



PODER JUDICIAL DE CÓRDOBA

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

 24/10/2022 - Protocolo de Autos

Nº Resolución: 160

Año: 2022 Tomo: 4 Folio: 1073-1081

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: 160 DEL 24/10/2022

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. SAC n.º 11337920), en la que los actores promovieron una acción declarativa de inconstitucionalidad (ADI) y declarativa de certeza (ADC) por medio de la que han 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. La ADI fue deducida el 18 de octubre de 2022 por Patricia Alejandra Mojica, Juan Carlos Quevedo y Lucio Alberto López, en su carácter de concejales por el Partido Justicialista de Tanti, integrantes del bloque “Hacemos por Córdoba” (operación electrónica [OE] n.º 10794060). Mojica, además, lo hizo a título personal, en su presunta condición de titular legítima del “*derecho subjetivo directo en expectativa*” (p. 1 de la demanda, en su versión electrónica) para presentarse en las próximas elecciones como candidata a intendente. Y el Sr. López, a su vez, como presidente del PJ de Tanti.

En la presentación, además de citar precedentes jurisprudenciales que consideran favorables a su pretensión, manifestaron que el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) resulta competente de conformidad con el art. 165 (inc. 1, apart. *c o a*), de la Constitución provincial (CP), y del art. 128 de la Ley n.º 8102 (Orgánica Municipal, LOM), para entender y resolver el conflicto de poderes suscitado.

1.1 Hechos

Los demandantes narraron que el 5 de octubre del presente año el Concejo Deliberante sancionó el denominado Régimen Electoral de la Municipalidad de Tanti, que regula extremos que escapan a la competencia local y que afectan el principio de periodicidad de funciones, propio del sistema republicano de gobierno (arts. 1 y 5 de la Constitución de la Nación [CN], y los arts. 2 y 180, inc. 3, de la CP).

En ese sentido, manifestaron que la ordenanza en cuestión dispone de una norma transitoria (el art. 106), que posibilita “*la re-reelección del intendente, concejales y miembros del Tribunal de Cuentas*” (p. 3, ídem) actuales. Esto -afirmaron- al establecer que, como primer período, no ha de computarse el actual, sino el comprendido entre los años 2023-2027. Esto, a su entender, contradice de forma palmaria la Ley n.º 8102 (art. 39), que le resulta completamente aplicable a Tanti por carecer de carta orgánica municipal (COM) propia.

1.2 Procedencia formal

En su escrito, los actores sostuvieron que la declaración de inconstitucionalidad y de certeza sobre la aplicación de la referida ordenanza es viable por las siguientes razones:

a) La Municipalidad de Tanti -aseveraron- se ha arrogado atribuciones que exceden el marco de su competencia y que corresponden, originaria y legalmente, al Gobierno provincial. Por esa vía, se contradice lo dispuesto por la CP (art. 104, inc. 10) y la Ley n.º 8102; esto es, el régimen de gobierno municipal, la forma de gobierno y la periodicidad de los mandatos para aquellos municipios que carecen de COM. Esto -agregaron- justifica la declaración de inconstitucionalidad y de inaplicabilidad inmediata de la referida norma (cfr. la p. 5, ídem).

b) Puntualizaron que los arts. 99, 100 y 101 de la ordenanza no consagran un mecanismo de reelección

indefinida o sin alternancia ni se exceden al reproducir, en forma literal, las disposiciones de la Ley n.º 8102 (arts. 13, 39 y 78). Sin embargo, advirtieron que esa coherencia lo es solo en apariencia, porque la cláusula transitoria [en alusión al art. 106] provoca *“una absoluta desnaturalización del régimen de gobierno”* (p. 6, ídem). Así, ejemplificaron que alguna autoridad electiva de Tanti que se encuentre en ejercicio de su primer mandato (2019-2023), por aplicación del art. 106, *“podrá en los hechos aspirar a continuar en el cargo durante dos mandatos más allá del que está en vigencia (es decir, tres en total)”* (p. 6, ídem). Insistieron en que la referida cláusula genera *“una clara situación de exceso de competencia material, susceptible de desnaturalizar el espíritu del régimen de reelección consecutiva por un período (y, luego, período de por medio) que fija la Ley n.º 8102”* (p. 7, ídem). En los hechos -acotaron-, llevará a que una misma persona permanezca en el poder *“durante tres y hasta cuatro períodos, lo que conduce a un resultado claramente irrazonable”* (f. 7, ídem).

c) También señalaron que la nueva ordenanza deroga a su predecesora, la n.º 674/11, que sí reconocía la jerarquía normativa que corresponde a la cuestión, cosa de la cual hoy se ha apartado la Municipalidad de Tanti. Por ello, expresaron que, aunque la mencionada norma invoca como sustento la CP (arts. 180 y 186) y la Ley n.º 8102 (art. 30, inc. 12), la autonomía reconocida no puede ser a costa de *“avasallar y sustituir las potestades provinciales”* (p. 8, ídem). En ese sentido, enfatizaron que la atribución que la Ley n.º 8102 (art. 30, inc. 12) reconoce a los municipios (dictar un régimen electoral) debe ser entendida en el contexto normativo y según las pautas constitucionales que la orientan.

1.3 Procedencia sustancial

En la demanda, los accionantes también recalcaron que la intervención del TSJ, en cuanto al fondo de lo debatido, es clave por las siguientes razones:

- a) La Municipalidad de Tanti -lamentaron- ha generado una situación de irregularidad institucional de alcances inimaginables si ello *“es tomado como antecedente válido por otras jurisdicciones municipales y/o comunales, que pretendan replicar una norma semejante”* (p. 12, ídem).
- b) Luego, apuntaron que la Ley 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, establece que el actual mandato “*será considerado como primer período*” (p. 13, ídem). Añadieron que dicha norma no ha sido tachada de inconstitucionalidad, lo que pone en evidencia –dijeron- la violación del principio republicano y del de la periodicidad de los mandatos que supone la ordenanza (de Tanti) objetada.

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. Con tal fin citaron la Opinión Consultiva n.º 28/21, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), y la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH, art. 32), En virtud de ellas, concluyeron que la norma cuestionada supone “*fuertes consecuencias para el acceso al poder y el funcionamiento democrático en general*” (p. 14, ídem).

1.4 El interés institucional y la función docente de las sentencias

En la presentación, los actores también requirieron al TSJ que, al pronunciarse, efectúe “*una amplia interpretación jurídica*” con el fin de evitar “*la reiteración de futuros pleitos sobre este mismo objeto*” (p. 14, ídem), dada la relevancia institucional de la materia sobre la cual versa la controversia (cfr. la p. 15, ídem).

1.5 Dictado de una medida cautelar

Asimismo, y para evitar el grave daño que -según consideran- significaría legitimar una modificación normativa inconstitucional, solicitaron al TSJ que dicte una medida cautelar de forma urgente e inmediata. Esto, para impedir que “*se extiendan expectativas carentes de todo asidero fáctico y jurídico en otras jurisdicciones municipales y/o hasta comunales de la provincia*” (p. 15, ídem). El objeto -precisaron- es que se suspenda la aplicación de la ordenanza impugnada “*en todo lo relacionado con la cuestión descrita*” (p. 16, ídem). Por ello, pidieron que se haga extensiva “*a cualquier actividad resultante y/o derivada de aquella, hasta tanto recaiga [una] resolución definitiva*” (f. 16, ídem).

1.6 Legitimación de los accionantes

En cuanto al interés para accionar, remarcaron que, en primer lugar, lo hacen en el carácter de concejales, representantes del pueblo de la ciudad, con la finalidad de “*resguardar el orden constitucional y legal del gobierno municipal, que ha sido violentado con la sanción de una ordenanza inconstitucional*” (p. 16, ídem).

A su vez, la Sra. Mojica aclaró que, en su caso, ha accionado también “*a título personal, como titular del derecho subjetivo, de carácter constitucional y público, de presentarse como candidat[a] a intendente de Tanti en las próximas elecciones*” (p. 16, ídem). Alegó que tal derecho se ha visto severamente lesionado al haberse sancionado “*una norma ‘a medida’ de la re-reelección del actual intendente, Sr. Luis H. Azar*” (p. 16, ídem).

Por su parte, el Sr. López precisó que también actúa en su calidad de presidente del PJ de Tanti, con el fin de “*tutelar la legalidad del derecho de todos sus ciudadanos habilitados para elegir y ser elegidos en el marco de la igualdad que debe garantizar la ley que regula las elecciones de autoridades municipales*” (p. 16, ídem), ante una modificación normativa que “*desconoce de manera inconstitucional el régimen republicano de gobierno*” (pp. 16/17, ídem).

En definitiva, además de haber formulado reserva de plantear un caso federal, pidieron al TSJ que admita la ADI/ADC, que dicte la medida cautelar solicitada y que, oportunamente, haga lugar a la demanda.

2. Se corrió traslado al Ministerio Público (MP) para que se pronuncie. Al hacerlo (Dictamen E, n.º 796; OE n.º 98457228), el fiscal Adjunto consideró que correspondía admitir formalmente la ADI y darle trámite a la demanda en los términos de la CP (art. 165, inc. 1, apart. a) y del Código Procesal Civil y Comercial de Córdoba (CPCC, arts. 413, 418 [inc. 3], 507 y demás concordantes). En cambio, manifestó que los actores no habían desarrollado ningún argumento que justificara el dictado de la decisión precautoria requerida (cfr. la p. 25 del escrito, en su versión electrónica).

3. Así las cosas, se ordenó el pase de las actuaciones a despacho a los fines de resolver (OE n.º 98460465) lo que ha dejado al TSJ en condiciones de expedirse sobre la admisibilidad de la acción intentada, así como sobre la procedencia de la medida cautelar solicitada.

Y CONSIDERANDO:

I. PRESUPUESTOS PARA LA ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD (ADI)

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

a) La ADI, en Córdoba

En los términos del art. 165, inc. 1, apart. *a*, de la CP, los actores requieren la actuación del TSJ en virtud de su competencia originaria para que se pronuncie sobre la constitucionalidad de la Ordenanza n.º 1356/22, sancionada por la Municipalidad de Tanti, a la que asertivamente consideran que ha sido dictada “*en claro exceso de atribuciones constitucionales*” (p. 11 del escrito de la demanda, ídem). En la misma dirección y con la misma seguridad, los accionantes aseveraron que la norma cuestionada - particularmente la disposición transitoria enumerada como art. 106- es fruto de “*un indebido avance [por parte del municipio] sobre facultades cuyo ejercicio y modalidad corresponden en exclusividad al Estado provincial*” (p. 11, ídem).

Como consecuencia de la “*irregularidad institucional*” (p. 12, ídem) denunciada, los demandantes peticionaron la intervención originaria del TSJ para que “*admita la inconstitucionalidad*” (p. 12, ídem) postulada y para que, además, por vía del dictado de una medida cautelar, “*suspenda de inmediato su aplicabilidad en el territorio municipal [de] la norma cuya inconstitucionalidad se reclama*” (p. 12, ídem).

Tal como lo tiene dicho el TSJ, los tribunales deben sujetarse expresamente a lo que se ha solicitado [1]. En ese sentido, no hay que perder de vista que la pretensión “*es el contenido de la acción y el objeto del proceso*”[2]. Y, de los términos de la demanda, surge con claridad que los actores han accionado con el fin de que se declare la inconstitucionalidad de la ordenanza en cuestión y, por ello, así han titulado a la acción entablada: ADI (cfr. la p. 1, ídem). En nada debilita esta conclusión el hecho de que, en varios segmentos del escrito, los accionantes hayan aludido -de forma indistinta- a que también habían promovido una acción declarativa de certeza (ADC) o, incluso, que hayan

deslizado implícitamente que estaban planteando un conflicto de poderes; en este último caso, con cita expresa del art. 165, apart. 1, inc. c, de la CP, que también prevé la competencia originaria del TSJ para dicha hipótesis (cfr. las pp. 1 y vta. y 17, ídem), o del art. 128 de la Ley n.º 8102 (LOM).

Conviene insistir en lo anterior. Con determinación -como ya se ha visto-, los actores demandaron la declaración de inconstitucionalidad de la referida ordenanza, así como la suspensión provisoria de cualquier intento de aplicarla mientras se tramite el presente proceso. Esto acredita que su pretensión principal y directa conlleva una objeción expresada en términos asertivos e inequívocos. En otras palabras, propugnan lo que caracteriza a una ADI, tal como lo tiene dicho el TSJ; esto es, “una ‘*suerte de juicio a la norma*’”[3] o de “*juicio a la validez de las normas cuestionadas por su presunta inconstitucionalidad per se [por sí misma] y con independencia de cualquier circunstancia o contingencia que pudiera suscitarse en el momento de subsumir las previsiones de las normas impugnadas en las relaciones específicas*”[4].

En definitiva, en el caso de la ADI, contemplada en la propia CP (art. 165, apart. 1, inc. a) y “*de indiscutido carácter iuspublicista*”[5], la objeción constitucional contra la norma reprochada se presenta con tal entidad, desde el momento mismo de su gestación jurídica, que se transforma en un caso judicial en sí y por sí mismo. Esto, porque abordar el problema de la regularidad constitucional de dicha disposición se erige en una cuestión urgente y principal -el objeto de la pretensión-, que debe ser despejada de antemano por el máximo tribunal de la provincia, en forma directa, en virtud de su competencia originaria.

Asimismo, tampoco están dados los presupuestos que justifican, por ejemplo, la actuación del TSJ a través del procedimiento estipulado para cuando se suscita un conflicto interno local (cfr. los arts. 165, inc. 1, ap. c, de la CP y el 128 de la LOM). En efecto, para que este opere es necesario que medie una controversia entre órganos de gobierno municipal o comunal, que esta no pueda resolverse dentro de la esfera del poder local y que ello impacte en el normal desenvolvimiento institucional de dichos conglomerados[6].

Como consecuencia, en virtud del conflicto estrictamente normativo denunciado y de lo pretendido

por los actores (el control de constitucionalidad de una ordenanza municipal), en sede originaria del TSJ y por vía directa, lo peticionado deberá sustanciarse por vía de una ADI (en los términos del art. 165, inc. 1, ap. a, CP), si concurren los demás requisitos previstos para la apertura de dicho carril extraordinario.

b) El carácter preventivo como nota distintiva de la ADI

Como se ha subrayado repetidamente[7], la ADI supone una acción sustancial por medio de la cual, en el marco de un caso concreto, una parte interesada demanda en forma directa el ejercicio de la jurisdicción constitucional concentrada en instancia originaria y atribuida taxativa y extraordinariamente por la CP al TSJ. El objetivo es que este despliegue en forma preventiva el examen de compatibilidad constitucional de leyes, decretos, reglamentos, resoluciones, cartas orgánicas y ordenanzas municipales que dispusieran sobre materia regida por la Constitución provincial o, en general, por el bloque de constitucionalidad y de convencionalidad federal.

Indudablemente, se trata de una acción de derecho público que nace de forma directa de la Constitución y cuyo fin es sanear el orden jurídico provincial de las normas tachadas de inconstitucionales, prácticamente desde el momento mismo del *nacimiento* de las disposiciones. Esto pone de manifiesto su carácter eminentemente preventivo, en la medida en que el examen de constitucionalidad precede a la actividad de aplicación individualizada de la norma en cuestión.

En otras palabras: la cuestión constitucional, en toda su pureza y autonomía, es el objeto central y directo de la acción. En efecto, el control por parte del TSJ es desplegado antes de que se haya consumado alguna violación (en alguna relación jurídica), dado que solo media una amenaza -por parte de la disposición impugnada- a un derecho o interés que podría verse lesionado en una causa concreta. Por esa razón urge despejar si la norma en debate (ley, decreto, resolución, ordenanza, etc.) es constitucional o no. Esto, además, explica por qué la demanda se dirige contra el emisor de la norma (el Estado provincial o municipal, etc.) y no contra el beneficiario de aquella o del régimen establecido por ella[8], como ocurre en el control difuso por vía indirecta o incidental; esto es, el que le cabe a cualquier tribunal, en cualquier instancia, y que es instado a raíz de la oposición de una

excepción o de una defensa de inconstitucionalidad, hipótesis en la que ya se evalúa el despliegue o el impacto de la disposición cuestionada por su eventual afectación a derechos en el marco de una relación jurídica que se encuentra en desarrollo.

c) La exigencia de un caso concreto planteado por una parte interesada

Para la admisibilidad formal de la ADI, la CP exige que la cuestión constitucional promovida en forma directa al TSJ lo sea en el marco de un caso concreto y por una parte interesada.

Ambos requisitos permiten afirmar que en Córdoba rige una acción concreta de inconstitucionalidad, que se *“caracteriza porque el reconocimiento de legitimación [para accionar] sólo se concede a quien tenga, de manera diferenciable, un interés tutelable”*[9]. Esto es lo que diferencia a esta variante de la acción abstracta de inconstitucionalidad, característica de los sistemas de control concentrado clásicos, en los cuales para impulsar la objeción contra la norma no se exige como condición imprescindible que el demandante ostente un interés directo o diferenciado que justifique su pretensión.

Los conceptos de “caso concreto” y de “parte interesada” están íntimamente conectados, y sirven para subrayar que en Córdoba no está regulada una acción popular. En efecto, el planteo de inconstitucionalidad efectuado por vía principal no tiene fines teóricos, de consulta o meramente especulativos. 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. Por el contrario, esta debe ser ensayada por quien invoque un interés suficiente en que se supere la incertidumbre constitucional que -según alega- la sanción de la norma impugnada cierne sobre sus derechos.

En otras palabras, la legitimación activa solo puede ser reconocida a quien acredite, de forma diferenciada, un interés excluyente en que se ponga en marcha -en instancia originaria- el examen preventivo que conlleva toda ADI. Por el contrario, si la ADI se admitiera una vez consumado el daño sobre el derecho invocado pasaría a ostentar una función netamente reparadora.

d) Oportunidad procesal para interponer la ADI

Finalmente, en el sistema procesal constitucional cordobés no está previsto un plazo perentorio de

caducidad para la interposición de la ADI, como ocurre en otras provincias[10]. Pero esto no minimiza la exigencia de que el control directo de constitucionalidad que comporta la ADI supone que ese examen debe concretarse en forma previa (*a priori*), es decir, antes de que la norma pueda desplegarse y concretizarse de forma individualizada.

En esto se advierte en toda su dimensión cómo se conectan las notas distintivas de la ADI cordobesa: la posibilidad de accionar inmediatamente (desde el momento mismo de la emisión genérica de la norma) pone en evidencia la intensidad de la anticipación preventiva que conlleva el control directo y, por eso mismo, la excepcionalidad de esta vía prevista por la propia CP. Esto, desde que la perentoriedad con que debe ser urgida la intervención de este TSJ, en instancia originaria, se adelanta a la actividad ulterior de aplicación y de concreción individualizada de la disposición. Por ello, el accionante debe demostrar un interés suficiente -y en el marco de un caso concreto- en que sea despejada, mediante una sentencia estrictamente declarativa, la duda existente sobre la regularidad constitucional puesta de manifiesto a través de la demanda incoada.

II. LA VÍA EXCEPCIONAL DE LA ADI SÍ RESULTA ADMISIBLE EN EL CASO TRAÍDO A RESOLUCIÓN

Ahora corresponde despejar si, en los presentes autos, la acción ha sido promovida en la oportunidad debida, por una parte legitimada en el marco de un caso concreto, como para habilitar la competencia originaria, exclusiva y excepcional del TSJ.

a) Planteamiento oportuno de la cuestión constitucional

Los actores presentaron la demanda el 18 de octubre de 2022 con el fin de que se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza n.º 1356/22, sancionada el 5 de octubre del presente año por el Concejo Deliberante (CD) de la Municipalidad de Tanti (Acta n.º 24/22).

Por medio de la referida norma (art. 105), el CD derogó la Ordenanza n.º 674/11 y sancionó un nuevo Régimen Electoral para la localidad de Tanti. En particular, los accionantes objetan el art. 106 de la Ordenanza n.º 1356/22. Esto, en la medida en que, con carácter transitorio, dispone lo siguiente: “*Con el objeto de adecuar y concordar la normativa aplicable, no se computa el período vigente, sino que*

se considera primer mandato de [I]ntendente, 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 los demandantes, como Tanti no posee Carta Orgánica Municipal (COM) propia, se rige por la LOM n.º 8102. Esta norma, a su vez, fue modificada por la Ley n.º 10406 (fue publicada en el Boletín Oficial el 5 de enero de 2017). Así, esta estableció que los intendentes, los concejales y los miembros de los tribunales de cuentas durarán 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) contiene la siguiente previsión transitoria: “*A los fines de la aplicación de la presente ley, el actual mandato 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 una preliminar apreciación, necesaria para el análisis de la admisibilidad, advertimos diferencias entre las disposiciones de la nueva ordenanza sancionada en Tanti y lo regulado por la LOM (en función de la reforma introducida en el año 2017 por la Ley n.º 10406). Esto, por sí solo, demuestra la relevancia que la cuestión planteada tiene en términos constitucionales. En efecto, por medio de una normativa electoral (autorizada por la misma LOM, art. 30, inc. 12), el municipio en cuestión ha alterado el cómputo de la periodicidad de los mandatos de las autoridades locales, fijado por la Legislatura de la provincia en la LOM. El conflicto normativo presenta una entidad que amerita examinar si la regulación municipal es contraria a las atribuciones reconocidas por la CP, en forma exclusiva, a la Provincia (CP, art. 186).

La ordenanza fue dictada el 5 de octubre del corriente año y la demanda por la que se la cuestiona en su constitucionalidad fue interpuesta apenas 13 días después (el 18 de octubre); esto es, casi

inmediatamente después de su aprobación y sin que de las constancias de la causa surja que se hayan dictado actos tendientes a la aplicación del nuevo régimen electoral, como -por ejemplo- la convocatoria a comicios para la renovación de autoridades municipales para el período 2023/2027. Como consecuencia, en virtud de la documentación acompañada y de las circunstancias invocadas por los demandantes, la demanda ha sido promovida oportunamente; esto es, con la perentoriedad que requiere un control de constitucionalidad excepcional, preventivo, de tipo directo, por parte de este Alto Cuerpo, como lo exige la CP.

b) El titular de un partido político tiene legitimación para accionar por presunta alteración de las reglas o bases electorales

Ahora corresponde despejar si la delicada cuestión constitucional que se postula ha sido planteada por quienes ostentan un interés suficiente en su resolución. De antemano corresponde aclarar que la condición de concejales en ejercicio que alegan los actores (Mojica, Quevedo y López) no basta en tal sentido. El TSJ tiene una larga jurisprudencia en esa línea. Así, en casos en los que ediles habían intentado una ADI contra ordenanzas se concluyó que no habían demostrado “*en qué medida las ordenanzas que impugna[ban] [eran] susceptibles de incidir en su esfera jurídica personal, al punto de llegar a producirles la amenaza de sufrir un agravio concreto*”[11] (las negritas pertenecen al texto originario).

En la misma dirección se estableció que “*el desempeño de tal cargo legislativo [concejal o legislador] en la función pública, no lo coloca en una situación relevante respecto de la normativa tachada de inconstitucionalidad que le permita sostener un interés legítimo o derecho subjetivo digno de tutela judicial*”[12].

Diferente es lo que acontece con el carácter que también invoca el Sr. López: el de presidente del PJ de Tanti (pp. 3/4 de la documentación acompañada, OE n.º 10809126). En efecto, de acuerdo con el TSJ, es el partido político -por medio de sus representantes- “*el que posee la legitimación activa electoral*”[13], de conformidad con el régimen de participación política consagrado en los art. 33 y 37 de las constituciones provincial y nacional, respectivamente. Esto, porque, en toda contienda, son ellos

“quienes tienen a su cargo la representación, defensa y canalización de los derechos políticos de la comunidad toda y, especialmente, [la de] los de los candidatos postulados por ellos”, en tanto les corresponde, en forma exclusiva, tales nominaciones para los cargos electivos (art. 33 de la CP).

No se puede predicar lo mismo de lo que también esgrime la Sra. Mojica: su expectativa de ser candidata a intendente en las próximas elecciones. Hasta que no haya un proceso electoral en marcha y, en el marco de él, dicha postulación no haya sido formalizada por un partido político y presentada ante el organismo electoral correspondiente, la potencialidad de su afirmación no resulta dirimente como para reconocerle un interés diferenciado en la declaración de inconstitucionalidad que se pretende en las presentes actuaciones.

Como consecuencia, el único que se encuentra legitimado en términos procesales es el Sr. López, por su condición de presidente del PJ. Esto, en tanto, en nuestro orden constitucional, los partidos políticos son considerados *“instituciones fundamentales de la democracia”* (CN, art. 37) y los que monopolizan, en la provincia de Córdoba, la postulación de las candidaturas para cargos públicos electivos (CP, art. 33). Por ende, la modificación objetada, con su eventual impacto en las condiciones en que las agrupaciones han de participar en tal contienda, lo coloca y le otorga al accionante un interés concreto y suficiente en la controversia suscitada.

Por otra parte, en el acápite anterior también se ha destacado que el conflicto normativo es tal que, en principio, impacta en la distribución de competencias asignada por la CP al Estado provincial y a los municipios. Esto, a su vez puede tener consecuencias en las condiciones en las que los partidos políticos concurren y participan -en pie de igualdad o no, por ejemplo- en las próximas elecciones en la localidad de Tanti.

Al mismo tiempo, desde que la ordenanza cuestionada también ha alterado la periodicidad de los actuales mandatos -cuestión que ya había sido determinada por la Legislatura provincial al haber reformado la LOM en el año 2016/2017-, lo que se impugna conecta con características y elementos que hacen al núcleo de la forma republicana de gobierno. En ese sentido, la demanda ha sido formulada en términos concretos; es decir, no como una mera especulación abstracta o por simple

discrepancia con el diseño de la Ordenanza n.º 1356/22, sino en el marco de lo que el presidente del PJ de Tanti entiende como una amenaza institucional plausible sobre derechos electorales tangibles.

Desde este punto de vista, la ADI fue articulada persiguiendo deliberadamente un fin preventivo: que el control de constitucionalidad sea desarrollado por el TSJ antes de que las disposiciones objetadas puedan surtir sus efectos y concretizarse, por ejemplo, en un llamado a elecciones sobre la base de la Ordenanza n.º 1356/22.

Como consecuencia, la ADI ensayada por el Sr. López, en su carácter de presidente del PJ de Tanti, es admisible. Por ende, en virtud de las previsiones del CPCC (arts. 413 y 418, inc. 3, aplicables a las acciones declarativas de certeza o meramente declarativas en general), corresponde sustanciar la demanda impulsada por el actor mediante el procedimiento fijado para el juicio abreviado (arts. 507 y subsiguientes del CPCC).

c) El despacho de la medida cautelar también resulta procedente

Corresponde anticipar que la medida provisoria solicitada por el accionante, para que se ordene a la Municipalidad de Tanti que se abstenga de aplicar la Ordenanza n.º 1356/22, también resulta procedente. Esto, en virtud de que, en atención a las particularidades de la causa, concurren los requisitos necesarios: verosimilitud del derecho invocado, peligro en la demorar e inexistencia de otra variante precautoria más idónea.

Los presupuestos que condicionan el dictado de una decisión como la requerida adquieren una particular dimensión cuando pudieran afectar actos estatales que, por regla, gozan de presunción de validez. Ahora bien, el propio interés público es el que se impone cuando, precisamente, la medida apunta a bloquear provisoriamente la posible alteración que pudiera ocasionarse a las reglas mismas de distribución de competencias –entre diferentes niveles de gobiernos- proyectadas por la propia CP, como se denuncia en este caso.

En efecto, de acuerdo con el accionante, la Municipalidad de Tanti, que no cuenta con una COM propia, por medio de una ordenanza electoral, habría alterado disposiciones de la LOM que, por mandato constitucional (CP, art. 184), equivale a la norma de organización institucional. Esto, en tanto

la referida ordenanza (art. 106) estipula que, a los fines de una posible reelección de las actuales autoridades municipales (intendentes, concejales y miembros del Tribunal de Cuenta), “*no se computa el período vigente*” (léase 2019-2023) como el primero, sino “*al comprendido entre el 10 de diciembre de 2023 y el 10 de diciembre de 2027*”. Ello -como ya se ha dicho-, preliminarmente es contrario a la Ley n.º 10406 (art. 7) a la LOM, según el cual el actual mandato (léase 2019-2023) “*será considerado como primer período*”.

A lo anterior hay que sumar que los arts. 21 y 22 de la ordenanza en cuestión también posibilitan que la convocatoria a elecciones en Tanti se lleve a cabo sin tener como referencia temporal la que efectuara el Poder Ejecutivo en la órbita provincial, como expresamente manda la LOM (art. 143, según la reforma introducida por la Ley n.º 10407[14]). Como consecuencia, en esto radica el peligro cierto, concreto y efectivo de que se concrete un llamado a comicios en dicha localidad, de forma inmediata, bajo el régimen de la Ordenanza n.º 1356/22, con los riesgos institucionales y la incertidumbre que esto generaría.

Conviene insistir en lo mismo. La alteración que denuncia el actor proyecta una peligrosa sombra -que debe ser conjurada-, en primer lugar, sobre las prerrogativas que la CP (art. 33) le reconoce a su partido político -como a todos- en el entramado electoral y esto es lo que vuelve verosímil, por sí mismo, su pretensión cautelar. Pero, más aún, 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. Ello, en virtud de los diferentes grados de autonomía reconocidos y con la LOM como gran mediadora de aquellos municipios -es el caso de Tanti, por ejemplo- que no dispusieran de COM propia (cfr. la CP, arts. 180/184).

En definitiva, la medida cautelar que se propugna no puede verse como un exceso, sino más bien como todo lo contrario. Lo tiene dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN): en estos casos, “[l]o que se requiere del poder judicial es que cumpla con su deber constitucional de garantizar el pleno respeto de la Constitución provincial, asegurando que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5.º del Texto Fundamental [CN], las instituciones locales se rijan por el

sistema representativo republicano”[15].

La hipotética alteración denunciada sería susceptible de comprometer el dibujo institucional de la CP, atentaría contra los contornos de la autonomía municipal y pondría en jaque uno de los principales postulados del preámbulo de la CP: *“consolidar el sistema representativo, republicano y democrático”*. Como consecuencia, no se advierte otra medida más útil y menos gravosa -en términos institucionales- que ordenar a la Municipalidad de Tanti que se abstenga de aplicar la referida ordenanza hasta que el TSJ no se expida sobre el fondo de lo debatido por medio de la ADI planteada.

La reflexión que antecede tiene por propósito subrayar o hacer hincapié en la necesidad de que no se pierda de vista que *“la elaboración de cualquier régimen jurídico en particular impacta sobre el entero sistema normativo, de tal manera que la atención no debe limitarse o confinarse a la particular medida bajo consideración, sino -más bien- a la forma en que ella afectará al entero orden jurídico, en resguardo de los intereses y derechos de la ciudadanía”[16].*

Por ello, y habiéndose expedido el Ministerio Público de la Provincia,

SE RESUELVE:

I. Admitir formalmente la acción declarativa de inconstitucionalidad formulada por el Sr. Lucio Alberto López, en su calidad de presidente del Partido Justicialista de Tanti, en contra de la Municipalidad de dicha localidad, con el fin de que se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza n.º 1356/22.

II. Tramitar la presente acción en los términos de los arts. 507 y subsiguientes del CPCC. En su mérito, cítese y emplácese a la demandada, la Municipalidad de Tanti, para que en el plazo de seis días comparezca a estar a derecho, conteste la demanda, ofrezca la prueba de que hubiera de valerse y, en su caso, oponga excepciones o deduzca reconvención, bajo apercibimiento. Dar intervención al Fiscal General de la Provincia en el carácter de parte necesaria (art. 16, inc. 10, de la Ley Orgánica del Ministerio Público).

III. Hacer lugar a la medida cautelar solicitada y, por ende, ordenar a la Municipalidad de Tanti que, a partir de la presente y hasta el dictado de la sentencia en estas actuaciones, se abstenga de aplicar la

Ordenanza n.º 1356/22.

Protocolícese, hágase saber y dese copia.

- [1] Cfr. TSJ, en pleno, Secretaría Electoral y de Competencia Originaria (SECO), Auto n.º 17 (2 de julio de 2020), “Scoppa”.
- [2] Díaz Villasuso, Mariano; *Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Córdoba*, Advocatus, Córdoba, 2013, t.1, p. 174.
- [3] TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 44 (24 de junio de 2019), “Quinteros”.
- [4] TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 113 (3 de diciembre de 2018), “Cámara de Industriales Metalúrgicos y de Componentes de Córdoba (CIMCC)”. Y, en el mismo sentido. “Scoppa”, ant. cit.
- [5] TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 10 (5 de abril de 2002), “Loyber”.
- [6] Cfr. TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 29 (18 de febrero de 2002), “Comuna de Mi Granja”.
- [7] Cfr. TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 11 (18 de abril de 2018), “Córdoba Cable”; “CIMCC” y “Quinteros”, ant. cit., entre otros.
- [8] Cfr. Toricelli, Maximiliano; *El sistema de control constitucional argentino*, LexisNexis, Bs. As., 2002, p. 235.
- [9] Toricelli, Maximiliano; *El sistema de control constitucional argentino*, ob., cit., p. 234.
- [10] Cfr. el art. 316 del Código Procesal Civil, Comercial, Laboral, Rural y Minero de Tierra del Fuego; el art. 789 del CPCC de San Luis y el art. 89 del Código Procesal Constitucional de Tucumán, entre otros.
- [11] TSJ, en pleno, “Loyber”, ant. cit.
- [12] TSJ, en pleno, SECO, Auto n.º 33 (9 de agosto de 2013), “Dómina”. En el mismo sentido, el Auto n.º 37 (5 de julio de 2007), “Gutiérrez”, y el Auto n.º 12 (18 de marzo de 2008), “Guzmán”, entre muchos otros.
- [13] TSJ, Auto n.º 64 (4 de septiembre de 2003), “Sesma”. Y, en el mismo sentido, el Auto n.º 33 (8 de agosto de 2001), “García y Sesma”.
- [14] La Ley n.º 10407 fue sancionada el 1 de diciembre de 2016 y fue publicada en el Boletín Oficial el 24 de enero de 2017.

[15] CSJN, Fallos, 338:249 (considerando n.º 10 del voto de la mayoría).

[16] Waldron, Jeremy, *Political political theory*; Harvard University Press (United States of America), 2016, p. 156
(traducción propia).

Texto Firmado digitalmente por:

LOPEZ PEÑA Sebastian Cruz

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2022.10.24

SESIN Domingo Juan

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2022.10.24

TARDITTI Aida Lucia Teresa

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2022.10.24

RUBIO Luis Enrique

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2022.10.24

BLANC GERZICICH Maria De Las

Mercedes

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2022.10.24

CACERES Maria Marta

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2022.10.24

ANGULO MARTIN Luis Eugenio

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2022.10.24