reelegidos, en forma consecutiva, por un solo período (cfr. los arts. 98, 100 y 101). A su vez, la norma cuestionada (el art. 106) dispone lo siguiente: *“Con el objeto de adecuar y concordar la normativa aplicable, no se computa el período vigente [2019-2023], sino que se considera primer mandato de [1] intendente, concejales y miembros del Tribunal de Cuentas el período comprendido entre el 10 de diciembre de 2023 y el 10 de diciembre de 2027”* (lo destacado con negritas nos pertenece).

De acuerdo con el accionante, como Tanti no posee Carta Orgánica Municipal (COM) propia, se rige por la LOM n.º 8102. Esta norma, a su vez, en 2017, fue modificada por la Ley n.º 10406[36]. Así, pasó a establecer que los intendentes, los concejales y los miembros de los tribunales de cuentas duran cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos en forma consecutiva por un período; al mismo tiempo, si ya hubieran sido reelectos solo podrán ser candidatos nuevamente *“mediando un intervalo mínimo de un período”* (cfr. los actuales arts. 13, 39 y 78 de la Ley n.º 8102). De la misma forma y en lo que aquí resulta clave, la mencionada Ley n.º 10406 (art. 7) contenía la siguiente previsión transitoria: *“A los fines de la aplicación de la presente ley, el actual mandato [2015-2019] de legisladores, integrantes del Tribunal de Cuentas de la Provincia, concejales, intendentes, miembros del Tribunal de Cuentas de municipios, miembros de la Comisión Comunal y del Tribunal de Cuentas de las comunas será considerado como primer mandato”* (lo destacado con negritas nos pertenece).

En definitiva, la colisión normativa que se advierte es crítica. En efecto, de acuerdo con la LOM, quienes hubieran sido elegidos en 2015 y reelegidos en 2019 no podrán presentarse para un tercer mandato consecutivo en las elecciones del próximo año (2023). Por el contrario, de acuerdo con la ordenanza, sí podrían hacerlo e, inclusive, otra vez en el año 2027.

A ese primer núcleo hay que sumar que, por medio del Auto n.º 160/22, el TSJ también identificó otra fuerte contradicción en términos dispositivos. Esto, desde que los arts. 21 y 22 de la ordenanza también posibilitan que el intendente de Tanti convoque a elecciones 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, que fue publicada en el Boletín Oficial el 24 de enero de 2017). En esta cuestión, por medio del Auto n.º 168/22, el TSJ dejó en claro que el examen de compatibilidad de cláusulas en las que, por ejemplo, estuvieran en juego la elección de base 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 petitionado una parte*”. Ello, desde que el TSJ está obligado a velar por la supremacía o prelación de las normas de máxima jerarquía, como le exige y ordena la propia CP (art. 161).

Como consecuencia, en torno a estos dos ejes (y a las normas que en concreto aludieran a ellos) ha de quedar circunscripto el control de constitucionalidad -por parte del TSJ- de la ordenanza objetada. En efecto, lo que está en disputa refiere a los grandes acuerdos cristalizados en la CP acerca de cómo deben coexistir armónicamente las competencias de los estados provincial y municipales; específicamente, con la LOM como gran mediadora de aquellos -es el caso de Tanti, por ejemplo- que no disponen de una COM propia (cfr. la CP, arts. 180/184).

#### **b. El adecuado marco constitucional**

Según el actor, la Municipalidad de Tanti ha incurrido en una extralimitación que debe ser declarada inconstitucional. Esto, desde que habría trastocado las condiciones relativas a los mandatos en curso, con un significativo impacto en la periodicidad. Así, habría colocado “*a quienes se encuentran en ejercicio de los cargos en la posibilidad de acceder a la re-reelección en contradicción con los principios del ordenamiento jurídico vigente*” (p. 4 de la demanda, en su versión electrónica). Por esta vía, entiende que aquella se ha arrogado atribuciones que le corresponden a la Provincia (CP, arts. 104, inc. 10, y 184), a través de la LOM, sin que en ello pueda verse una transgresión de la autonomía municipal.

Por el contrario, de acuerdo con la parte demandada, solo está en discusión “*la interpretación de una cláusula transitoria, en lo que la ordenanza puede apartarse de la LOM*” (p. 3 de su primer escrito, en su versión electrónica). Esto, porque, según su lectura, se trata de “*actividad o materia de contenido*

*político e institucional, que le está reservada a las municipalidades”* (p. 12 de su escrito de contestación de la demanda).

Sucintamente, el representante del intendente de Tanti sostiene que ni la CN ni la CP prevén grados de autonomía municipal, porque este concepto no es cuantificable y, por ende, se tiene autonomía o se carece de ella. Como consecuencia, según su lectura, Tanti goza de competencia para sancionar un régimen electoral (LOM, art. 30, inc. 12). Y, en el ejercicio de sus atribuciones, es independiente de cualquier otro poder. Por ello, esgrime que la previsión de la LOM (según la reforma introducida por el art. 7 de la Ley n.º 10406) solo comporta *“una sugerencia a los municipios”* (p. 15 de su contestación de la demanda), tanto a los que cuentan con COM propias como a los que no. En ese sentido -aseveró-, al igual que la LOM, Tanti no ha consagrado un mecanismo de reelección indefinida, pero sí ha establecido -por medio de una cláusula transitoria- cuál periodo debía ser considerado como el primero para el cómputo de los dos mandatos consecutivos permitidos. Ello, por haberlo considerado como el más *“conveniente y adecuado, en el ejercicio discrecional de sus potestades y por medio de los representantes legítimos del pueblo”* (p. 16, ídem). Si la referida previsión de la LOM no se interpreta así, sino como una imposición -añade-, entonces, debe ser declarada inconstitucional (en alusión al art. 7 de la Ley n.º 10406), porque la habilitación concedida por la CP a la Legislatura para que dicte una LOM *“no puede ser entendida como un poder irrefrenable”* (p. 15, ídem), precisamente, porque la LOM se encuentra con el primer límite de estar *“legislando para un órgano autónomo”* (p. 15, ídem).

El Sr. Azar desarrolla el mismo razonamiento para defender lo que considera que es otra atribución del municipio de Tanti: la de convocar a elecciones sin considerar la disposición de la LOM (el art. 143, según la reforma introducida por la Ley n.º 10407), que exige tomar como referencia temporal el llamado que, a su vez, el gobernador efectuara en el orden provincial. De acuerdo con su mirada, esto constituye *“un avance intolerable”* (p. 11 de su primer escrito), en la medida en que la Ley n.º 10407 *“pretende imponer tiempos electorales a las municipalidades”* (p. 19 del escrito de contestación de la demanda).

No le asiste razón al intendente de Tanti. El problema radica en la inadecuada reconstrucción que efectúa de las bases constitucionales en las que se encuentra inmersa y funciona la autonomía municipal. Precisamente, como esta no opera en el vacío -como ningún nivel de gobierno ni rama del poder-, dichos presupuestos, establecidos en la CN y en la CP, determinan su alcance, manifestaciones, modalidades y posibilidades de desarrollo, para que las atribuciones que en virtud de ella se les reconocen a los municipios no se superpongan -por ejemplo- con las de la Provincia.

Desde ese punto de vista, el error conceptual del que parte el Sr. Azar es que en Córdoba existiría un único tipo de municipio, con competencias rayanas en lo absoluto en todos los órdenes. El inconveniente que presenta esta lectura es que no se ajusta, primordialmente, a la CN (art. 123), según la cual son las provincias, precisamente, las que deben reglar “*su alcance y contenido [el de la referida autonomía] en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*”. En ese sentido, ya se ha dicho que la CN no obliga “*a establecer un único modelo de autonomía*”[37]. 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*”[38]. Y esto es lo que ha hecho la CP -no el TSJ- al clasificar o distinguir entre dos clases de municipios en sentido estricto (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*”[39], 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). Y el TSJ, en el Auto n.º 168/22, ha puntualizado que en esta distinción, posibilitada por la CN y desarrollada por la CP, no puede verse ningún sesgo descalificador o discriminatorio respecto de la segunda clase o tipo de municipio. Por el contrario, la escala es la que permite la pronta institucionalización, puesto que, si para ello, la única opción fuese la de cumplir con los requerimientos -elevados, por cierto- para adquirir la calidad de “ciudad”, en la provincia de Córdoba no existiría el riquísimo y vastísimo régimen municipal actual, modelo de autonomía y de descentralización local.

Conviene detenerse en este punto. Inmediatamente después de la reforma constitucional cordobesa

acontecida en el año 1987, de la que surge el esquema actualmente vigente sobre la materia y que ha sido reforzado por la CN (1994), los primeros comentaristas de la CP ya señalaban la distinción que el demandado -según pareciera- se resiste a aceptar. Así, remarcaban: “**También distinguimos la autonomía municipal plena y la semiplena o relativa, como surge del citado art. 180 y de los arts. 181, cuando indica que los municipios que son ciudades pueden dictar sus Cartas Orgánicas, el 181, que trata este instituto recién citado, el 183, que establece los requisitos de las Cartas Orgánicas, y el 184, que fija las bases de la Ley Orgánica Municipal**”<sup>[40]</sup> (lo destacado con negritas nos pertenece).

En idéntico sentido, los mismos autores precisaban: “[L]a autonomía va a ser plena cuando, incluso, se dé la posibilidad del dictado de la propia carta orgánica, o sea, el aspecto institucional de la autonomía. [...] El resto de los municipios, a su vez, van a tener una autonomía semiplena o relativa, pero autonomía municipal siempre para los aspectos políticos, financieros y administrativos. Políticos, por la propia elección de las autoridades; financieros, por la libre inversión de sus rentas, y administrativos, por la prestación de los servicios públicos y demás funciones de este carácter, sin intervención de otro nivel de gobierno”<sup>[41]</sup> (lo destacado con negritas nos pertenece).

De lo anterior se desprenden dos conclusiones. La primera es que se equivoca el Sr. Azar cuando manifiesta que la autonomía municipal no admite grados o modulaciones, porque sería una especie de concepto inflexible, que se admitiría a todo o nada (cfr. la p. 15 de su escrito de contestación de la demanda). Por el contrario, como ya se ha dicho, esta gradación es programada por la misma CN. Por ello, la propia CSJN ha recalcado que “**las autoridades constituidas deben respetar el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno por el constituyente provincial**”<sup>[42]</sup> (lo destacado con negritas nos pertenece).

La segunda es que, según el lenguaje de nuestra CP, los municipios (en sentido estricto) se dividen en dos. Por una parte, aquellos 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, “[I]a Legislatura sanciona la Ley Orgánica Municipal para

*los Municipios que no tengan Carta Orgánica*” (CP, art. 184). De esto se infiere que, en la dimensión institucional, en tanto determinante de la autonomía en toda su completitud, solo los primeros están habilitados para ejercer el poder constituyente derivado de tercer grado o municipal; esto es, la atribución de diseñar las propias instituciones mediante la conformación y funcionamiento de una convención constituyente convocada y elegida con el fin de sancionar la COM. En otras palabras, en nuestro diseño constitucional, solo ellos pueden otorgarse “*su propia norma fundamental, aquella que defina sus objetivos y determine su estructura basal*” [43]; es decir, mediante el ejercicio de lo que suele denominarse *autonormatividad constituyente*.

En cambio, los otros municipios -como el de Tanti- no pueden desarrollar su vida institucional al margen o con prescindencia de la LOM, que es la que mediatiza y canaliza las bases, contenidos y principios constitucionales sobre la materia. He allí la gran significación institucional de la LOM, que no puede discutirse sin poner en tela de juicio los fundamentos mismos sobre los que se asienta y desarrolla la autonomía municipal en Córdoba (CP, arts. 180 y 184).

Como consecuencia, al borrar la línea divisoria entre los dos tipos de municipios, el Sr. Azar razona como si Tanti dispusiera de una COM propia; es decir, como si gozara de autonomía plena en lo institucional. Por esta vía le quita toda trascendencia o relevancia a la LOM. Esto, hasta el punto de considerar como una mera “*sugerencia*” (cfr. la p. 15 de su contestación de la demanda) la previsión taxativa de la LOM -introducida por el art. 7 de la Ley n.º 10406- de que, a los fines de la reelección del intendente, concejales y miembros de los tribunales de cuentas de los municipios que no contaran con COM, el período 2015-2019 sería considerado como el primero. Es más: subraya que dicha sugerencia, que no puede ser “*una imposición*” porque sería “*irremediabilmente inconstitucional*” (cfr. la p. 16, ídem), lo es para todos los municipios sin distinciones; es decir, también, para “*los que tienen Carta[s] Orgánica[s]*” (p. 15, ídem) propias.

Otra vez: se trata de una construcción propia del Sr. Azar, no la que emana del orden constitucional y legal vigente en Córdoba. En efecto, desde su art. 1, la LOM establece expresamente el ámbito de su aplicación. Esto, al establecer que “***regirá: 1) En los Municipios que no estén facultados para dictar***

*su Carta Orgánica. 2) En los Municipios que no hayan dictado su Carta Orgánica, estando facultados para hacerlo. 3) En las Comunas*” (lo destacado con negritas nos pertenece). Y precisa también que, hasta que las ciudades (esto es, las que tengas más de 10.000 habitantes; cfr. el art. 2) “*no dicten sus Cartas Orgánicas, se regirán por las disposiciones de esta ley*” (art. 236).

Ahora puede advertirse que, en virtud de lo programado por la propia CP, los municipios que carecen de COM propias, en sus bases institucionales, están sujetas a la LOM que, a la vez, desarrolla los presupuestos constitucionales (CP, arts. 180, 181 y 184). Como consecuencia, sus disposiciones resultan obligatorias para tales municipios, como es el caso del de Tanti. Porque, de otra forma, si sus previsiones fueran meras sugerencias -como pretende el Sr. Azar-, la LOM sería condenada a la irrelevancia o a la intrascendencia normativa. Ello, desde que no se aplicaría a los que cuentan con COM y para los otros sería una suerte de código modelo orientador, pero ya se ha visto que esta lectura personal contradice abiertamente el propio tenor de la LOM (arts. 1, 2 y 236, entre otros, en conexión con los arts. 180, 181, 184 y 104, inc. 10, de la CP).

Conviene insistir en lo anterior. A lo largo de su actuación en esta causa, el intendente de Tanti ha minimizado el valor de la LOM. Esto, por ejemplo, al haber afirmado que “*la [o]rdenanza puede apartarse de la LOM*” (p. 3 de su primer escrito, ídem) o efectuar “*su propia interpretación de lo que debe ser la transitoriedad a considerar*” (pp. 3 y 4, ídem) para el cómputo del primer período a los fines de la reelección consecutiva habilitada. De la misma forma, preguntó si “*una norma transitoria de una ley modificatoria general [en alusión a la LOM]*” podía “*constituirse en un presupuesto mínimo que presida la organización del municipio*” (p. 12, ídem). En función de estas premisas, también puntualizó que Tanti, “*en ejercicio de su autonomía*” (p. 16, de su escrito de contestación de la demanda), ha coincidido y ha reproducido en forma literal las disposiciones de la LOM, que solo permiten la reelección inmediata por un único período. Pero -agregó-, en virtud de la misma autonomía municipal, le ha fijado “*el alcance que consideró conveniente y adecuado*” (p. 16, ídem) al determinar cuál ciclo debía ser considerado como el primero; esto es, el 2023-2027, por oposición a la LOM, que había establecido el 2015-2019. Según su lectura, esto es posible porque, si la autonomía “

*no es capaz de contemplar la decisión de una cláusula transitoria*” (p. 16, ídem), entonces, por vía ilegítima, esta habría sido *“derogada en Córdoba”* (p. 16, ídem).

Como puede observarse, todo el razonamiento del Sr. Azar se desarrolla como si Tanti dispusiera de una COM propia y como si no estuviera sujeta a la LOM. Por ello, de la lectura que efectúa se infiere que, por ejemplo, por medio de la misma ordenanza electoral, el Concejo Deliberante podría haber determinado otro parámetro para la duración de los mandatos del intendente, ediles y miembros del Tribunal de Cuentas, en vez de los cuatro años que regula la LOM (cfr. los arts. 13, 39 y 78).

No se trata -como dice el Sr. Azar- de que los municipios que carecen de COM propias sean menos autónomos que los otros (cfr. el p. 17 del escrito de contestación de la demanda), sino de respetar que la CN no impone un modelo único de autonomía. Por el contrario, se ha limitado a reconocer *“un marco cuyos contenidos deben ser definidos y precisados por las provincias con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que conservan (artículos 121, 122, 124 y 125) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados en el artículo 123”*[44]. Y, en ese contexto, la CP ha establecido dos categorías de municipios, como ya se ha explicado: los que definen por sí mismos su organización institucional mediante el dictado de una COM y lo que, en esa dimensión, dependen de la LOM, como es el caso del de Tanti.

En definitiva, el problema no radica en que a Tanti se la restrinja en su atribución de dictar su propio régimen electoral, porque esa facultad se la ha conferido la misma LOM (art. 30, inc. 12), en tanto mediadora de las bases y principios constitucionales que circunvalan a la autonomía, y Tanti ha sancionado la Ordenanza n.º 1356/22. La cuestión surge cuando, en ese marco, un municipio, como ha acontecido en Tanti, entiende que, prácticamente sin condicionamientos, es *“independiente de otro poder en el ejercicio de sus atribuciones”* (p. 7, del primer escrito del Sr. Azar) o que está en juego *“actividad o materia de contenido político e institucional que les está reservada a las Municipalidades”* (p. 12, del escrito de contestación de la demanda).

El inconveniente tampoco se debe al carácter de la norma contenida en la ordenanza (si se trata de una cláusula transitoria o no, como alega el Sr. Azar), sino si lo que ella dispone entra en colisión

irremediable con la LOM, que es la que habilita al municipio a organizar su régimen electoral. Pero dicha habilitación -valga la redundancia- no puede ser a costa de que el municipio vuelva inaplicables o, en los hechos, abrogue o sustituya -sin contar con facultades para ello- otras disposiciones de la LOM que hacen a la arquitectura institucional, como la duración de los mandatos de los cargos electivos, por ejemplo, o sobre cuál ciclo debe ser considerado como el primero a los fines de la reelección.

En definitiva, todo lo desarrollado acredita que, por medio de la Ordenanza n.º 1356/22, la Municipalidad de Tanti ha incurrido en extralimitaciones inconstitucionales, como se precisará en el próximo apartado. Esto, al haber sancionado previsiones normativas sobre materia que le corresponde en forma exclusiva a la Provincia, a través de la LOM. Este exceso impacta directamente en la arquitectura diseñada por la CP para que coexistan armónicamente los diferentes niveles de gobierno (provincial, municipal y comunal) sobre la premisa fundamental de que los distintos grados de autonomía municipal garantizados no operan en el vacío jurídico, sino en virtud de las propias disposiciones y principios de la CP (arts. 180, 184 y 186, entre otros, en concordancia con los que emanan de la CN, arts. 1, 5 y 123).

### **c. Inconstitucionalidades en particular**

En virtud de la conclusión a la que se ha llegado en el acápite anterior, ahora se identificarán cuáles son las disposiciones en particular de la Ordenanza n.º 1356/22 que no superan el test de constitucional que viene desplegando el TSJ. Por razones expositivas, corresponde efectuar las siguientes precisiones:

#### *1. La convocatoria a elecciones debe respetar lo que prevé la LOM*

El primer bloque de extralimitaciones se advierte en el título IV (“*Actos preelectorales*”), capítulo I (“*Elecciones – convocatoria*”), de la ordenanza en cuestión. Allí, el art. 21 regula que los comicios para la renovación de autoridades municipales tendrán “*lugar como mínimo treinta (30) días antes de la expiración del mandato*”. A su vez, el art. 22 define que la convocatoria “*tendrá lugar como mínimo sesenta (60) días antes de la elección*”. Por su parte, el art. 24 prevé que, si el intendente no efectuara

*“la convocatoria a elecciones en el plazo establecido en el artículo 22, el Concejo Deliberante”* deberá hacerlo en una sesión plenaria. A esto hay que sumar el art. 18 (inc. 2), situado en el título III, referido a la *“Junta Electoral Municipal”* (JUNEM). Ocurre que allí también se ha previsto que, si las autoridades municipales (léase el intendente y el Concejo Deliberante) no hubieran efectuado la convocatoria a elecciones, la JUNEM dispondrá de esa atribución *“dentro de los plazos previstos en la presente Ordenanza”*.

Las cuatro cláusulas aludidas de la ordenanza (los arts. 21, 22, 24 y 18, inc. 2) contradicen abiertamente lo programado por la LOM para los municipios que carecen de COM (como es el caso del de Tanti), en virtud de la reforma introducida por la Ley n.º 10407 (a la referida LOM). En efecto, lo legislado desborda de forma flagrante lo que la Provincia, por medio de la LOM y con soporte en la propia CP (arts. 180, 181, 184 y 104, inc. 10), en el diseño institucional de los referidos municipios, ha reservado como atribuciones de las autoridades locales, pero teniendo como referencia temporal la convocatoria a elecciones que, en el orden provincial, concretara el gobernador.

Así, el art. 49, inc. 4, de la LOM (siempre según la reforma de la Ley n.º 10407), asegura que corresponde al Departamento Ejecutivo (intendente) *“convocar a elecciones municipales dentro de los plazos previstos por la normativa electoral vigente y aplicable”*. A su vez, el art. 30 (inc. 13) determina que corresponderá al Concejo Deliberante efectuar el llamado *“en caso en que no lo haya hecho el intendente, en tiempo y forma, dentro de los plazos previstos por la normativa electoral vigente y aplicable”*. Mientras tanto, el art. 136 (inc. 2) reserva la misma atribución a la Junta Electoral (JUNEM) *“cuando no lo hiciera la autoridad municipal dentro de los plazos previstos por la normativa electoral vigente y aplicable”*.

Ahora bien, las tres disposiciones tienen como telón de fondo la previsión genérica del art. 143, que reza: ***“Las elecciones ordinarias para la renovación de autoridades municipales regidas por la presente [l]ey, tendrán lugar en el plazo comprendido entre los treinta (30) días anteriores y los treinta (30) días posteriores a la fecha fijada por el Poder Ejecutivo [p]rovincial para las elecciones a [g]obernador, [l]egisladores y [t]ribunos de [c]uentas de la Provincia, pudiendo también ser***

*convocadas en la misma fecha dispuesta por el Poder Ejecutivo [p]rovincial. Las disposiciones de la presente [l]ey se aplicarán supletoriamente en los municipios con Carta Orgánica cuando éstas no prevean normativa especial al respecto” (lo destacado con negritas nos pertenece).*

Como puede observarse, la propia LOM distingue, por una parte, entre los municipios en los cuales la renovación de sus autoridades se rige por dicha ley (como es el caso del de Tanti); y, por la otra, el resto; es decir, los que cuentan con COM propias. Respecto de estos últimos, precisa que, si sus COM no previeran una “*normativa especial al respecto*” (art. 143), les resultarán aplicables, de forma supletoria, las disposiciones de la LOM. Esto echa por tierra la pretensión de la parte demandada de que puede “*sancionar su propia norma, regirse por ella y elegir a sus autoridades libremente y, conforme ha quedado dicho, independiente de otro poder*” (p. 7, del escrito inicial). Y, en el mismo sentido, deja sin ningún asidero su lectura de que, sin distinciones entre municipios, “*la noción de autonomía institucional que preside nuestro régimen municipal se traduce en que, en la elección de sus autoridades (intendente, concejales, tribunales de cuentas), cada municipio y cada comuna posee una potestad que no depende ni puede ser igualada por otro poder*” (p. 8, ídem).

A lo anterior corresponde agregar lo siguiente. Tal como ya lo ha hecho el TSJ en la resolución anterior, no se puede dejar de subrayar que el propio Sr. Azar ha reconocido que el referido 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*” (p. 11, ídem) 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 y, mucho menos, para no observar y dejar de cumplir la LOM. Esto, con más razón, cuando, tras la sanción de la Ley n.º 10407, origen del actual art. 143 de la LOM, el intendente de Tanti no cuestionó la constitucionalidad de tal norma. De ello se infiere que él mismo ha aplicado sus previsiones en las elecciones del año 2019, pese a que recién ahora las critica, aunque sin dejar de admitir su rotunda vigencia. Esto, además, hace presumir -con fuerte carga- que la cláusula en

cuestión no ha afectado el derecho de los pobladores de Tanti de elegir a sus autoridades locales en el marco de elecciones “auténticas” (CADH, art. 23.1, apart. b), ni a aquellas de haber convocado a dichos comicios con un margen de discrecionalidad tomando como referencia el parámetro fijado por la LOM.

En definitiva, las disposiciones tratadas en este acápite son fruto de una extralimitación sin soporte normativo de la Municipalidad de Tanti y un intento por legislar en forma paralela a la Provincia sobre materia que le corresponde a esta en forma exclusiva por vía de la LOM (arts. 180, 181, 184 y 104, inc. 10). Como consecuencia, en atención a las atribuciones que la CP le confiere al TSJ (art. 165, inc. 1, apart. a), procede declarar la inconstitucionalidad de los arts. 18 (inc. 2), 21, 22 y 24 de la Ordenanza n.º 1356/22.

## *2. La ordenanza no puede fijar el orden jerárquico de las normas que rigen en Tanti*

El segundo bloque de extralimitaciones se aprecia en el título X de la ordenanza (“*Disposiciones complementarias y transitorias*”). Esto, en primer lugar, porque el art. 102, denominado “*Interpretación*”, expresa: “*En caso de duda, ambigüedad o conflicto normativo, **la interpretación y aplicación del régimen electoral deberá resolverse a favor de la presente [o]rdenanzay a la plena vigencia del artículo 180 de la Constitución de la Provincia de Córdoba***” (lo destacado con negritas nos pertenece).

La disposición refleja la posición que viene sosteniendo el intendente de Tanti, basada en una lectura sesgada e incompleta de la CP. Según esta, sin aditamentos ni limitaciones, prácticamente, “*los [m]unicipios son independientes de otro poder en el ejercicio de sus atribuciones*” (p. 7, del escrito inicial). Por eso mismo, entiende que la LOM, al haber determinado cuál período debía considerarse como el primero a los fines de la reelección de las autoridades locales, solo ha efectuado “*una sugerencia a los municipios*” (p. 15 de la contestación de la demanda). Por ende, en virtud del mencionado art. 102, si hubiera un conflicto normativo, como efectivamente lo hay -y estas actuaciones son una prueba de ello-, la resolución debería ser a favor de la aplicación de la referida ordenanza y no de la LOM, pese a que esta materializa las bases y principios constitucionales de los

municipios que carecen de COM propias, como es el caso del de Tanti.

La reconstrucción de la jerarquía de las normas jurídicas que la ordenanza pretende que rija en Tanti no se ajusta en absoluto a la pirámide que emerge de la propia CP. Esto, desde el momento en que omite completamente a la LOM, en forma consistente con lo que ha sucedido en esta causa. En efecto, en su argumentación, el Sr. Azar le ha quitado toda relevancia o significación institucional. Por consiguiente, la lectura que efectúa del art. 180 de la CP deviene en un concepto de autonomía que no es el vigente en Córdoba. Precisamente, dicha cláusula constitucional es contundente: **“Los [m]unicipios 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”** (lo destacado con negritas nos pertenece). Por ende, el carácter mediatizador de la LOM (CP, arts. 184 y 104, inc. 10) resulta insoslayable, en la dimensión institucional, para los municipios que carecen de COM propias.

A lo anterior hay que sumar que, con el título de **“Disposiciones supletorias”**, el art. 104 establece lo siguiente: **“En los casos no contemplados por esta [o]rdenanza serán de aplicación supletoria y en tanto no se opongan a lo dispuesto en el presente cuerpo normativo, el Código Electoral de la Provincia de Córdoba y la Ley Orgánica Municipal”** (lo destacado con negritas nos pertenece). Otra vez se advierte la incompatibilidad insalvable de la presente cláusula respecto de la CP (arts. 180, 181, 184 y 104, inc. 10). Ello, desde que condena a la LOM a una función supletoria y siempre que **“no se oponga a lo dispuesto”** por la Ordenanza n.º 1356/22.

El mayor vicio que arrastran ambas disposiciones es que desconocen la relevancia institucional de la LOM, pese a que esta regula todo lo concerniente a **“los municipios que no estén facultados para dictar su Carta Orgánica”** (art. 1). A esto hay que agregar otra cosa sumamente importante: la atribución reconocida a dichos municipios para que puedan dictar **“la [o]rdenanza referida al régimen electoral”** (LOM, art. 30, inc. 12) es de base legal, no constitucional. Por ende, es la propia LOM -esto es, la Provincia-, a la que la Municipalidad de Tanti se empeña por desconocer, la fuente inmediata que posibilita que los municipios legislen -aunque sin extralimitarse- sobre la materia.

Como consecuencia, en la medida en que la jerarquía normativa que pretenden imponer no es la que

emerge de la CP (arts. 180, 181, 184 y 104, inc. 10), también resulta inobjetable declarar la inconstitucionalidad de los arts. 102 y 104 de la Ordenanza n.º 1356/22, de la Municipalidad de Tanti.

*3. Quienes fueron elegidos en el año 2015 y reelegidos en el años 2019 no pueden postularse nuevamente en el año 2023*

Finalmente, solo queda tratar la norma transitoria contenida en el art. 106 de la ordenanza, que dice: “**Con el objeto de adecuar y concordar la normativa aplicable, no se computa el período vigente sino que se considera [como] primer mandato de [1] intendente, concejales y miembros del Tribunal de Cuentas, al período comprendido entre el 10 de diciembre de 2023 al 10 de diciembre de 2027**” (lo destacado con negritas nos pertenece).

Dicha disposición debe ser contrastada con el art. 7 de la Ley n.º 10406, que ha reformado la LOM y que ordena: “*A los fines de la aplicación de la presente [1] ley, el actual mandato de legisladores, integrantes del Tribunal de Cuentas de la Provincia, concejales, intendentes y miembros del Tribunal de Cuentas de municipios, miembros de la Comisión Comunal y del Tribunal de Cuentas de las comunas será considerado como primer período*”.

Cabe recordar que, cuando entró en vigencia la referida norma de la LOM (el 5 de enero del año 2017), el mandato en curso era el correspondiente al período 2015-2019. A ello hay que sumar que la Ley n.º 10406, al modificar la LOM, estableció que las autoridades locales (léase intendentes, concejales y miembros de los tribunales de cuentas de los municipales que carecen de COM) duran cuatro años y solo pueden ser reelegidas por única vez, en forma consecutiva (cfr. los arts. 13, 39 y 78 de la LOM). Por ende, según estas disposiciones, quienes hubieran resultado elegidos para el ciclo 2015-2019 solo podían aspirar a ser reelegidos para el período inmediatamente siguiente: 2019-2023.

A lo largo de esta causa, el Sr. Azar ha defendido el art. 106 de la ordenanza como una manifestación irrestricta de autonomía y, al mismo tiempo, ha sostenido que el art. 7 de la Ley n.º 10406 configura una mera sugerencia. En los apartados anteriores ya se ha fundamentado por qué ambas postulaciones no se ajustan al orden constitucional cordobés, razón por la que no resulta necesario volver a desarrollarlos.

En cambio, sí corresponde abordar la proposición del intendente de Tanti de que el mencionado art. 7 de la Ley n.º 10406 es el que debería ser declarado inconstitucional. Esto, según entiende, porque violentaría el principio que proscribe aplicar una norma de forma retroactiva (cfr. las pp. 12, 17 y 18 del escrito de contestación de la demanda). De acuerdo con su lectura, cuando la Legislatura concretó la reforma a la LOM, los mandatos de las autoridades alcanzadas por la modificación “*se encontraban en pleno período de cumplimiento o vigencia*” (p. 18, ídem). Por esta razón -afirma-, habrían adquirido “*el derecho de hacerlo [ser elegidos] y bajo las condiciones vigentes en ese momento*” (p. 18, ídem); esto es, cuando la LOM no ponía un tope o límite a la posibilidad de ser reelegido en forma consecutiva o indefinidamente.

El argumento no tiene asidero. Y, además, resulta totalmente extemporáneo. Nótese que la transitoriedad regulada por el artículo 7 de la Ley n.º 10406, precisamente, concluyó en el año 2019. A esto hay que agregar que ni inmediatamente después de la sanción de la mencionada norma ni, luego, con motivo de los comicios del año 2019, ninguna de las autoridades municipales que podían haberse consideradas afectadas (intendentes, concejales o miembros de los tribunales de cuentas de los municipios que carecen de COM) impugnó judicialmente el cambio en cuestión (el límite a la reelección indefinida); ninguno de los mencionados -entre los que se encuentra el propio Sr. Azar- tampoco cuestionó la regulación de que el período 2015-2019 debía ser considerado como el primero para quienes pretendían ser reelegidos por única vez (para el período 2019-2023), de acuerdo con el nuevo marco.

Conviene insistir en lo mismo. La transitoriedad programada por la Ley n.º 10406 ha quedado consumada en el año 2019. Como consecuencia, quienes se postularon y resultaron reelectos para el período 2019-2023, sin haber efectuado reclamo constitucional alguno en dicha oportunidad, han consentido expresamente el régimen fijado por la LOM (con todo el cambio normativo introducido por la Ley n.º 10406). Es que, como lo tiene dicho el TSJ, en el momento de la oficialización de la lista por la que un candidato se presenta (en este caso, en los comicios del año 2019), este suscribe una declaración jurada. En virtud de ella, acepta “*las reglas constitucionales y legales de juego electoral a*

*las que queda sujeta”[45] su postulación.*

En este punto resulta pertinente recordar la reflexión que se encuentra en el valioso documento denominado “Así no va más: diagnóstico y propuesta de reforma político-electoral de la provincia de Córdoba”, elaborado por la Comisión Consultiva de Expertos, que sirvió como raíz y base de la amplia modificación legislativa concretada en el año 2008. En el prólogo del dictamen puede leerse: “*Somos realistas y, por ello, advertimos que sin una modificación de las actitudes y conductas políticas y ciudadanas, no existirá reforma política efectiva y perdurable. Podrán cambiarse las leyes e incluso la Constitución, pero nada será eficaz si no hay voluntad de cumplir y hacer cumplir la ley, si no hay respeto por el Estado de Derecho; si no hay vocación de construir un sistema político participativo al servicio de la ciudadanía. Y esto constituye una responsabilidad de todos”[46].*

Solo resta marcar algo más. De acuerdo con la doctrina consolidada de la CSJN y del propio TSJ, una declaración de inconstitucionalidad supone siempre el último recurso al que hay que acudir. Por ende, siempre que fuera posible salvar a la norma mediante una interpretación que la volviera compatible con el bloque de constitucionalidad y de convencionalidad federal, hay que propiciar dicha salida.

La última aclaración resulta pertinente por lo siguiente. Podría evitarse la declaración de inconstitucionalidad del art. 106 de la ordenanza si se considerara que este, efectivamente, complementa a la LOM; es decir, que se trata de una cláusula destinada a regir para quienes se postularan como candidatos, por primera vez, en Tanti, para el período 2023-2027. Esto, a su vez, sería perfectamente consistente con lo que se acaba de decir: que la transitoriedad reglada por la LOM expiró en el año 2019 y que, como consiguiente, los elegidos para el ciclo 2015-2019 solo podrían haber sido reelegidos en forma consecutiva para el período 2019-2023.

A su vez, dicha interpretación también se ajustaría a lo que el legislador Orlando Víctor Arduh (entonces presidente de la bancada de la Unión Cívica Radical) esgrimió en el momento de apoyar la sanción de la Ley n.º 10406: “*Córdoba siempre estuvo a la vanguardia del diseño institucional argentino, a pesar de los retrocesos de los últimos años. Pero, en este caso, creo que no hay margen de discusión; resulta necesario y correcto limitar las reelecciones de las autoridades provinciales y*

*locales, que no tengan autonomía plena. Nosotros creemos en la alternancia. Creemos en ella porque es, tal vez, la mejor garantía contra la acumulación del poder arbitrario, y el mejor instrumento de renovación y participación política de las sociedades y de los partidos políticos”[47].*

Pero tal interpretación, que pone al art. 106 de la ordenanza en su mejor luz y en concordancia con la LOM, no resulta procedente. En efecto, en esta causa y en todas sus intervenciones, el intendente Azar, en representación de la Municipalidad de Tanti, ha sostenido una lectura de dicha disposición que lejos está de pretender armonizarla con la LOM. Por el contrario, según se infiere de su razonamiento, la ha defendido para quienes quisieran postularse para el período 2023-2027, aun cuando hubieran sido elegidos en el año 2015 y reelegidos en el año 2019. Como consecuencia, según su visión sobre el art. 106, esas mismas personas podrían aspirar a un cuarto mandato ininterrumpido para el ciclo 2027-2031, sin inconvenientes, pero esto -además- resultaría flagrantemente violatorio del principio de igualdad (CN, art. 16) respecto de quienes se postularan por primera vez en el 2023, que solo podrían postularse para dos períodos consecutivos frente a los potenciales cuatro de los otros (2015-2019, 2019-2023, 2023-2027 y 2027-2031). A ello hay que sumar que el art. 104 de la ordenanza le otorga una función meramente supletoria a la LOM y siempre que “*no se oponga a lo dispuesto*” en el propio cuerpo normativo de Tanti.

Lo desarrollado, en definitiva, impide mantener el art. 106 de la Ordenanza n.º 1356/22, que también debe ser declarado inconstitucional, por su incompatibilidad con lo preceptuado por la CP (arts. 180, 181, 184 y 104, inc. 10).

### **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 las razones expuestas, y habiéndose pronunciado el Ministerio Público de la Provincia,

#### **SE RESUELVE:**

**I.** Rechazar la excepción de falta de personería y/o de legitimación activa deducida por la parte

demandada (Municipalidad de Tanti) contra el actor (Sr. Lucio Alberto López), en su carácter de presidente del Partido Justicialista del circuito Tanti.

**II.** Rechazar el planteo, formulado por la parte demandada, de que se declare inadmisibile la acción declarativa de inconstitucionalidad (ADI) planteada en las presentes actuaciones o, en su defecto, que sea declarado inconstitucional el art. 165, inc. 1, apart. *a*, de la Constitución provincial. También corresponde desestimar igual pedido de declaración respecto del art. 7 de la Ley n.º 10406 y del art. 9 de la Ley n.º 10407.

**III.** Hacer lugar a la ADI impulsada por la parte actora y, por consiguiente, declarar la inconstitucionalidad de los arts. 18 (in. 2), 21, 22, 24, 102, 104 y 106 de la Ordenanza n.º 1356/22, sancionada por la Municipalidad de Tanti, por contravenir lo ordenado por la Constitución provincial (arts. 180, 181, 184 y 104, inc. 10).

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

Protocolícese, hágase saber y dese copia.

---

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

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

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

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

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

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

[7] Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), Fallos, 307:1774 (considerando n.º 5).

[8] Bianchi, Alberto. B.: *Control de constitucionalidad*, 2.<sup>da</sup> ed. (act., reestr. y aument.), Editorial Ábaco, Bs. As., 2002, t. I,

p. 296.

[9] TSJ, en pleno, SECO, Sentencia n.º 10 (29 de noviembre de 2021), “Mujeres por la vida” (considerando n.º I.a del voto de la mayoría, también compartido por la minoría en dicho punto).

[10] TSJ, en pleno, SECO, “Mujeres por la vida” (considerando n.º I.a del voto de la mayoría, también compartido por la minoría en dicho punto), ant. cit.

[11] TSJ, en pleno, SECO, “Mujeres por la vida” (considerando n.º I.a), ant. cit.

[12] TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 16 (4 de julio de 2011), “Unión Vecinal Todo por la Villa”.

[13] En el texto constitucional reformado en el año 1923, el art. 132, inc. 1, le otorgaba al TSJ similares atribuciones que las que la CP le atribuye actualmente a través del art. 165, inc. 1, apart. a. Cfr. Torres, Arturo; *La Constitución de Córdoba: estudio histórico*, Editorial Ideas, Bs. As., 1943, p. 238.

[14] Zavalía Clodomiro; *Lecciones de derecho público provincial*, 2.<sup>da</sup> ed., Talleres Gráficos Argentinos, Bs. As., 1937, pp. 421 y 422.

[15] Zavalía Clodomiro; *Lecciones de derecho público provincial*, ob. cit., p. 422.

[16] Zavalía Clodomiro; *Lecciones de derecho público provincial*, ob. cit., p. 420.

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

[18] Frías, Pedro J (coordinador); *La nueva constitución de Córdoba*, Marcos Lerner, Córdoba, 1988, p. 183.

[19] Frías, Pedro J (coordinador); *La nueva constitución de Córdoba*, Marcos Lerner, ob. cit., p. 183.

[20] Cfr. Berizonce, Roberto Omar; “La acción declarativa originaria de inconstitucionalidad en la provincia de Buenos Aires”, en Eduardo Ferrer Mac Gregor y Arturo Zaldivar Lelo de Larrea (coordinadores), *La ciencia del derecho procesal constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 66, 67 y 72.

[21] Cfr. Bianchi, Alberto A.; *Control de constitucionalidad*, ob. cit. p. 142.

[22] Cfr. CSJN, Fallos 307:1379 (“Santiago del Estero c/Nación Argentina”, 1985) y 310:142 (“Gomer S. A. c/Pcia. de Córdoba”, 1987).

[23] Cfr. Haro, Ricardo; *Control de constitucionalidad*, 2.<sup>da</sup> Ed., Zavalía, Bs. As., 2008, pp. 15/27.

[24] Haro, Ricardo; *Control de constitucionalidad*, ob. cit., p. 34. Y, en el mismo sentido, cfr. Bianchi, Alberto A.; *Control de constitucionalidad*, ob. cit., p. 391.

- [25] Zavalía Clodomiro; *Lecciones de derecho público provincial*, ob. cit., p. 422.
- [26] Zavalía Clodomiro; *Lecciones de derecho público provincial*, ob. cit., p. 421.
- [27] Cfr. TSJ, en pleno, 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.
- [28] TSJ, en pleno, SECO, “Córdoba Cable”, ant. cit.
- [29] TSJ, en pleno, SECO, “Córdoba Cable”, ant. cit.
- [30] TSJ, en pleno, SECO, “Mojica”, ant. cit.
- [31] Bianchi, Alberto B; *Control de constitucionalidad*, ob. cit., p. 418.
- [32] Bianchi, Alberto B; *Control de constitucionalidad*, ob. cit., p. 418.
- [33] Bianchi, Alberto B; *Control de constitucionalidad*, ob. cit., p. 419.
- [34] Bianchi, Alberto B; *Control de constitucionalidad*, ob. cit., p. 418.
- [35] TSJ, en pleno, SECO, “Mojica”, ant. cit.
- [36] 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.
- [37] Gelli, María Angélica; *Constitución de la Nación Argentina (comentada y concordada)*, La Ley, Bs. As., 2018, t. II, p. 724.
- [38] Gelli, María Angélica; *Constitución de la Nación Argentina (comentada y concordada)*, ob. cit., t. II, p. 724.
- [39] Gelli, María Angélica; *Constitución de la Nación Argentina (comentada y concordada)*, ob. cit., t. II, p. 724.
- [40] Hernández, Antonio María, “Municipalidades y comunas”, en Pedro J. Frías; *La nueva Constitución de Córdoba*, Marcos Lerner, Córdoba, 1988, pp. 205 y 206.
- [41] Hernández, Antonio María, “Municipalidades y comunas”, en Pedro J. Frías; *La nueva Constitución de Córdoba*, ob. cit., p. 206.
- [42] CSJN, Fallos, 328:175 (considerando n.º 12 del voto de la mayoría).
- [43] Rosatti, Horacio D.; *Tratado de derecho municipal*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2006, t. I, p. 121.
- [44] CSJN, Fallos, 337:1263 (considerando n.º 9).
- [45] TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 44 (24 de junio de 2019), “Quinteros”.
- [46] Comisión Consultiva de Expertos; “Así no va más: diagnóstico y propuesta de reforma político-electoral de la provincia

de Córdoba”, Córdoba, 2008, pp. 11 y 12.

[47] Legislatura de Córdoba, 45.<sup>a</sup> reunión, 39.<sup>a</sup> sesión ordinaria (celebrada el 1 de diciembre de 2016), versión taquigráfica, p. 26.

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