



PODER JUDICIAL DE CÓRDOBA

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

DICTAMEN E N°: 918.

AUTOS: “MOJICA, PATRICIA ALEJANDRA Y OTROS - CONCEJALES ELECTOS DEL PARTIDO JUSTICIALISTA DE LA LOCALIDAD DE TANTI C/ MUNICIPALIDAD DE TANTI - ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD” Expte. Nro. 11337920.

Excmo. Tribunal Superior:

I. V.E. corre traslado a este Ministerio Público mediante decreto de fecha veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, de la acción declarativa de inconstitucionalidad incoada en estos actuados, a los fines de que se expida sobre la cuestión sustancial debatida en autos.

II. La legitimación para intervenir de este Ministerio Público surge de la Constitución de la Provincia de Córdoba (art.172, inc. 2) y de la Ley Orgánica del Ministerio Público N° 7826 (art. 16, inc. 3°).

III. Por Dictamen E Nro. 796 de fecha veintiuno de octubre de dos mil veintidós, este Ministerio Público se pronunció por la admisibilidad formal de la demanda, haciendo reserva de expedirse sobre la cuestión debatida en autos en etapa procesal oportuna; expidiéndose igualmente en tal sentido V.E. por Auto Nro. 160, del veinticuatro de octubre de dos mil veintidós.

IV. Cuestión debatida

a) Los Sres. Patricia Alejandra Mojica, DNI 16.883.167; Juan Marcelo Quevedo, DNI 24.173.569 y Lucio Alberto López, DNI 28.583.943; en su carácter de concejales electos por el Partido Justicialista de la localidad de Tanti, integrantes del bloque “Hacemos por Córdoba” en el Concejo Deliberante de la ciudad de Tanti; y a su vez, la Sra. Patricia Alejandra Mojica, a título personal como titular legítimo del derecho subjetivo directo en

expectativa para presentarse en las próximas elecciones como candidato a intendente de la ciudad de Tanti, y el Sr. Lucio Alberto López en su carácter de Presidente del Partido Justicialista de igual municipio, promueven demanda a fin de que el Excmo. Tribunal Superior de Justicia acoja la acción de inconstitucionalidad y declarativa certeza de la Ordenanza N° 1356/22, dictada por el Concejo Deliberante de la localidad de Tanti, conforme al artículo 165 inc. 1° c) o a) de la Constitución de la Provincia de Córdoba y artículo 128 de la Ley 8.102 Régimen de Municipio y Comunas; normas en razón de las cuales sostienen que VE resulta competente para entender y avocarse al conocimiento y resolución del conflicto de poderes suscitado.

Expresan que la Municipalidad de Tanti, mediante Ordenanza N° 1356/22, en sesión de su Consejo Deliberante de fecha 05-10-22, ha sancionado lo que ha dado en llamar “Régimen Electoral de la Municipalidad” y que dicha legislación, en contradicción con normas y principios de rango superior, ha regulado extremos que escapan a la competencia del ente municipal, especialmente la afectación del principio de periodicidad de funciones propio del sistema republicano de gobierno (arts. 1 y 5 CN, arts. 2 y 180 inc. 3 de la Constitución Provincial).

Efectúan citas de jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia en la causa ‘Felpeto’ (en pleno, Sent. N° 01/2011) y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Causa U. 58. XLIX. ORI "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de s/Acción declarativa de certeza", Sentencia del 5 de noviembre de 2013).

Explican que la ordenanza cuya inconstitucionalidad e inaplicabilidad se peticiona en autos, en expresa violación a los principios descriptos supra, ha insertado como artículo 106 una “norma transitoria”, que establece la posibilidad de re-reelección del intendente, concejales y miembros del Tribunal de Cuentas, señalando: “Con el objeto de adecuar y concordar la normativa aplicable, no se computa el período vigente sino que se considera primer mandato de intendente, concejales y miembros del Tribunal de Cuentas, al período comprendido entre

el 10 de diciembre de 2023 al 10 de diciembre de 2027”.

Manifiestan que la citada cláusula transitoria exorbita de manera ostensible la competencia material de dicho nivel de gobierno, encontrándose en palmaria contradicción con lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal 8102, apartándose asimismo de los principios rectores fijados por dicha ley y la Constitución Provincial y Nacional respecto de la periodicidad de los mandatos, ya que la Ley Orgánica Municipal 8102 rige: 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; y 3) En las Comunas (artículo 1).

Relatan que el municipio demandado carece de carta orgánica propia, por lo cual la Ley N° 8102 le resulta inexorable y plenamente aplicable, siéndole exigibles los principios que se establecen en dicha norma de alcance general. Dicen que la ley en cuestión bajo el TITULO II Gobierno Municipal, Opción de Formas de Gobierno; en la SECCIÓN PRIMERA titulada Concejo Deliberante y Departamento Ejecutivo, CAPITULO I, Concejo Deliberante, en su artículo 13 establece que: “Los concejales duran cuatro años en sus funciones. El cuerpo se renovará en su totalidad al expirar aquel término. Los concejales pueden ser reelegidos en forma consecutiva sólo por un período. Si han sido reelectos pueden ser nuevamente candidatos mediando un intervalo mínimo de un período”. A su vez -continúan-, en el CAPITULO III, Departamento Ejecutivo, Elección y Duración del Mandato, establece: “El Departamento Ejecutivo está a cargo de un intendente, electo a simple pluralidad de sufragios. Dura cuatro años en sus funciones. El intendente puede ser reelegido en forma consecutiva sólo por un período. Si ha sido reelecto puede ser nuevamente candidato mediando un intervalo mínimo de un período” (Artículo 39°.-).

Infieren que a través de la cláusula transitoria en cuestión, se trastoca el lapso de periodicidad de los mandatos en curso, colocando a quienes se encuentran en ejercicio de los cargos en la posibilidad de acceder a la re-reelección en contradicción a los principios del ordenamiento

jurídico vigente.

Sostienen que de los fundamentos en los que intenta sostenerse la decisión legislativa municipal, surge que interpreta de manera totalmente sesgada y arbitraria las pautas que fija nuestra Carta Magna Provincial y la consecuente distribución de competencias materiales inherentes al régimen federal de gobierno.

En cuanto a la procedencia formal, expresan que en el caso de autos procede la declaración de inconstitucionalidad de la norma mencionada, en los términos del art. 165 punto 1 inc. a) de la Constitución de la Provincia y por violación de la Ley Orgánica de Municipios 8102, ya que la Municipalidad de Tanti se ha arrogado atribuciones que exceden el marco de su competencia, desconociendo a quien tales facultades le corresponden originaria y legalmente, esto es, al Gobierno de la Provincia, lo que sustenta la declaración de inconstitucionalidad de la norma cuestionada y de inaplicabilidad inmediata en los términos y condiciones relacionadas en demanda.

Efectúan más citas de jurisprudencia emanada del TSJ en pleno, Secretaría Contenciosa Administrativa, "Benchetrit, Francisco...", Sent. n° 100 del 16/12/1997, "Balmaceda, Joaquín Antonio...", Sent. n° 36 del 26/09/1996; "Coria Fuchs, Rubén Antonio y Ojeda, Enrique Pablo...", Sent. n° 07, del 14/03/1997; "Murúa, Héctor Rafael (Pte. del Concejo Deliberante de la Municipalidad de Huerta Grande) y Otros...", Sent. n° 12, del 02/05/1997; Secretaría Civil y Comercial, A.A. I.I. n° 165 del 02/05/1986 y 18 del 06/03/1989).

Expresan que la Municipalidad de Tanti, bajo el pretexto de reglar el régimen electoral, mediante Ordenanza N° 1356/22 se arroga facultades cuya titularidad y ejercicio le corresponden a la Provincia, en particular y de manera recalcitrante al fijar mediante una cláusula transitoria la posibilidad de re-reelección de sus autoridades en contradicción de una norma general, que resulta de cumplimiento obligatorio.

Razonan que este ejercicio de facultades anómalo contradice al artículo 104 inciso 10 y 184 de la Constitución Provincial y la Ley 8102, a más de los principios constitucionales y

convencionales que menciona, por lo que se han configurado los presupuestos elementales que habilitan esta instancia extraordinaria de declaración de inconstitucionalidad y de certeza sobre la aplicabilidad de la norma cuestionada, legitimando a los comparecientes para reclamar la procedencia de tales acciones ante VE, esto es, para que disponga en el marco de su competencia como última instancia provincial para la interpretación y aplicación del derecho, hacer lugar a la acción incoada y de manera precautoria, la inmediata y urgente suspensión de la aplicabilidad de la Ordenanza en el ámbito de la Municipalidad de la ciudad de Tanti, Dpto. Punilla, de la Provincia de Córdoba.

Expresan que la decisión normativa sancionada por la Municipalidad de Tanti, desconoce y contradice gravemente las normas provinciales sancionadas conforme la Constitución y vigentes a hoy, que regulan el régimen de gobierno municipal, la forma de gobierno y la periodicidad de los mandatos para aquellos Municipios y comunas que carezcan de Carta Orgánica, ya que ha previsto tres cláusulas sobre reelección de autoridades municipales (arts. 99, 100 y 101) y una disposición transitoria (art. 106); siendo que, en apariencia, dichas cláusulas formularían una reproducción del sistema de reelección implementado por la Ley Orgánica Municipal N° 8102 y que, en ambos casos se implementa un régimen de reelección consecutiva por un período para concejales, intendentes y tribunos de cuenta, y luego período de por medio.

Sostienen que, desde este punto de vista, los arts. 99, 100 y 101 aludidos no consagran un mecanismo de reelección indefinida o sin alternancia, ni exceden al reproducir literalmente el enunciado de los arts. 13, 39 y 78 de la Ley Orgánica Municipal N° 8.102 la competencia material del municipio. Pero que no obstante, esa coherencia normativa se presenta solo en apariencia, ya que a poco que se analice la cláusula transitoria introducida surge con toda evidencia que la misma provoca una absoluta desnaturalización del régimen de gobierno democrático que como principio ineludible rige en el ámbito de la Provincia de Córdoba. Detallan que, en su artículo 106, la normativa establece que “no se computa el período

vigente, sino que se considera como primer mandato de intendente, concejales y miembros del tribunal de cuentas, al período comprendido entre el 10 de diciembre de 2023 al 10 de diciembre de 2027”, especificando que la utilización del término “primer mandato” y la definición de su extensión a partir del período comprendido entre 2023-2027 genera una primera situación conflictiva: implica que -por hipótesis- una autoridad municipal que, a la fecha de sanción efectiva del proyecto mencionado, se encuentre en ejercicio de su 1° mandato (2019-2023 en vigencia), por aplicación de la disposición transitoria podrá en los hechos aspirar a continuar en el cargo durante dos (2) mandatos más allá del que está en vigencia (es decir, 3 en total): un 2.° mandato (2023-2027) al que se determina -en el art. 106- como 1.° mandato y, luego, un 3.° mandato como fruto de la reelección consecutiva por un período (2027-2031) en base a las disposiciones de reelección (p. ej., 99, 101 y 101 del proyecto). Asimismo -prosiguen-, se erige como un segundo supuesto agravante de la Ley, la amplitud del término “período vigente”, en virtud que también por hipótesis, podría interpretarse que una autoridad municipal que, a la fecha de sanción efectiva del proyecto mencionado, se encuentre en ejercicio de su 2.° mandato (2015-2019 concluido y 2019-2023 en vigencia por reelección consecutiva), por aplicación de la disposición transitoria podrá en los hechos aspirar a continuar en el cargo durante dos (2) mandatos más allá del que está en vigencia (es decir, 4 al final).

Recalcan que la disposición transitoria de la ordenanza (art. 106) 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° 8102.

Indican que, por medio de una disposición transitoria amañada, se prescinde, perfora o altera la intención, voluntad y/o espíritu perseguidos por el legislador de la Ley N° 8102, al implementar limitaciones a la reelección de autoridades del gobierno municipal y condicionarla a una reelección consecutiva por un solo período, en consonancia con lo

dispuesto para las autoridades de la Provincia por la Constitución Provincial, siendo que la disposición transitoria (art. 106) llevará en los hechos a una permanencia en el poder de una misma persona durante 3 y hasta 4 períodos, lo que conduce a un resultado claramente irrazonable, que no es posible atribuirlo al espíritu o voluntad los textos constitucionales y de la Ley N° 8102, y que incluso resulta contradictoria con las propias normas de dicha Ordenanza, contenidas en los ya citados artículos 98, 100 y 101.

Insisten en que no puede pasar desapercibido al Tribunal Superior de Justicia, la modificación que se produce en la posición jurídica de la Municipalidad de Tanti, que se ha arrogado competencias materiales que no le son propias, menos aún con el alcance que invoca, desconociendo los parámetros constitucionales y legales de imposible desatención.

Manifiestan que la nueva Ordenanza, deroga su predecesora la N° 674/11, que tenía establecido y expresamente reconocido: “Que la sanción de dicha normativa se dicta conforme a lo establecido en el Artículo 30 Inciso 12 de la Ley Orgánica Municipal N° 8102, haciendo uso este Cuerpo Deliberativo de la citada atribución. Que el texto de la misma se ajusta en un todo a lo legislado mediante la Ley Orgánica Municipal N° 8102 en lo específicamente referido al Régimen Electoral, actuando supletoriamente la Legislación Provincial que rige la materia” y en su artículo 1° decía: “Objeto: Sanciónase el Régimen Electoral de la Localidad de Tanti, con sujeción a la Constitución de la Provincia de Córdoba, Ley N° 8102 y lo establecido en la presente Ordenanza”.

Advierten que la cláusula transitoria, de manera genérica e infundada, a los fines de justificar la decisión aduce dogmáticamente “al objeto de adecuar y concordar la normativa aplicable”, cuando no existía normativa a adecuar y concordar ya que, como se analizó, las pautas normativas que el nuevo régimen establece, tendientes a la determinación de la duración de los mandatos, reelección y alternancia son coincidentes con ley orgánica municipal, no siendo entonces necesaria la adecuación que hace la cláusula transitoria que se inserta.

Mencionan que la ordenanza invoca como sustento normativo de su decisión los artículos 180

y 186 de la Constitución de la Provincia de Córdoba y el artículo 30, inciso 12 de la Ley N° 8102.

Remarcan en este orden, que la autonomía reconocida por el artículo 180 de la CP, en cuanto asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, no otorga potestades normativas ajenas al ordenamiento jurídico en el cual se encuentra inserto el Municipio.

Sostienen que, en el caso que nos ocupa, tales prerrogativas no pueden avasallar y sustituir las potestades provinciales ejercidas -también- en aras del bien común de conformidad a las pautas que la norma máxima de la provincia ha definido.

Indican que la Constitución Provincial en su artículo Artículo 184, establece que “la Legislatura sanciona la Ley Orgánica Municipal para los Municipios que no tengan Carta Orgánica”; y que, entre las atribuciones de la legislatura, ha fijado de manera expresa la de “dictar la ley orgánica municipal conforme a lo que establece esta Constitución” (art. 104, inc. 10); siendo en uso de tales atribuciones que se ha dictado la Ley N° 8102 que el Municipio controvierte a través de una norma apartada de las bases que allí se fijan para quienes carecen de carta orgánica.

Señalan, desde otro costado, que no es cierto que el artículo 30, inciso 12 de la Ley 8102 habilite a contradecir el propio texto de la ley y que la cláusula que se invoca no confiere de modo alguno la potestad que se atribuye en esta oportunidad el Municipio. Afirman que el citado inciso 12 al otorgar la atribución de dictar la Ordenanza referida al régimen electoral debe ser ponderado en el contexto normativo integral de la ley en la que se inserta y de las pautas constitucionales que la orientan, concluyendo que el Municipio exorbita las potestades predispuestas por el ordenamiento jurídico.

Efectúan citas de jurisprudencia emanada del Tribunal Superior de Justicia (EXPEDIENTE: 7077674 - Municipalidad de Cordoba C/ Ente Regulador de los Servicios Públicos (Ersep) y Otro - Amparo (Ley 4915) Auto Número: 119. Córdoba, 27/12/2018) y (Sent. Nro. 5 del

25/8/2005 autos: "Caminos de las Sierras SA C/ Municipalidad de Córdoba - Acción Declarativa de Inconstitucionalidad") y expresan que tal doctrina es aplicable a la especie desde que, donde se está cuestionando el dictado de una norma municipal en claro exceso de atribuciones constitucionales, se trata del ejercicio por parte del Municipio de potestades que, el ámbito de su ejercicio se encuentra perfectamente distribuido por el ordenamiento jurídico constitucional de los tres niveles de la organización política administrativa, y que en definitiva implican un indebido avance sobre facultades cuyo ejercicio y modalidad corresponde en exclusividad al Estado Provincial, no sólo por la competencia (entendida esta como la habilitación, apoderamiento o atribución legal de actuación), sino también por la jurisdicción (entendida como el ámbito de actuación).

Insisten en que, con su accionar, la demandada ha violentando la Constitución Nacional y Provincial, se ha arrogado la potestad de desconocer facultades que normas superiores han reservado al Poder Legislativo Provincial, obstaculizando el normal desenvolvimiento de las instituciones democráticas, que son de cumplimiento obligatorio por mandato constitucional.

Agregan que la intervención de VE en cuanto al fondo de la cuestión se da en el presente caso, ya que, la Municipalidad de Tanti, conforme una interpretación peregrina, ha dispuesto inconstitucionalmente regular el régimen electoral municipal de dicha ciudad, generando así una situación de tal irregularidad institucional, con alcances inimaginables si es tomado como antecedente válido por otras jurisdicciones municipales y/o hasta comunales que pretendan replicar una norma semejante en sus respectivas jurisdicciones; todo lo cual -dicen- habilita la intervención del Tribunal Superior de Justicia, y no a la competencia de los Tribunales Ordinarios de la Provincia, para que VE no solo admita la inconstitucionalidad sino que también suspenda de inmediato su aplicabilidad en el territorio municipal involucrado en la norma cuya inconstitucionalidad se reclama.

Apuntan que, el Estado Provincial, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales fijadas por los artículos 104 inciso 10 y 184 de la Constitución Provincial, ha dictado la Ley N° 8102

que determina la duración de mandatos. Concretamente invoca los arts. 13 y 39 de dicho cuerpo legal, en relación al Intendente y Concejales. Sostienen que la Ley N° 8102 ha sido modificada por la Ley N° 10.406, sancionada con fecha 01/12/16 y publicada el día 05/01/17, que introdujo una Cláusula Transitoria que sin hesitación reza: “Artículo 7°.- 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 período”, siendo que dicha Cláusula Transitoria no ha sido tachada de inconstitucional, ni cuestionada por ningún Municipio o Comuna de la Provincia, lo que evidencia, aún más, la violación del principio republicano y periodicidad de los mandatos de la actual ordenanza en crisis, ya que -prosiguen-, transcurridos casi 6 años desde la vigencia de la modificación dispuesta por la Ley N° 10.406, se sanciona una norma de manifiesta ilegalidad.

Invocan postulados realizados por la Corte IDH, en su OC 28/21, con incidencia en este asunto y con soporte en los arts. 23 de la CADH y 3 y 4 de la CDI, a lo que se remite por razones de brevedad.

Concluyen que la habilitación de la disposición transitoria de la ordenanza (art. 106) en orden al “primer mandato” y “período vigente” de las autoridades municipales de la ciudad de Tanti en forma tal que -en los hechos- se permanezca 3 o hasta 4 períodos para aquellos titulares de DEM que ya han sido electos o reelectos (a la fecha de sanción de la ordenanza), es una modificación que trae fuertes consecuencias para el acceso al poder y el funcionamiento democrático en general.

Deducen de ello que, su enunciado normativo debe ser sometido a un control de convencionalidad que indague si satisface los requisitos de la legalidad, la persecución de un fin legítimo y el cumplimiento de requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad (art. 32 CADH y párrafo 114, OC n.º 28/21).

Dicen que, en suma, se dan los recaudos y presupuestos que configuran la inconstitucionalidad prevista en el artículo 165 de la CP, la Ley N° 8102 y su modificatoria N° 10406, frente a un gravísimo estrépito institucional que incide en el principio de periodicidad de los mandatos y el modo en que el ordenamiento jurídico local lo tiene reglado como pauta de indiscutible cumplimiento para aquellos municipios y comunas que carecen de carta orgánica.

Solicitan a VE que al pronunciarse se sirva efectuar una amplia interpretación jurídica sobre la materia debatida a fin de evitar la reiteración de futuros pleitos sobre este mismo objeto, citando un fallo emanado del propio Tribunal Superior que justifica su intervención cuando haya un conflicto de interés institucional suficiente y susceptible de reiterarse.

Manifiestan que a fin de evitar los graves daños institucionales que significaría legitimar la decisión inconstitucional de las Autoridades Municipales, que sin fundamento legal alguno ejerció potestades que son propias de la Autoridad Provincial, y para evitar se extiendan expectativas carentes de todo asidero fáctico y jurídico, en otras jurisdicciones municipales y/o hasta comunales dentro de la Provincia de Córdoba, solicitan que V.E. de conformidad a lo dispuesto por el artículo 128 de la Ley N° 8102 Régimen de Municipios y Comunas, ordene como Medida de No Innovar, con carácter de urgente y de inmediato, la suspensión en su aplicación de la ordenanza cuestionada, en todo lo relacionado con la cuestión descripta y como así también que la medida se haga extensiva a cualquier actividad resultante y/o derivada de aquella, hasta tanto recaiga resolución definitiva en la presente causa.

Hacen reserva del Caso Federal.

b) Dándosele trámite a la acción se emplaza al municipio demandado para que comparezca, conteste demanda y ofrezca la prueba de que vaya a valerse.

c) Con fecha 01-11-2022 comparece la demandada a través de apoderado, planteando en primer término, recusación con causa de todos los miembros del Tribunal, por haber adelantado opinión en relación al objeto de la demanda, al momento de resolver la medida

cautelar; en segundo lugar, recurso de reposición contra el Auto N° 160 en cuanto ordena a la Municipalidad de Tanti abstenerse de aplicar la Ordenanza 1356/22, solicitando que al resolver se revoque esa medida cautelar, con costas y en tercer lugar; la inconstitucionalidad de la cautelar ordenada, todo ello en base a los argumentos de hecho y de derecho que obran en su escrito referido y al cual cabe remitirse por razones de celeridad y economía procesal y sin perjuicio de las defensas que se articularan al momento de contestar la demanda y oponer excepciones.

e) Con fecha 03-11-2022 la demandada opone excepción de falta de personería y legitimidad del actor y contesta la demanda.

En relación a la primera y en prieta síntesis, plantea que se le permitió al Presidente del Partido Justicialista de la ciudad de Tanti, Lucio Alberto López, que demande en juicio lo que no pudo lograr en el ámbito natural de debate y decisión de las Ordenanzas municipales.

Resalta que el Sr. López carece de atribuciones para presentarse en juicio a ejercer representación de un partido político, por lo que la habilitación de la acción bajo esas condiciones, requiere necesariamente que se desestime la demanda así planteada, haciendo lugar a la excepción que se opone.

En cuanto a la improcedencia sustancial de la demanda sostiene que no existe la inconstitucionalidad que plantea el Concejal de la oposición, con respecto a la Ley Orgánica Municipal reformada por la Ley 10406.

Menciona que el art. 184 de la CP, habilita a los Municipios incluso a establecer “diferentes tipos de gobierno”, evidenciando hasta qué punto el constituyente ha considerado el grado de autonomía municipal, reconociendo que hasta podrían establecer distintos tipos de gobierno; detallando que se trata del reconocimiento de potestades preexistentes, y no de otorgamiento de las mismas, lo cual marca una diferencia sustancial al momento de efectuar cualquier interpretación en orden a la potestad legislativa de la Provincia respecto de las Municipalidades.

Remarca que los Municipios, como entidades básicas de la organización institucional, se encuentran integrados a la Provincia, pero no han sido subsumidos por ésta, y por ello conservan la autonomía que les es propia.

Entiende que la Legislatura de Córdoba, no pudo haber impuesto a las Municipalidades sin Carta Orgánica, las limitaciones que surgen de la Ley 10406, y en especial que el cómputo del límite de los mandatos lo sea desde el período que ya estaba transcurriendo, es decir en forma retroactiva, porque se trata esencialmente de actividad o materia de contenido político e institucional, que les está reservada a las Municipalidades.

Expresa que la única forma de interpretar válidamente las disposiciones de la Ley 10406, específicamente su Artículo 7, es que efectúa una sugerencia a los municipios, al igual que lo hace con los que tienen Carta Orgánica, para que decidan o no compatibilizar con esa norma su propia legislación, pero no como una imposición, ya que de ese modo la ley resulta irremediablemente inconstitucional, al avanzar sobre la autonomía política del municipio, lo que así pide sea declarado.

Deja en claro que no obstante ello la Ordenanza 1356/22, como bien lo afirma el actor, no consagra un mecanismo de reelección indefinido, o sin alternancia, sino que reproduce en forma literal las disposiciones de la Ley 8102 (Arts. 13, 39 y 78), de modo que en ejercicio de su autonomía, la ciudad de Tanti receptó en parte lo propuesto a nivel provincial, pero con el alcance que consideró conveniente y adecuado, en el ejercicio discrecional de sus potestades y por medio de los representantes legítimos del pueblo. Se trata -prosigue- de una cláusula transitoria, dispuesta en el marco del ejercicio de su autonomía.

Ofrece prueba documenta e informativa al Juzgado Electoral de la Provincia de Córdoba a los fines de que informe si el Señor Lucio Alberto López, DNI. 28583943, se encuentra registrado como apoderado del Partido Justicialista, remitiendo en su caso las constancias que así lo acrediten.

f) Con fecha 10-11-2022 la actora evacúa el traslado del recurso de reposición articulado en

su oportunidad por la demandada junto con el pedido de recusación con causa de los Sres. Vocales del Alto Cuerpo provincial, en base a los argumentos de hecho y de derecho que obran en su presentación a la cual cabe remitirse en honor a la brevedad.

g) Con fecha 14-11-2022 la actora acompaña documental consisten en el Diploma expedido por el Partido Justicialista con fecha 30-03-2022, a nombre del Sr. Lucio Alberto López como titular Circuito Tanti, Departamento Punilla, evacuando la demandada con fecha 18-11-2022 el traslado corrido de la misma.

h) Con fecha 25-11-2022 el Tribunal dicta el decreto por el cual resuelve dar por decaído el derecho dejado de usar por la parte actora al no evacuar el traslado corrido en relación a la excepción de falta de personería y legitimación activa opuesta por la demandada (arts. 510 y 516, CPCC), atento haber quedado notificado debidamente en su oportunidad y se provee al diligenciamiento de la prueba ofrecida por las partes.

i) Con fecha 29-11-2022 se adjunta el informe producido por el Juzgado Electoral de la Provincia de Córdoba el mismo día, del que surge que: “en los autos caratulados: "Partido Justicialista Reconocimiento Jurídico Político Provincial" N°1431496, el apoderado partidario designado a la fecha, es el señor Domingo Ángel Carbonetti. No existiendo como apoderado en los autos mencionados el señor Lucio Alberto Lopez”.

j) Clausurado el período de prueba, V.E. corre traslado a este Ministerio Público Fiscal mediante proveído del 29-11-2022.

V. Análisis de las excepciones interpuestas

Previo a adentrarnos en la cuestión sustancial corresponde emitir opinión respecto de las excepciones de falta de personería y de legitimación del actor Sr. Lucio Alberto López interpuestas por la parte demandada.

En síntesis, plantea la excepcionante que este Sr. López, carece de atribuciones para presentarse en juicio a ejercer representación de un partido político, siendo que su representación solo puede ser ejercida por sus apoderados.

En oportunidad de emitir el dictamen respecto de la admisibilidad formal de la presente acción, desde este Ministerio Público se sostuvo en la parte pertinente del Dictamen E Nro. 796 del 21-10-2022 que: "...En autos, se presentan a la instancia extraordinaria los Sres. Patricia Alejandra Mojica, Juan Marcelo Quevedo y Lucio Alberto López, en su carácter de concejales electos por el Partido Justicialista de Tanti, integrantes del bloque Hacemos por Córdoba en el Concejo Deliberante de dicha localidad. Aclaran que Patricia A. Mojica lo hace también a título personal como titular legítima del derecho subjetivo directo en expectativa para presentarse en las próximas elecciones como candidata a intendente de Tanti, y Lucio A. López en su carácter de presidente del Partido Justicialista de la ciudad. ... Justifican su intervención mediante documental acompañada con fecha 20/10/2022 (op. 10809126 y op. 10820222 del SACM) de la que surge el carácter que invocan para solicitar la inconstitucionalidad de la normativa local atacada".

Y se agregó que: "...De lo relacionado se desprende que, en cuanto a la exigencia condicionante de la habilitación de esta vía excepcional en su faz subjetiva, queda acreditada la legitimación requerida. Ello, en función de los antecedentes mencionados y atento que la norma aludida afectaría tanto a los actores como titulares legítimos de los derechos aludidos supra, como al sistema democrático y republicano en general en cuanto al principio de periodicidad de las funciones (arts. 1 y 5 CN, arts. 2 y 180 inc. 3 de la Constitución Provincial), se logra poner de manifiesto el interés de la parte actora, quien logra acreditar que se encuentra configurado un estado de falta de certeza jurídica derivado de la norma impugnada en su constitucionalidad, la que es susceptible de producir un agravio a principios y derechos amparados por la Constitución Nacional y Provincial, así como de obstaculizar el normal desenvolvimiento del orden constitucional vigente".

En otras palabras, a criterio del suscripto se encuentran subjetivamente legitimados todos los presentantes.

Por su parte, el Excmo. TSJ en el Auto Nro. 160 de fecha 24-10-2022, al resolver sobre la

admisibilidad formal de la acción dijo que: “...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 demostrados *“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”* (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”*”.

“...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”*, 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 TSJ determinó que el único que se encuentra legitimado en términos procesales para la interposición de la presente acción es el Sr. López, por su condición de presidente del PJ, 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, entendió que 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.

En consecuencia, desde este Ministerio Público se sostiene que las excepciones de falta de personería y de legitimación interpuestas deben rechazarse, toda vez que tanto la legitimación para obrar del actor (*legitimatio ad causam*), como el instrumento que lo habilita para ello (*legitimatio ad procesum*), surgen suficientemente acreditadas de las constancias de autos, siendo que el carácter de presidente del PJ de Tanti surge de las páginas 3 y 4 de la documentación acompañada al SAC Multifuero OE n.º 10809126 del 20-10-2022 y OE n.º 11132016 del 14-11-2022.

Y es justamente ese carácter de Presidente del Partido Justicialista del Circuito Tanti, Departamento Punilla y no de apoderado general del aludido partido, lo que el Excmo. Tribunal Superior de Justicia requirió para otorgarle legitimación para obrar en forma amplia, con un interés suficientemente acreditado, cuando este Ministerio Público fue incluso más abierto y flexible al haber dictaminado previamente que los otros dos actores también poseían legitimación para obrar, lo que a la postre fue desestimado por el Alto Cuerpo Provincial.

Por lo cual, poco importa y en nada influye a los fines de esta causa, en donde todavía no hay un proceso electoral abierto formalmente, que el presentante en esta instancia, no sea el apoderado del Partido Justicialista conforme surge de la informativa producida por el Juzgado Electoral de la Provincia de Córdoba, con fecha 29-11-2022 y adjuntada al SAC Multifuero

mediante OE n° 99749042.

Es por ello que, a mérito de lo expuesto y en opinión del suscripto, se deberán rechazar ambas excepciones por ser improcedentes.

VI. Análisis de la cuestión sustancial

A) La acción intentada

El Estado constitucional presupone la existencia de una Constitución que tiene la categoría de ley suprema, lo que significa que todo el orden jurídico tiene como fundamento absoluto la Constitución.

Este principio de supremacía constitucional tiene su fundamento en la distinción entre el poder constituyente y poderes constituidos: la constitución emana del poder constituyente que por ser la potestad suprema de un pueblo, da origen a una ley que es la Constitución. En cambio, el poder constituido sanciona las leyes comunes que sólo encuentran validez en cuanto se conformen a la ley suprema que es la Constitución.

Asimismo, el principio de supremacía en un Estado federal como el nuestro implica la existencia de una graduación de normas tanto del Estado federal cuanto de los estados autónomos o provinciales cuyo orden jurídico local también debe adaptarse y encuadrarse no sólo en la ley suprema sino también en las leyes que se dicten en su consecuencia y además deben conformarse a los tratados internacionales que tienen jerarquía de ley.

El derecho opuesto a la constitución es derecho inválido.

La Constitución Argentina, en sus arts. 1, 28 y 31, consagra su primacía jerárquica siguiendo el modelo americano. Idéntico criterio recepta la Constitución de Córdoba en los arts. 161, 165 inc. 1, correlativos y concordantes.

Poco vale el principio de supremacía constitucional si no se planifica un aparato de control de esa supremacía. Esto es, una magistratura constitucional, que opere como órgano de control, y procesos constitucionales, mediante los cuales pueda efectivizarse realmente la superioridad de la constitución, cuando es infringida por normas, omisiones y actos de poderes constituidos

o de los particulares.

Para resolver la inconstitucionalidad de leyes (en general) se conocen dos sistemas en el derecho comparado, en función de los órganos que ejercen ese control.

Por un lado, el control por un órgano político, que es el mismo órgano que sanciona la ley, esto es, el Congreso o la Legislatura, es el encargado a través de una Comisión emanada de su propio seno, de resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley.

De otro costado, encontramos el sistema de control por un órgano jurisdiccional, analizándose únicamente el sistema adoptado en Argentina, cuyo origen surge de la Constitución de los EE.UU., según el cual el control de constitucionalidad está a cargo de los jueces en cada juicio o caso concreto en el cual se plantea la cuestión; sistema que tiene dos variantes: el control por los jueces comunes u ordinarios (sistema argentino) o bien a través de tribunales especiales que resuelven exclusivamente causas sobre constitucionalidad (como es el caso de España por ejemplo). Al control jurisdiccional por órganos comunes la doctrina lo denomina sistema de control difuso; en tanto al sistema de control por tribunales especiales los denomina concentrado.

En definitiva son los jueces, entonces, quienes tienen la atribución-deber de analizar la conformación positiva o negativa de la norma aplicable a la luz de la Constitución.

La demanda autónoma de inconstitucionalidad provincial es una acción sustancial mediante la cual se viabiliza el ejercicio de la jurisdicción constitucional en instancia originaria, atribuida taxativamente al Tribunal Superior de Justicia por la Carta Magna provincial. Esta habilita en su art. 165 inc. 1 a) el control directo de constitucionalidad 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.

Se trata de una acción de derecho público que nace de forma directa de la Constitución y cuyo fin es sanear el orden jurídico provincial de las normas tachadas de inconstitucionales, prácticamente desde el momento mismo de la incorporación de las disposiciones a dicho

ordenamiento. Esto es lo que pone de manifiesto su carácter preventivo, en la medida en que el examen de constitucionalidad precede a la actividad de aplicación individualizada de la norma en cuestión. Este rasgo es central y marca la mayor diferencia con el control indirecto o por vía incidental (por ejemplo, instado a raíz de la oposición de una excepción o de una defensa de inconstitucionalidad), porque en esta hipótesis se evalúa ya el despliegue o el impacto de la disposición por su eventual afectación a derechos en juego en el marco de una determinada relación jurídica.

B) La normativa cuestionada en autos

La parte actora se presenta a la instancia extraordinaria persiguiendo la declaración de inconstitucionalidad de la Ordenanza N° 1356/22 dictada por la Municipalidad de Tanti, en sesión de su Consejo Deliberante de fecha 05/10/2022, mediante la cual se ha sancionado el llamado “Régimen Electoral de la Municipalidad de Tanti”. Según expresan, esta normativa 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 CN y los arts. 2 y 180, inc. 3, de la CP). Ello, por cuanto tal ordenanza dispone en su art. 106 una norma transitoria que posibilita *la re-reelección del intendente, concejales y miembros del Tribunal de Cuentas* actuales, al establecer que debe computarse como primer período 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 aplicable a Tanti por carecer de carta orgánica municipal (COM) propia.

La demanda fue entablada por los Sres. Patricia Alejandra Mojica, Juan Marcelo Quevedo y Lucio Alberto López, en su carácter de concejales electos por el Partido Justicialista de Tanti, integrantes del bloque Hacemos por Córdoba en el Concejo Deliberante de dicha localidad, aclarándose que Patricia A. Mojica lo hace también a título personal como titular legítima del derecho subjetivo directo en expectativa para presentarse en las próximas elecciones como candidata a intendente de Tanti, y Lucio A. López en su carácter de presidente del Partido

Justicialista de la ciudad.

No obstante, en ocasión de pronunciarse en relación a la admisibilidad formal de la vía, por Auto N° 160 del 24/10/2022, el Tribunal Superior decidió reconocer legitimación activa únicamente al Sr. López, en su carácter de presidente del PJ de la localidad de Tanti. No así respecto de los Sres. Mojica y Quevedo, en la consideración de que la calidad de concejales electos no basta por sí sola para acreditar un interés suficiente en la presentación, y que respecto a aquella, tampoco podía considerarse su expectativa de ser candidata a intendente en las próximas elecciones pues, 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.

Salvado ese escollo, la vía fue formalmente admitida y también obtuvo despacho favorable la medida cautelar solicitada, en base al interés público comprometido, consistente en ordenar a la municipalidad demandada abstenerse de aplicar la ordenanza en cuestión, a fin de 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.

Tramitada la acción, la causa quedó en condiciones de ser resuelta en relación al actor Sr. López.

El objeto de la demanda consiste en la solicitud de declaración de inconstitucionalidad de la Ordenanza N° 1356/22 dictada por la Municipalidad de Tanti por medio de su Consejo Deliberante el 05/10/2022. Este cuerpo normativo, según su art. 105, deroga la Ordenanza N° 674/11 y sanciona un nuevo régimen electoral para tal localidad.

Concretamente, peticionan la tacha de invalidez de la norma transitoria contenida en el art. 106, que al tomar como primer período de mandato el comprendido entre los años 2023-2027,

permitiría la re-reelección del intendente, concejales y miembros del Tribunal de Cuentas actuales. Esto, a su entender, contradice de forma palmaria la Ley n.º 8102 (art. 39), que le resulta aplicable a Tanti por carecer de carta orgánica municipal (COM) propia, así como que también escapa a la competencia local y afecta el principio de periodicidad de funciones, propio del sistema republicano de gobierno (arts. 1 y 5 de la CN y los arts. 2 y 180, inc. 3, de la CP).

A fin de adentrarse en el estudio de fondo de la materia acercada a resolución, debe recordarse que la acción de inconstitucionalidad no tiene carácter consultivo, ni importa una indagación meramente especulativa acerca del conflicto de normas denunciado, pues el reclamante debe acreditar la subsistencia del agravio mientras se tramite el proceso, así como la circunstancia de que la supuesta vulneración a derechos y garantías constitucionales le provoca un gravamen real, concreto y actual (conf. TSJ, Sent. 16/2003, Sala Electoral "S.U.O.E.M. LAS VARILLAS Y ZONA C/ MUNICIPALIDAD DE LAS VARILLAS - ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD").

Para comenzar, cabe repasar que la incorporación de disposiciones transitorias en los textos normativos constituye una técnica legislativa utilizada a los fines de articular el traspaso de un sistema a otro nuevo que se genera, evitando desencuentros en su puesta en práctica.

En el fallo "Felpeto, Carlos Alberto c/ Municipalidad de Villa Carlos Paz y Provincia de Córdoba - Acción declarativa de inconstitucionalidad" (Sentencia N° 1 del 23/02/2011), el TSJ resaltó la doctrina de la CSJN en cuanto a que "su finalidad consiste en posibilitar la aplicación concreta de una norma permanente que se incorpora a la Constitución y permitir la inserción y armonización de un artículo nuevo (vid 8 Voto Dr. Bossert; CSJN, "Ortiz Almonacid Juan C...", del 16/03/99, Fallos 322:385).

Por eso, sostuvo el TSJ en la referida sentencia, en muchas ocasiones una cláusula transitoria pueda aparecer rigiendo la situación de una persona o grupo de personas en particular, sin que ello le quite el carácter de generalidad propio de los actos normativos, puesto que más allá de

quien resulte alcanzado por sus disposiciones, su objetivo es regir la coyuntura que se presenta en el tránsito entre un régimen que pierde vigencia y aquel que lo ha de sustituir. Expresó que las "normas transitorias" son, entonces, una especie de directrices, dispuestas a ordenar el tránsito normativo y los derechos y deberes que como tal son alcanzados por la reforma normativa de que se trate, y generalmente alcanzan algún colectivo de sujetos pasivos claramente determinados.

En el caso, la cláusula transitoria contenida en el art. 106 de la Ordenanza 1356/22 de la localidad de Tanti, fue diseñada a los fines de facilitar la puesta en aplicación de los arts. 98, 100 y 101 de esa misma ordenanza, que constituyen normas permanentes de dicho cuerpo legal, a los fines del cómputo de los mandatos de intendente, concejales y miembros del Tribunal de Cuentas.

Si bien el señalado dispositivo persigue por finalidad “adecuar y concordar la normativa aplicable”, un minucioso análisis sistemático e integral del ordenamiento jurídico y constitucional vigente evidencia que la normativa transitoria contenida en el art. 106 de la mentada ordenanza -cuyo control constitucional se persigue- en cuanto dispone “no se computa el período vigente sino que se considera primer mandato de intendente, concejales y miembros del Tribunal de Cuentas, al período comprendido entre el 10 de diciembre de 2023 al 10 de diciembre de 2027”, ocasiona agravio al accionante ya que resulta violatoria de normativa de igual rango y superior.

En primer lugar, se constata que dicha norma transitoria se relaciona con lo establecido en los arts. 98, 100 y 101 de la misma ordenanza que determina la posibilidad de reelección consecutiva sólo por una vez, debiendo transcurrir un período completo para una nueva elección.

A su vez, se evidencian diferencias con los arts. 13, 39 y 78 de la LOM N° 8102 (T.O. según Ley N° 10406 del 2017) que rige en Tanti y que establece similar sistema. Pero a ello se debe agregar el art. 7 de la Ley N° 10406 -modificatoria de la Ley N° 8102- que, como norma

transitoria, establece: “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).

Así las cosas, la inclusión de la norma transitoria del art. 106 de la ordenanza cuestionada, **al considerar primer período al que correrá desde 2023 a 2027 y permitir que las personas que actualmente se encuentran cursando un primer o incluso segundo mandato en los cargos referidos, se postulen nuevamente como candidatos para lo que en los hechos sería un tercer o cuarto mandato** -este último supuesto si después de este período se presentara a reelección-, se contrapone a lo dispuesto **por la LOM que regula en distinto sentido, considerando al actual como primer mandato** (cfr. art. 7 de la Ley N° 10406).

En esa línea, se verifica la existencia de una **incompatibilidad o un conflicto normativo**, ya que la regulación municipal contraría las potestades reconocidas en la Constitución de Córdoba en forma exclusiva a la provincia (arg. art. 186, CP). Tal como sostuvo el TSJ, se corrobora que “por medio de una normativa electoral (autorizada por la misma LOM, art. 30, inc. 12), el municipio en cuestión ha alterado el cómputo de la periodicidad de los mandatos de las autoridades locales, fijado por la Legislatura de la provincia en la LOM” (Auto N° 160 del 24/10/2022 en esta causa).

Por lo tanto, cabe determinar si la disposición cuestionada en autos resulta, en lo sustancial, contraria a las garantías constitucionales que el accionante dice que le son vulneradas. **Se adelanta la opinión favorable a la pretensión deducida.**

C) Potestades legislativas del municipio en materia electoral

I) En relación al alcance de las facultades delegadas por la Provincia a los municipios en materia electoral, en respeto a las autonomías municipales garantizadas por el orden constitucional vigente, la Fiscalía General ha tenido la oportunidad de pronunciarse en el

dictamen E-34 del 10/02/2011 dictado en autos “Felpeto, Carlos Alberto c/ Municipalidad de Villa Carlos Paz y Provincia de Córdoba - Acción declarativa de inconstitucionalidad”.

Si bien el referido caso presenta algunas diferencias con el presente, pues se enmarcó en el análisis de validez de normativa dictada por un municipio facultado para sancionar su carta orgánica propia y la cláusula transitoria cuestionada establecía justamente limitaciones para acceder a la reelección de cargos públicos en resguardo al principio de periodicidad de funciones, se trasladarán al presente algunas consideraciones que se estiman pertinentes. Conforme allí se recordó, es criterio reiterado por VE en varias oportunidades, de la interpretación de las cláusulas constitucionales contenidas en los arts. 180, 184, 185, 186, 187, 188 y 190 de la Constitución de Córdoba, surge de manera explícita e indubitable la voluntad del Constituyente provincial de 1987 de conferir a los Municipios el carácter de autónomos, lo que se traduce en la atribución de potestades normativas originarias en el ámbito de actuación material y territorial propio de cada uno de ellos, constitucionalmente habilitado por la preceptiva de la Ley Fundamental de la Provincia (vgr. "Municipalidad de Pampayasta Sud c/ Eduardo R. Zeheiri -ejecutivo- recurso directo- hoy recurso de revisión e inconstitucionalidad", TSJ, en pleno, sent. no 119/00; "Chañar Bonito S.A. v. Municipalidad de Mendiolaza - casación e inconstitucionalidad" - Trib. Sup. Just. Córdoba, sala Elec. y Comp. Orig., 18/09/2007).

Se resaltó en el dictamen que, cumpliendo con el mandato contenido en el art. 123 de la Constitución Nacional ("*Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*"), la Constitución de la Provincia de Córdoba, en su art. 180 reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional. A su vez, el art. 181 acuerda a aquellos municipios a los que se reconozcan el carácter de ciudades (los que posean

más de diez mil habitantes), la potestad de dictar sus Cartas Orgánicas.

En esta directriz, la Carta Orgánica Municipal es la Constitución que se dan los representantes, elegidos democráticamente, de los vecinos de una ciudad, de acuerdo con los principios de la Constitución Nacional y Provincial que le reconocen, a dicha ciudad organizada como municipio, su autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera. Que es la ley fundamental y suprema de la ciudad, donde se fijan los objetivos, metas y propósitos que asumen los que integran esa sociedad política vecinal, que se organiza junto a este tercer nivel estatal denominado municipio; distribuyendo sus competencias y atribuciones; que establece su gobierno y aprueba, por una transacción celebrada en su convención constituyente, las "reglas de juego" para que los distintos sectores políticos accedan al mismo, dando así legitimidad a sus instituciones y autoridades elegidas mediante estos procedimientos (Gentile, Jorge Horacio, "PAUTAS PARA UNA CARTA ORGÁNICA MUNICIPAL" publicación informática).

Así, es presupuesto de validez formal de las Cartas Orgánicas Municipales, que sean sancionadas por convenciones convocadas por la autoridad ejecutiva local, en virtud de ordenanza sancionada al efecto. La Convención Municipal se integra por el doble número de Concejales, elegidos por voto directo y por el sistema de representación proporcional. Y que, en cuanto a la validez sustancial de las Cartas Orgánicas, el art. 183 de la Ley Fundamental local, ellas deben asegurar: *"1. El sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades, y el voto universal, igual, secreto, obligatorio y de extranjeros; 2. La elección a simple pluralidad de sufragios para el órgano ejecutivo si lo hubiera, y un sistema de representación proporcional para el Cuerpo Deliberante, que asegure al partido que obtenga el mayor número de votos la mitad más uno de sus representantes; 3. Un Tribunal de Cuentas con elección directa y representación de la minoría; 4. Los derechos de iniciativa, referendium y revocatoria; 5. El reconocimiento de Comisiones de Vecinos, con participación en la gestión municipal y respetando el régimen representativo y republicano; 6. Los demás*

requisitos que establece esta Constitución".

Por ello, en aquél caso se dictaminó a favor de la validez constitucional de las normas transitorias que establecen directrices y limitaciones para el cómputo de los mandatos y la periodicidad que deben observar los gobernantes en ejercicio de funciones, a fin de resguardar el principio republicano de periodicidad de las funciones y posibilitar la alternancia en el mando.

Por la misma solución se inclinó el TSJ a la hora de fallar en definitiva, mediante Sentencia N° 1 del 23/02/2011.

II) Expuesto lo anterior, cabe señalar que, en el presente caso, la localidad de Tanti no cuenta con carta orgánica municipal propia, por lo que queda regulada por las disposiciones de la LOM N° 8102.

Y si bien este cuerpo normativo, en su art. 30 inc. 12° establece como potestad del Concejo Deliberante de los municipios en los cuales rige, la facultad de dictar la ordenanza referida al régimen electoral, esta competencia debe ser ejercida con arreglo al marco legal y constitucional vigente, el cual no delega en las autonomías municipales la posibilidad de variar el régimen de la democracia representativa vigente, régimen que se sustenta, entre otros principios, en el principio de periodicidad en las funciones.

Tan es así, que el art. 184 de la CP establece que aquellos municipios que queden regidos por la LOM -como es el caso de Tanti-, pueden establecer diferentes tipos de gobierno, siempre que aseguren lo prescripto en los incisos 1, 2, 4 y 6 del artículo 183 del mismo cuerpo constitucional, según los cuales, se deben resguardar el sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades (inc. 1), así como los demás requisitos que establece la Constitución (inc. 6) -forma de gobierno representativo, republicana y democrática (Preámbulo y art. 2).

Por su parte, es el Estado Provincial quien, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales fijadas por los artículos 104 inciso 10 y 184 de la Constitución Provincial, tiene a su cargo la

potestad de sancionar la Ley Orgánica Municipal para las localidades que no tengan carta orgánica propia y, en ese cometido, ha dictado la Ley N° 8102 que determina la duración de los mandatos de los cargos públicos para los municipios que quedan regidos por ésta.

Esta facultad reconocida al Estado Provincial, en función del reparto de competencias trazadas en el marco del federalismo (arts. 5 y 121 de la CN) responde a uno de los postulados centrales del orden constitucional vigente que es base de la democracia representativa: el principio de periodicidad en las funciones (arts. 1 y 5 de la CN); principio liminar en el sistema republicano de gobierno que tiende a instaurar la periodicidad de los órganos que ejercen el poder. Ello en tanto, a decir de la doctrina "*en una república las funciones de gobierno se ejercen por períodos breves, siendo ésta una característica del sistema*" (vid Loñ, Felix R., Morello, Augusto M., *Lecturas de la Constitución*, Lexis Nexis, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2004, pag. 755).

La adopción del principio democrático de alternancia en el mando se postula como un mecanismo adecuado para evitar la perpetuación de las personas en la ocupación de cargos gubernativos electivos.

Por ello, debe tenerse presente que estas directrices constitucionales se orientan a establecer una limitación tendiente a resguardar un principio republicano esencial -el de la periodicidad de las funciones-. Se trata, en palabras del juez de la CSJN Gustavo Bossert, de "*inhabilidades de índole funcional, como es la imposibilidad de ejercer un tercer mandato consecutivo, para afirmar el sistema republicano que nuestra Carta Magna organiza*" (CSJN, "Ortiz Almonacid, Juan Carlos s/ acción de amparo" - 16/3/1999, Fallos: 322:38).

En este contexto, ninguna persona que detente el cargo de intendente, concejal o miembro del tribunal de cuentas durante dos períodos consecutivos puede aspirar a ocuparlo durante un tercer término. Admitir la solución normativa que surge a partir de la introducción de la cláusula transitoria del art. 106 de la ordenanza en cuestión, conduciría a consagrar una situación discriminatoria, toda vez que se le 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 al cargo, **en una flagrante violación al principio de igualdad ante la ley** (art. 16, CN).

En este punto, no es ocioso recordar que la misma limitación establecida en el art. 7 de la Ley N° 10406 -modificatoria de la Ley N° 8102- es la que se presentó en la Constitución Nacional, en ocasión de introducirse la cláusula transitoria operativa novena que reza: “El mandato del presidente en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma deberá ser considerado como primer período”. Se puede observar que allí el constituyente federal delimitó la duración de la periodicidad del mandato del Presidente de la Nación en ejercicio al momento de sancionarse la reforma como primer período.

En este contexto constitucional, nuestros legisladores provinciales sancionaron la **Ley 10.406** con fecha 01-12-2016 y publicada en el Boletín Oficial con fecha 05-01-2017, que **modifica la Ley 8102** -Orgánica Municipal-, donde siguiendo estos lineamientos se estableció que: “**Art. 4°.-** Modifícase el artículo 39 de la Ley N° 8102 y sus modificatorias -Orgánica Municipal-, el que queda redactado de la siguiente manera: “Elección y Duración del Mandato. Artículo 39.- El Departamento Ejecutivo está a cargo de un intendente, electo a simple pluralidad de sufragios. Dura cuatro años en sus funciones. El intendente puede ser reelegido en forma consecutiva sólo por un período. Si ha sido reelecto puede ser nuevamente candidato mediando un intervalo mínimo de un período.”; “**Art. 7°.-** 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 período” y “**Art. 8°.-** Invítase a los municipios que prevean en su Carta Orgánica Municipal un criterio distinto al que establece esta Ley en materia de reelección de autoridades municipales, a armonizar su normativa con lo dispuesto en el presente plexo legal”.

Sobre el tema, la CSJN estableció que: “...*las normas que limitan la reelección de quienes desempeñan autoridades ejecutivas no vulneran principio alguno de la Constitución Nacional... (siendo) uno de los pilares fundamentales -sino el más- del sistema democrático adoptado en nuestra Constitución, el límite a la duración de las funciones presidenciales*” (Del voto del doctor Petracchi).

En el mismo fallo expresó que: “...*Para acceder al cargo de presidente, como también a otras funciones de la República, la Constitución impone determinados requisitos y también impedimentos e incompatibilidades (...) la cláusula 9 representa una disposición no discriminatoria que objetivamente responde a la necesidad de asegurar el sistema republicano a través de la periodicidad y renovación de los cargos*” (Del voto del Dr. Bosset) (CSJN, 16/03/1999, en autos "Ortiz Almonacid, Juan C.", publicado en LA LEY 1999-C, 153, Fallos Corte: 322:385).

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el derecho que tienen los ciudadanos a postularse para ser elegidos con el fin de ocupar determinados cargos públicos- integra el catálogo de derechos políticos. Desde el punto de vista del derecho constitucional, los **derechos políticos** son el conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano participar en la vida política, constituyendo la relación entre el ciudadano y el Estado, entre gobernantes y gobernados.

En este sentido, el derecho a ser elegido, al igual que todos los derechos, no reviste el carácter de absoluto. Su reconocimiento no es incompatible con la exigencia de requisitos para acceder a los cargos.

Cabe recordar aquí, que la validez constitucional de las normas que regulan sobre el cómputo de los mandatos de los gobernantes en funciones frente a un cambio normativo y establecen limitaciones a los fines de posibilitar la alternancia en el mando, ha sido abordada tanto por el Tribunal Cívero de la Nación, como por el Tribunal Superior de Justicia local.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el voto mayoritario expresó que la exigencia de un intervalo de un período para posibilitar la reelección no vulnera ninguno de los principios

institucionales que hacen a la estructura del sistema adoptado por la Constitución Nacional, ni los derechos políticos que reconocen a los ciudadanos esta Ley Fundamental y los tratados y convenciones sobre Derechos Humanos que, con igual jerarquía, incorpora a la Carta Magna el art. 75, inc. 22 de la reforma introducida en 1994, pues la forma republicana de gobierno - susceptible, de por sí, de una amplia gama de alternativas justificadas por razones sociales, culturales, institucionales, etc.- no exige necesariamente el reconocimiento del derecho de los gobernantes a ser nuevamente electos (CSJN, 06-10-1994, en autos "Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe c. Santa Fe, Provincia de s/acción declarativa", Fallos 317:1195).

En el mismo precedente agregó el señor ministro Dr. Fayt que las normas que vedan la reelección para cargos electivos tienden a preservar el principio republicano en uno de sus aspectos esenciales, la periodicidad de la renovación de autoridades.

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia local, en el caso "Felpeto", ratificó que la adopción del principio democrático de alternancia en el mando se postula como un mecanismo adecuado para evitar la perpetuación de las personas en la ocupación de cargos gubernativos electivos; señalando además, que en función de ello, las normas limitadoras de la reelección no son lesivas de principios constitucionales, ya que, justamente, buscan preservar uno de los caracteres fundantes de nuestro sistema de gobierno establecido por la Constitución.

En este lineamiento, Bidart Campos sostiene: *"...las normas constitucionales... que vedan o limitan las reelecciones no lastiman ni el derecho a ser elegido de quienes no pueden serlo, ni el derecho a elegir de los que desearían la reelección, ni los derechos humanos emergentes de tratados internacionales, ni el poder electoral del pueblo que confiere legitimidad de origen a los gobernantes, ni la igualdad constitucional prohibitiva de discriminaciones arbitrarias, ni el derecho de los partidos a proponer candidaturas al electorado"* (Bidart Campos, Germán J.; *"La reelección de los gobernadores, La organización del poder; el federalismo; los derechos humanos, el derecho provincial"*, ED. 160, pag. 133 y vta.).

D) La razonabilidad de la norma transitoria cuestionada: preservación de la vigencia de los principios republicanos

Nuestra organización estatal Nacional y Provincial se encuentra diseñada bajo el sistema republicano de gobierno. Así, el art. 5 de la Constitución Nacional exige a las Provincias asumir dicha forma y, el art. 2 de la Constitución Provincial de Córdoba, también la recepta de modo expresa.

El art. 184 de este último texto normativo impone a los municipios que no tengan Carta Orgánica propia y se rijan por la Ley Orgánica Municipal dictada por la Legislatura Provincial, la facultad de establecer diferentes tipos de gobierno, siempre que aseguren lo prescripto en los incisos 1, 2, 4 y 6 del artículo 183, resaltando a estos fines la obligación de asegurar "el sistema representativo y republicano..." (inc. 1).

Es decir que, en cuanto al sistema de gobierno y a la elección de autoridades, la Constitución Provincial impone a los municipios el deber de guardar los lineamientos trazados por la Constitución Nacional y las leyes vigentes, tales como el gobierno del pueblo a través de sus representantes. Además, deberán garantizarse los requisitos de sistema republicano, como son la división de poderes, la igualdad ante la ley, soberanía del pueblo, publicidad de los actos de gobierno, responsabilidad de los funcionarios y, en lo que aquí es de interés, la **periodicidad en las funciones**. Esta última permite, por una parte, la incorporación de nuevas expresiones políticas, así como de aquellos ciudadanos capaces y con vocación por el manejo de la cosa pública; y por otra, evita la perpetuación en el poder de personas o grupos.

En efecto, uno de los principios constitutivos del republicanismo es 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.

Por ello, el suscripto entiende que la cláusula transitoria cuestionada, al permitir que las actuales autoridades ya referidas sean reelectas en los términos aludidos por la norma sin intervalo de tiempo luego del segundo mandato, atento que se consideraría como primer

mandato al período comprendido entre el 10-12-2023 al 10-12-2027, efectivamente contraría los mecanismos constitucionales predispuestos como forma de tornar operativo el principio republicano descripto. **Su irracionalidad aparece indiscutible.**

Específicamente, la norma transitoria contenida en el art. 106 de la Ord. N° 1356/22 del Municipio de Tanti, en cuanto posibilita la reelección de quienes están cumpliendo un mandato al tiempo de su sanción, se presentan como un estándar irrazonable en pos de la efectiva garantía republicana de la periodicidad de funciones.

En definitiva, la norma cuestionada se aparta del mandato contenido en los arts. 2 y 184 de la Carta Magna Provincial, en remisión al inc. 1 del art. 183 del mismo cuerpo; al igual que contraría lo dispuesto por el art. 5 de la Constitución Nacional, NO superando el test de constitucionalidad efectuado. Luego, **su invalidez resulta incuestionable.**

VII. Conclusión

En mérito a lo expuesto, este Ministerio Público se expide en el sentido de que corresponde hacer lugar a la acción intentada, debiendo declararse la inconstitucionalidad de la cláusula transitoria cuestionada.

Fiscalía General, 2 de Diciembre de 2022.

Texto Firmado digitalmente por:

BUSTOS FIERRO Pablo Alfredo

FISCAL ADJUNTO

Fecha: 2022.12.02