



# ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

## AUTONOMIA MUNICIPAL Y EMERGENCIA

**Ante el vencimiento de los mandatos. El caso de Río Cuarto.**

Ricardo Alberto Muñoz<sup>1</sup>

I

### EL PROBLEMA

La Carta Orgánica Municipal ( en adelante COM) de la Ciudad de la Concepción de Río Cuarto<sup>2</sup>, adoptó el criterio de separación de la fecha de elecciones municipales con cualquier otra provincial o nacional ( art. 105 COM) lo que se profundizó en posterior reforma por enmienda ratificada por referéndum, por lo que las elecciones municipales se realizaran cada cuatro años, en año par, en el cual no existen elecciones provinciales ni nacionales.

Asimismo, el artículo citado prescribe que las elecciones ordinarias para la renovación de autoridades municipales deben realizarse dentro de los ciento veinte días anteriores a la expiración de los mandatos. Teniendo en cuenta que el próximo vencimiento expira el 01/07/2020 el Intendente Municipal convocó a elecciones para el día 29/03/2020. A mérito de ello, la Junta Electoral Municipal ( en adelante JEM) comenzó a realizar las funciones atribuidas por el art. 188 COM y ordenanzas pertinentes. Entre otras, se confeccionaron padrones,

---

<sup>1</sup> Abogado y Especialista en Derecho Público (UNC). Dr. en Cs. Jurídicas y Sociales (UNL). Académico Correspondiente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Convencional Constituyente de Córdoba de 1987 (mc). Convencional Municipal de Río Cuarto 1995/1996 (mc).

<sup>2</sup> La Constitución de Córdoba, distingue a los *municipios* de las *comunas* en base a un criterio poblacional. Las primeras son los asentamientos estables de más de dos mil habitantes y las segundas de menos de dos mil; la Ley Orgánica Municipal asigna la categoría de *ciudad* a los municipios con más de diez mil habitantes a los cuales la Constitución provincial les reconoce autonomía plena o institucional al facultar a éstas dictar sus Cartas Orgánicas Municipales.



# ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

algunas fuerzas políticas realizaron elecciones internas, se oficializaron alianzas y frentes electorales, como así también las listas de candidatos a participar en los comicios.

EL 11 de marzo pasado, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró al COVID 19 como pandemia y al día siguiente el Poder Ejecutivo Nacional (en adelante PEN) dictó DNU 260/2020 extendiendo la emergencia sanitaria originariamente declarada como tal por la ley 27541 por un año. Concordantemente, ante las noticias vinculadas a la aparición del COVID 19 y las acciones preventivas sanitarias que comenzaron a realizarse en el país, la JEM luego de realizar consultas a organismos sanitarios, sumado a que diversos sectores políticos solicitaron la reprogramación de la fecha de elecciones por razones de salud pública, convocó a audiencia a los partidos y alianzas que participan del proceso electoral a los fines de escuchar su opinión para "avanzar en conjunto hacia la mejor solución en esta extraordinaria coyuntura". Se agregó posteriormente a ello, nota del Intendente Municipal en la cual da razones para la suspensión de las elecciones. Por lo cual con fecha 18/03/2020 la JEM dicta Resolución N<sup>o</sup> 27 por la que resuelve "*suspender la realización del acto de votación previsto para el día 29 del corriente mes de marzo y comunicar esta decisión al señor Intendente Municipal a fin de que fije nueva fecha para que se cumpla el acto electoral en un contexto que ofrezca seguridad a la ciudadanía y permita el pleno ejercicio del derecho al voto por todas las personas en condiciones legales de hacerlo*"; al mismo tiempo que dispuso comunicar lo resuelto a las fuerzas políticas que participan del proceso electoral y ordenar que continúen las actividades y tareas de la JEM relacionadas con este proceso " *que no impliquen concentración ni circulación masiva de personas ni*



## ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

*que dependan de la fecha de votación, a fin de que el acto de votación pueda realizarse en la fecha que fije el señor Intendente Municipal” . En los considerandos de dicho decisorio, la JEM entiende que tiene competencia para la suspensión del acto comicial, como atribución implícita imprescindible para cumplir sus funciones como directora del proceso electoral, que garantice una competencia electoral en paridad de condiciones entre todas las fuerzas políticas que participan de este proceso, pero que corresponde al DEM la fijación de nueva fecha; especificando que no se “trata de desconvocar el proceso electoral sino de suspender uno de los actos que lo integran”.*

Además de esta decisión municipal de suspensión del acto comicial, se sancionaron normas nacionales con inmediata y directa relación con el proceso electoral local. En efecto, además de la extensión de la emergencia sanitaria, el PEN dictó el DNUN° 297/2020 por el cual se dispuso el aislamiento social, preventivo y obligatorio con vigencia en todo el país, durante el plazo – entonces – del 20/03/2020 al 31/03/2020, lo que fuera posteriormente ampliado temporalmente por normas emanadas de dicha autoridad nacional. Se prescribió que los ciudadanos deberían permanecer en sus residencias habituales, abstenerse de concurrir a lugares de trabajo y no desplazarse por rutas, vías o espacios públicos y se prohibió la realización de eventos culturales, recreativos, deportivos, religiosos ni de ninguna otra índole que implicaren la concurrencia de personas, al mismo tiempo que se suspendió la apertura de locales y cualquier otro que requiera la presencia de personas. Se establecieron excepciones a tales prohibiciones, las que pueden ampliarse o reducirse por Decisión del Jefe de Gabinete de Ministros previo asesoramiento sanitario. Por último, y en lo que interesa a este trabajo, se determinó que las provincias, la



# ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

C.A.B.A. y los municipios dictarán las medidas necesarias para implementar lo dispuesto en esta normativa, " *como delegados del gobierno federal*", conforme el art.128 CN.

De tal modo que, el proceso electoral fijado oportunamente y que debiera concluir con la asunción el 01/07/2020 de las nuevas autoridades que serían electas el 29/03/2020 resultó suspendido – ahora sí - por razones de fuerza mayor ocasionadas por la situación de grave emergencia nacional que sufre no solamente nuestro país sino la comunidad internacional.-

La conjunción de una grave situación sanitaria por una parte y por la otra el dictado de normas nacionales, que por su mayor jerarquía el Municipio de Río Cuarto debe acatar, impidieron –e impiden a la fecha de este trabajo - la realización del acto comicial hasta que se superen tales extremos, lo que implica que al 01/07/2020 no estarían todavía elegidas las autoridades municipales, venciendo dicho día el mandato de las actuales. Asimismo, la COM no contempla expresamente normativa de emergencia ante situaciones como la existente.

## II

### EMERGENCIA Y SUSPENSIÓN DE ELECCIONES

Antes de analizar la situación institucional y las posibles salidas normativas frente a la eventual caducidad de mandatos de las autoridades municipales atento los arts. 55 y 95 de la COM que prescriben que duran en sus funciones cuatro años, se efectúan algunas reflexiones ante la hipótesis que



# ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

antes del 01/07/2020 pudiera realizarse con normalidad el comicio y que quienes resultaren electos asumieran sus funciones el 01/07/2020.

Al respecto, cabe agregar que los DNUs 325, 355,408, 459 y 493 – a la fecha de este trabajo – dispusieron sucesivas prórrogas hasta el 12/04; 26/04;10/05, 24/05/2020 y 7/06/2020 respectivamente y si bien se realizaron modificaciones que implicaron flexibilizaciones graduales, el penúltimo mencionado no obstante facultar a gobernadores, en los departamentos de hasta 500.000 habitantes, a que autoricen actividades industriales, de servicios o comerciales, se prohíbe la realización de eventos públicos que impliquen concurrencia de personas. Por lo expuesto, la realización de campañas electorales y celebración del acto comicial que implica para el caso de Río Cuarto la convocatoria a un padrón de más de 130.000 personas, no se encuentra autorizado legalmente, carece el Gobernador de la Provincia de potestades para hacerlo y corresponde la expresa autorización a la Jefatura del Gabinete de Ministros en tanto pudiere incluir a la realización de elecciones dentro de las actividades permitidas y luego de las correspondientes aprobaciones de los protocolos que pudieran presentarse por parte de COE Regional y Central<sup>3</sup>.

Las elecciones en un régimen democrático, republicano y representativo, requiere un conjunto de condiciones tanto jurídicas como políticas, en donde se garanticen plenamente los derechos políticos individuales y colectivos y que el

---

<sup>3</sup> Estando finalizado este trabajo, el PEN dictó DNU N° 520/2020, por el cual el departamento Río Cuarto deja de estar bajo el sistema de “aislamiento social, preventivo y obligatorio” para pasar al de “distanciamiento social, preventivo y obligatorio” pero prohibiendo actividades como la realización de eventos en espacios públicos o privados, sociales...y de cualquier otra índole con concurrencia mayor de diez personas, estando facultado el Jefe de Gabinete de Ministros para disponer excepciones. De tal modo que jurídicamente la situación no cambió relativa a la realización de elecciones



## ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

proceso electoral en su desarrollo conlleve a elecciones transparentes y competitivas, de tal modo de garantizar amplia libertad no solamente a los ciudadanos a concurrir al acto comicial y expresar sus preferencias electorales sin interferencia alguna, sino también que las fuerzas políticas participantes y sus candidatos puedan libremente desarrollar su campaña a los efectos de difundir sus propuestas, acercando las mismas al electorado por los medios lícitos que estimen políticamente convenientes.

¿Para qué sirven las elecciones?, se preguntan VALLES y BOSCH<sup>4</sup> y señalan las importantes funciones que cumplen; producir *representación*, *gobierno* y esencialmente *legitimación* al sistema político, esto es lograr que los que ejercen la acción de gobierno – y oposición – sean percibidos como justos titulares de tal posición siendo el momento electoral “ una expresión privilegiada de identificación colectiva” donde votantes y candidatos se comunican a través de grandes ideas fuerzas y se encuentran ritualmente en una especie de comunión que fundamenta la cohesión social y legitima al aparato político<sup>5</sup>. Pero, además también generan *participación*, agrega Xavier TORRENS<sup>6</sup>, siendo la electoral el momento culminante de otras actividades de participación política previa, que no se ciñe solamente al ejercicio del voto para elegir entre propuestas distintas.

En el breve tiempo que resta a la finalización de los mandatos, desde fines de mayo, ¿ es ello materialmente posible, mas allá de que si lo es también

---

<sup>4</sup> VALLES, Josep y Agusti BOSCH (1997) “ Sistemas electorales y gobierno representativo”. Ariel Ciencia Política. Barcelona, pag.16.

<sup>5</sup> VALLES y BOSCH, op. cit, pags.31.

<sup>6</sup> TORRENS, Xavier. ( 1996) “ Los sistemas electorales”, en “ Manual de Ciencia Política” (Caminal Badía, Coordinador) Edit.Tecnos. Madrid, pag.342.



## ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

jurídicamente posible? No obstante la circunstancia de haber salido del “aislamiento social, preventivo y obligatorio” el 08/06/2020 y haber pasado al “distanciamiento social, preventivo y obligatorio” mantiene prohibiciones de realización de eventos en espacios públicos o privados con concurrencia mayor a diez personas.

Evidentemente que no resulta razonable, que cuando las medidas restrictivas por la gravedad de la pandemia en nuestro país todavía se encuentran vigentes, se convoque a más de cien mil riocuartenses para que concurran un determinado día a emitir su voto, en ciertos y determinados lugares de votación lo que importará concentración humana con los riesgos sanitarios consiguientes.

En vía de hipótesis, las autoridades nacionales y provinciales en materia sanitaria ¿habilitarán protocolos con suficiente antelación para que se pudiera votar en el mes de junio ¿ ¿ estará la JEM en condiciones de dirigir el proceso electoral y ajustarlo a las disposiciones sanitarias que se pudieran establecer en los protocolos para que los que resulten electos puedan asumir el 01/07/2020?

Asimismo, no obstante las actividades que hipotéticamente pudieran realizar las fuerzas políticas y candidatos para realizar sus campañas y las adaptaciones al proceso y acto comicial que pudieran adoptarse en este reducido espacio temporal, lo cierto es que debe existir también una predisposición de los ciudadanos a sentirse parte de una campaña e interiorizarse de las propuestas, lo que evidentemente no ocurre atento la marcada preocupación por la evolución de la pandemia, cuidarse siguiendo los consejos sanitarios y esperando ansiosos las medidas flexibilizadoras que



## ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

posibiliten la realización de actividades de servicios, comerciales e industriales con mayor intensidad. No es que se trate de ciudadanos despreocupados de la *cosa pública* sino que en estos momentos sus desvelos están dirigidos a la superación de la emergencia sanitaria. En otras palabras, un acto comicial en estas circunstancias, generaría abstenciones<sup>7</sup> electorales preocupantes, que en nada contribuiría en el logro de legitimidad y representatividad que se pretende que generen las elecciones.

Resulta por demás evidente que si existe imposibilidad de realizar elecciones municipales para que al vencimiento de los mandatos ya estén elegidos los que asumirán en sus funciones, escapa ello a la decisión y voluntad de las autoridades locales. Estamos en presencia de una grave situación de emergencia sanitaria con los consiguientes impactos en distintos aspectos de nuestra vida: social, familiar, educativa, cultural, comercial, industrial, de servicios y también político-institucional. La emergencia, declarada por autoridades nacionales ante la gravísima situación sanitaria, se constituye en un hecho grave, excepcional, transitorio- pero que todavía perdura en el tiempo – y cuyas consecuencias resultan todavía hoy imprevisibles. Por ello no es posible analizar la situación política-institucional de la Ciudad de Río Cuarto al margen de la emergencia.

Asimismo, cabe agregar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ( CIDH) en su Resolución 1/2020, dictada el 10/04/ pasado, comienza expresando que " *Las Américas y el mundo se enfrentan actualmente a una emergencia sanitaria global sin precedentes ocasionada por la pandemia del*

---

<sup>7</sup> Las elecciones municipales realizadas en Francia el 15/03/2020 (1ra.vuelta) tuvieron una participación de solamente el 46% de los habilitados para sufragar.



## ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

*virus que causa el COVID-19...*”, por lo que recomienda a los gobiernos de los Estados parte, entre otras, la adopción en forma inmediata y urgente, de todas las medidas que sean adecuadas para proteger los derechos a la vida, salud e integridad de las personas que se encuentren en sus jurisdicciones, frente al riesgo que representa la pandemia, atendiendo a la mejor evidencia científica, al mismo tiempo que adoptar de manera inmediata e interseccional el enfoque de derechos humanos en toda estrategia política o medida estatal dirigida a enfrentar la pandemia y sus consecuencias. Por ello las medidas que los Estados adopten y en *“particular aquellas que resulten en restricciones de derechos y garantías deben ajustarse a los principios “ pro persona” de proporcionalidad, temporalidad y deben tener como finalidad legítima el estricto cumplimiento de objetivos de salud pública y protección integral como el debido y oportuno cuidado de la población, por sobre cualquier otra consideración e interés de naturaleza pública o privada”*. Por lo que donde sea necesaria la suspensión de determinados derechos, el derecho internacional impone ciertos requisitos tales legalidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad para evitar que las medidas puedan ser utilizadas de manera ilegal, abusiva y desproporcionada, ocasionando violaciones a derechos humanos o afectaciones al sistema democrático de gobierno. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Declaración del 09/04/2020 titulada *“ COVID-19 y Derechos Humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales”*, expresó que en estos momentos *“ especial énfasis adquiere garantizar de manera oportuna y apropiada los derechos a la vida y a la salud de todas las personas bajo la*



# ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

*jurisdicción del Estado sin discriminación alguna*” siendo indispensable que se garantice el acceso a la justicia y a los mecanismos de denuncia”.

No estamos en presencia de las clásicas y reiteradas “ emergencias” las mas de las veces ocasionadas por equivocadas decisiones políticas y económicas o por acontecimientos que pueden poner en peligro a las autoridades, sino ante una “ pandemia global” como la calificara la CIDH o la preocupación evidenciada por el Consejo Permanente de la OEA en su Res.1151 del 16/04/2020 “ por el impacto sin precedentes de la pandemia en las sociedades y economías de las Américas, por lo que “ el mundo enfrenta una emergencia de salud sin precedentes...caracterizada por ser multidimensional, multinivel y con multiplicidad de efectos devastadores en todas las esferas de la vida”<sup>8</sup>, lo que lleva a MORALES ANTONIAZZI expresar que estamos frente a un “estado de excepción regional” a partir de las declaratorias de este estado por parte de los países de la región<sup>9</sup>.

IDEA, en su “Panorama global del impacto del Covid 19 en las elecciones”, realiza un análisis del 21/02 al 02/06/2020 dando cuenta que 63 países y territorios pospusieron elecciones nacionales y subnacionales; 30 decidieron celebrar elecciones según lo planeado y 11 han celebrado y pospuesto elecciones<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> MORALES ANTONIAZZI, Mariela “ Sin excepción: la interamericanización como respuesta a la pandemia de COVID 10 en América Latina”, pags. 165,166 en “Emergencia Sanitaria por Covid 19. Derecho Constitucional Comparado “ (González Martín y D. Valadés, coords). Serie Opiniones técnicas sobre temas de relevancia, N°20.UNAM

<sup>9</sup> MORALES ANTONIAZZI, op. cit, pag.166.

<sup>10</sup> Entre las realizadas, cito solamente a Canadá (26/03), Baviera, Alemania (16/03 1ra. vuelta y 29/03,2da. vuelta, únicamente por correo) y locales en Francia ( 1ra. vuelta el 15/03 y pendiente de confirmar 2da. vuelta para el 28/06). Entre las pospuestas, Chile el referendum constitucional previsto



# ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

Si bien es cierto que en algunos países no se han suspendido elecciones por esta grave situación – los menos por cierto -no corresponde desconocer las particularidades que cada país evidencia y que la relativamente breve periodicidad de las normas de emergencia y sus consecuentes prórrogas dictadas por autoridades nacionales en función de un constante análisis de la situación sanitaria en todo el país y el consejo de los expertos, generaron un estado de incertidumbre sobre su permanencia en el tiempo y el alcance de las medidas, que impedían a las autoridades municipales avanzar en decisiones electorales en momentos en que el esfuerzo estaba destinado a la preservación de la salud de la población. No hay duda que la emergencia produce incertidumbre, al decir de CIURO CALDANI<sup>11</sup> y que a aquella corresponde analizarla en sus dimensiones sociológicas, normológicas y dikelógicas, a la que más adelante me referiré.

## III

### NO REALIZACION DE ELECCIONES Y CADUCIDAD DE MANDATOS

#### SALIDAS INSTITUCIONALES

Entonces ante la hipótesis que al 01/07/2020 no se hayan realizado las elecciones de renovación de autoridades locales y frente a la eventual caducidad de los mandatos, corresponde analizar las posibles salidas jurídicas para afrontar tal situación. Especialmente cuando la COM no contempla previsiones para afrontar una situación de emergencia como la que estamos viviendo los

---

originariamente para el 26/04 , por 6 meses, e Italia pospuso referéndum del 29/03 reprogramado para el 22/11/2020.

<sup>11</sup> CIURO CALDANI, Miguel Ángel (2003) “ La emergencia desde el punto de vista jusfilosófico” LL 2003-E-1107.



# ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

argentinos en general y los riocuartenses en particular. Es que la normatividad existente no contempla las condiciones de esta particular emergencia, generando una *carencia histórica* por lo novedoso del problema o carencias *axiológicas* porque las soluciones existentes se estiman disvaliosas por lo que deben ser descartadas para producir nuevas<sup>12</sup>. Tal vez ha llegado el momento de la creatividad institucional que siempre implica imaginación, según expresara Diego VALADÉS<sup>13</sup>.

1.- *Salidas heterónomas, es, decir, mediante la sanción de normas emanadas de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Provincial o sentencias del Poder Judicial.*

1.1.- **Intervención al Municipio.** Los arts. 104 inc.12 y 193 de la Constitución de Córdoba, contemplan el único supuesto de intervención a los municipios, que consiste en la causal de *acefalia total*, correspondiendo a la Legislatura con el voto de los dos tercios de sus miembros, declarar la intervención al municipio, por un plazo no mayor de noventa días autorizando al Poder Ejecutivo Provincial a designar un comisionado, con atribuciones limitadas a la convocatoria a elecciones para completar periodo y para garantizar el funcionamiento de los servicios públicos.

La anterior Constitución cordobesa de 1923 no regulaba la intervención a los municipios, aunque tal vacío no implicó prohibición de declararla cuando las autoridades políticas provinciales estimaban necesario hacerlo a los fines de superar situaciones conflictivas o institucionales irresueltas en la propia provincia.

---

<sup>12</sup> CIURO CALDANI, op. cit., pag.1109.

<sup>13</sup> VALADES, Diego “ La fuerza normativa de las crisis”, pag.194, en “Emergencia sanitaria por Covid 19...”, op.cit.



## ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

Pedro F. FRIAS<sup>14</sup> enseña que el municipio puede intervenir tanto si la normativa constitucional provincial guarda silencio como que lo contemple.

El constituyente cordobés de 1987 entendió que la práctica de las intervenciones tanto a las provincias como a los municipios, tenía un resultado negativo donde predominaron intereses sectoriales y partidarios sobre el interés general y el respeto institucional a las autonomías, por lo que limitó las potestades de intervención al único supuesto de acefalia *total* y como la medida implica un grave hecho político que suspende transitoriamente la autonomía municipal- consagrada tanto en la Constitución Nacional como en la Provincial – debe también ser interpretada restrictivamente<sup>15</sup> al tratarse de “una medida tan drástica y tan severa” al decir del convencional OBREGON CANO<sup>16</sup>.

No alcanza a la acefalia *parcial* de alguno de los órganos de gobierno, porque la Ley Orgánica Municipal ( en adelante LOM) regula en sus arts. 124,125 y 126 tales supuestos estableciendo las atribuciones a desarrollar para superar tales situaciones, siempre a cargo de órganos municipales. Del mismo modo, lo contempla la COM de Río Cuarto.

Cabe citar la crítica que realiza PEREZ GUILHOU<sup>17</sup> al sistema cordobés por limitar la intervención al único supuesto de acefalia total, no solamente por

---

<sup>14</sup> FRIAS, Pedro J. (1985) “La Intervención en el Derecho Público Provincial”, en “Derecho Público Provincial” (Frías y otros). Edit. Depalma. Buenos Aires, pag.231.

<sup>15</sup> ROSATTI, Horacio . “ Tratado de Derecho Constitucional”, 2da. Edición ampliada y actualizada. Rubinzal-Culzoni Editores. Santa Fe 2017, T II, pag 606; QUIROGA LAVIE, Humberto; Miguel Angel BENEDETTI y María de los Ángeles CENICACELAYA “ Derecho Constitucional Argentino”. Rubinzal Culzoni Editores. Santa Fe,2001 T II 833. Si bien ambos se refieren a la intervención federal, estimo extendido su carácter restrictivo y transitorio también al ámbito local.

<sup>16</sup> Convención Provincial Constituyente de 1987. Diario de Sesiones, tomo I, pag.999.

<sup>17</sup> PEREZ GUILHOU, Dardo “ Intervención al Municipio”, en “ Derecho Público Provincial y Municipal”, 2da. Edición, Edit. La Ley .Buenos Aires, 2003, Vol. 1, pag. 469/472.



## ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

remitir al Tribunal Superior de Justicia (TSJ), en adelante) de Córdoba la resolución de los conflictos internos en los municipios por ser este órgano judicial fuertemente centralizador y con lentitud para resolver problemas. El convencional Jorge DE LA RUA expresó entonces que al no contemplar como causal de intervención a los conflictos graves entre órganos del municipio, se estaba creando “un verdadero candado histórico en la solución de graves problemas municipales” y que al derivar esos conflictos al TSJ nace entonces “ un alma errante en busca de soluciones”<sup>18</sup>, El convencional MAQUEDA, en cambio defendió la limitación a la única causal de intervención por acefalia total, porque discernir si se trata o no de grave alteración institucional llevaría a un debate político en el que no se priorizaría la objetividad sino, lo que se quiere evitar, esto es las subjetividades partidarias, localistas y provinciales<sup>19</sup>.

Pero, pese a la limitación constitucional, a juicio de PEREZ GUILHOU<sup>20</sup> también podría la Legislatura intervenir un municipio cuando exista un grave caso de subversión institucional, por imperio de los arts. 5 y 123 CN. Posición ésta última que no comparto.

No obstante la limitación constitucional a la intervención a municipios, la LOM en su art. 222 relativa a intervención a comunas amplía sustancialmente las causales para su procedencia, agregando a la acefalia total, la grave deficiencia en la prestación de servicios públicos; grave desorden administrativo, económico y financiero, imputable a las autoridades y enajenación ilegal de sus bienes. Norma BONIFACINO, en su tesis doctoral titulada “ Comunas” considera que la

---

<sup>18</sup> Convención Provincial Constituyente de 1987. Diario de Sesiones, tomo I, pag.998.

<sup>19</sup> Convención Provincial Constituyente de 1987. Diario de Sesiones, tomo I, pag. 997.

<sup>20</sup> PEREZ GUILHOU, op. cit, pag 472.



## ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

intervención constituye la máxima restricción a la autonomía, pero si bien absolutamente restrictivo es el criterio para disponerlo en los municipios, en cambio cuando la normativa se refiere a las comunas el criterio fue amplísimo, consagrando a estas un grado de independencia inferior<sup>21</sup>. La ampliación de las causales para intervenir comunas establecida en la LOM produce una inequidad institucional, toda vez que aquellas municipalidades que a la fecha de sanción de la Constitución de 1987 no alcanzaren a la cantidad de dos mil habitantes estables, mantienen su condición de municipio, por así haberlo determinado una cláusula transitoria constitucional; de tal modo que asentamientos de hasta dos mil habitantes pueden tener rango institucional diferente y por ende potestades autonómicas de distinto alcance que se traduce en causal restrictiva de intervención para unos – municipios – y amplia para otros- comunas.

El supuesto de acefalia *total* previsto en la Constitución de Córdoba y en la LOM ( art. 127) a mi juicio se está refiriendo implícitamente a situaciones provocadas por acción u omisión imputable a las autoridades locales que incumplieran con obligaciones legales – no convocar a elecciones en el plazo correspondiente – o situaciones propias y exclusivas del Municipio en cuestión, tales renuncias o destituciones entre otras, que colocaran a los órganos de gobierno y control sin posibilidades de funcionar o sesionar, pero siempre pensando en estos últimos casos en la previa existencia de autoridades que habían comenzado a ejercer sus funciones y con el mandato transcurriendo.

---

<sup>21</sup> BONIFACINO, Norma (2011) “ Comunas”. Tesis de doctorado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.



## ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

Precisamente por ello, el interventor designado debe convocar a elecciones *para completar periodo* ( art. 193 CP).

No parece ser el caso de emergencia nacional que por las medidas de aislamiento- y ahora distanciamiento - no posibilita jurídicamente la realización de elecciones y por ende ya *no se trataría de completar periodo sido de iniciar uno nuevo*. Reiteramos, las autoridades municipales, en el caso particular de la Ciudad de Río Cuarto, cumplieron con su obligación cartular de convocar a elecciones, pero por disposiciones nacionales a los cuales el municipio debe acatar, el proceso se vio interrumpido.

Frente a esta situación de pandemia global con implicancias locales, tampoco resultaría adecuada la intervención toda vez que ésta tiene un plazo máximo de noventa días – la Constitución provincial no contempla la posibilidad de prorrogarlo -dentro del cual se debería realizar el acto comicial, no siendo conveniente ni oportuno fijarla en tal estrecho periodo- la LOM dispone que dentro de los 45 días debe convocarse a elecciones - mientras que el comisionado – unipersonal- que pudiera designarse, tiene atribuciones muy limitadas- urgentes e indispensables de administración, relativas al mantenimiento de servicios públicos y percepción de la renta- según LOM, cuando en estos momentos se requiere el pleno funcionamiento de todos los órganos de gobierno y control municipal, para afrontar la emergencia con eficiencia, eficacia y legitimidad democrática de origen, como así también a la amplia gama de atribuciones prevista constitucional y cartularmente.

Adviértase que la intervención constituye un “remedio” excepcional que opera como “ sanción” cuando las autoridades locales no supieron o no



## ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

quisieron realizar las acciones necesarias para evitar caer en la causal de acefalia total, pero en modo alguno puede sancionarse a un municipio cuando las autoridades constituidas debieron cumplir con normas nacionales, en lo que se llama la *relación de subordinación jurídica*<sup>22</sup> hacia normas superiores en que se encuentra el municipio; recordar que estos fueron designados *agentes naturales del gobierno federal* para el estricto cumplimiento de disposiciones de emergencia para afrontar con éxito la pandemia, tal la normativa nacional y su remisión al art. 128 CN. En definitiva, declarar la intervención a un municipio por haber éste cumplido –como agente natural del gobierno nacional - con la ley no resiste ningún análisis.

Además, la determinación de la necesidad, oportunidad y conveniencia o no de declarar la intervención es resorte de la Legislatura, que con una mayoría agravada de dos tercios de sus miembros podrá establecerla. Para el convencional Jorge CENDOYA " *para disponer la intervención transferimos una tremenda y severa responsabilidad a los legisladores; los hacemos destinatarios de una decisión que tiene que colocar los intereses generales por encima de los intereses sectoriales o de partido*"<sup>23</sup>

La labor de la Legislatura, no consiste solamente en ejercicio de función legislativa, sino que en todo caso ésta es consecuencia de otra función que es la de control político, cuyas características podemos sintetizar en las siguientes y que marcan diferencias sustanciales con el control jurídico: a) carácter "objetivado" del control jurídico y "subjetivo" del político, ya que el primero tiene

---

<sup>22</sup> Que se exterioriza en la supremacía de las normas federales sobre las provinciales atento art. 31 CN y de ambas sobre las municipales aunque respetando las pautas de autonomía receptadas en los arts. 5 y 123 CN.

<sup>23</sup> Convención Provincial Constituyente de 1987. Diario de Sesiones, tomo I, pag.995,



## ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

un parámetro de control en la norma jurídica pre existente y no disponible para el órgano controlante, mientras que el segundo si bien puede o no tener un parámetro previo, lo relevante es que la valoración del mismo queda librado a la discreción del órgano controlante; b) el jurídico es necesario porque debe ejercerse cuando es solicitado, mientras que el político es “ voluntario” porque el órgano controlante es libre de ejercer o no dicho control y c) mientras que el jurídico es realizado por órganos jurisdiccionales el político lo es por órganos políticos<sup>24</sup>.

La Legislatura, por ello, tiene a su cargo evaluar política y jurídicamente si los municipios de Córdoba y particularmente en este caso el de la Ciudad de la Concepción del Río Cuarto, se encuentra o no en situación de acefalia total y si ello es o no merecedor de la intervención. por lo que podría la Legislatura no tratarla nunca, tratarla y votarla con las mayorías agravadas o, también votarla pero sin alcanzar al quórum requerido constitucionalmente, lo que implica rechazo. Al tener forma de ley, la declaración de intervención debe pasar al Poder Ejecutivo Provincial quien podrá promulgarla o incluso observarla – vetarla - y de aceptarla podría – no está obligado- designar comisionado<sup>25</sup>. Todo lo cual puede llevar cierto tiempo y en el mientras tanto ¿quién gobierna? No hay duda alguna que en estos momentos, resulta impensable que las autoridades locales en su totalidad abandonaran sus funciones por vencimiento

---

<sup>24</sup> MUÑOZ, Ricardo Alberto (2001) “ El control político. Por y en la Legislatura de la Provincia de Córdoba. Según su Constitución”. Universidad Nacional de Río Cuarto. Facultad de Ciencias Humanas, pags.26 y ss.

<sup>25</sup> QUIROGA LAVIE, BENEDETTI y CENICACELAYA, en la obra antes citada, pag.837, expresan que la intervención produce sus efectos recién con el acto de asunción del interventor y no con el acto que la dispusiera.



## ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

del término de sus designaciones, dejando a la ciudad en acefalia total. ¿ o se podría declarar una *intervención anticipada* a la caducidad de los mandatos?<sup>26</sup>

A mayor abundamiento, cabe citar dos casos de intervención por acefalia total a comunas de la provincia de Córdoba, tales las de La Cumbrecita y Parque Calmayo, por renuncia de los integrantes de la Comisión y del Tribunal de Cuentas. Pero, en ambos casos, la intervención fue dispuesta – inconstitucionalmente según mi criterio – mediante sendos decretos de necesidad y urgencia, no obstante que ambos fueron ratificados por la Legislatura a través del dictado de las leyes correspondientes. Mas allá del juicio de necesidad, conveniencia u oportunidad para proceder a declarar la intervención por decreto, lo cierto es que la Constitución de Córdoba no admite recurrir a dicha vía y menos cuando la Legislatura estaba en periodo ordinario de sesiones y al tratarse de ley que requiere para su aprobación una mayoría agravada de votos. Entre los fundamentos para el dictado del decreto de necesidad y urgencia, se expresó que es obligación del Ejecutivo provincial no solo garantizar la prestación de servicios públicos sino la continuidad de la forma de gobierno que asegure un sistema representativo con elección directa, porque incluso dentro de los tiempos legislativos urgentes, la solución llegaría en forma extemporánea (Decreto 2623 del 02/11/2001, ratificado por ley 8983 sancionada el 28/11/2001). El criterio de urgencia del Poder Ejecutivo no puede eludir la previa participación legislativa porque así lo dispuso el constituyente de 1987<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Ver el tristemente célebre decreto del PEN N° 2542 del 21/03/1962 por el cual se dispuso intervenir preventivamente ciertas provincias, antes que asumieran las autoridades elegidas en comicios ulteriormente anulados por otro decreto el 3534 del 23/04/1962

<sup>27</sup> Para el convencional Jorge GENTILE, si bien puede ser la decisión de intervenir una medida algo lenta, es el órgano político por excelencia quien debe tomarla, porque es a éste quien le corresponde



# ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

Asimismo, y no obstante lo anterior, la intervención a los municipios podría encontrarse en la ley declarativa de la intervención federal a la provincia, quien dispusiera la caducidad o cese no solamente de las autoridades provinciales sino también de las municipales, lo cual exterioriza una grave patología institucional<sup>28</sup>.

Por lo expuesto, la intervención a la Ciudad de Río Cuarto, resulta jurídicamente improcedente en la medida que subsistan autoridades municipales posteriormente al 01/07/2020 y por ende no existe acefalia total y también políticamente inconveniente. En esta reflexión, retomo a CIURO CALDANI quien pone en evidencia que fuentes formales en situaciones de excepción o emergencia no son aplicables por no contemplar remedios o institutos adecuados los que fueron pensados para situaciones de normalidad, produciendo carencia histórica por la novedad del problema y también carencia axiológica porque la solución es disvaliosa.

## 1.2.- Judicialización de la situación institucional.

Esta posición, considera inválidas las salidas de naturaleza política, entre las que descarta la eventualidad del dictado de DNU por parte del Intendente prorrogando mandatos, fijar nueva fecha de elecciones y prorrogar mandatos mediante ordenanza como así también recurrir al procedimiento de enmienda, proponiendo como única salida, que el Poder Judicial declare la inaplicabilidad

---

constitucionalmente hacerlo ( Convención Provincial Constituyente de 1987. Diario de Sesiones, T I, pag.1000)

<sup>28</sup> Ver al respecto, entre otras normas, Decreto PEN 2542 del 21/03/1962 y Decreto PEN 3534 del 23/04/1962, firmados por los Presidentes Frondizi y Guido respectivamente.



## ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

de las normas de la COM – arts. 195 y 55 – en virtud de la situación de emergencia y en consecuencia se autorice la fijación de elecciones para una fecha posterior al 01/07/2020 y que provisoriamente se prorroguen sus mandatos, en la medida que sus integrantes presten acuerdo. Es la postura asumida por el convencional municipal (mc) y profesor universitario Enrique NOVO (h)<sup>29</sup>.

El Profesor NOVO (h) sugiere dos vías procesales: a) una, mediante acción declarativa de inconstitucionalidad ante el TSJ ( art. 165 inc1. c Const. de Córdoba) atento encontrarse el municipio local en una situación de *conflicto institucional sui generis* suscitado por la ausencia de competencia de los órganos locales para modificar la COM. Para ello el Intendente, los Presidentes del Concejo Deliberante, del Tribunal de Cuentas o de la Junta Electoral Municipal, entiende, tendrían legitimación procesal activa para ello. b) mediante acción de amparo, presentado a las Cámaras con competencia en lo contencioso administrativo de Río Cuarto, promovida por un candidato oficializado o partido político que participara en el proceso electoral, sin perjuicio que también pudiera presentarse directamente ante el Juzgado Electoral de la Provincia.

Si bien nunca puede decirse que la vía judicial no sea la que termine resolviendo la situación de emergencia institucional provocada por la pandemia y las consecuentes declaraciones de emergencia sanitaria realizada por autoridades nacionales e incluso reconocidas por organismos internacionales, lo

---

<sup>29</sup> NOVO (h), Enrique Fernando (2020) “ Una encrucijada jurídico-política y las soluciones constitucionales posibles”. Manuscrito.



## ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

cierto es que la judicialización de decisiones políticas excepcionales no siempre resulta lo más conveniente.

El art. 146 COM y art. 165 inc 1 punto c de la Const. de Córdoba que habilita la competencia originaria y exclusiva en pleno del TSJ, se refiere a la existencia de conflictos internos de las municipalidades, lo que no se daría en este caso. " *Conflicto interno es la contienda entre las autoridades comunales en lo referente a sus respectivas facultades cuando una desconoce a la otra la competencia que ésta le atribuye*" , ha expresado KEMELMAJER de CARLUCCI<sup>30</sup> . De tal modo que si los órganos de gobierno y control municipales coinciden en arribar a una determinada decisión, por ej. prorrogar mandatos o postergar fecha de elecciones, no existiría conflicto. Para el TSJ de Córdoba, conflicto interno se configura cuando existen controversias entre autoridades que conforman el gobierno municipal<sup>31</sup>, siendo la intervención jurisdiccional solamente admisible en supuestos absolutamente excepcionales<sup>32</sup>. No obstante, a mi juicio, podría llegar a entender el TSJ ante un supuesto conflicto entre la Municipalidad y autoridades provinciales, en el hipotético caso que las locales prorrogaran sus mandatos y la Legislatura dispusiera la intervención por acefalia total.

---

<sup>30</sup> KEMELMAJER de CARLUCCI, Aída (1991) " Atribuciones de los Superiores Tribunales de Justicia", en "Derecho Público Provincial" (Pérez Guilhou y otros), vol 2, 1ra. Edición, Edit. Depalma. Mendoza, pag. 523.

<sup>31</sup> TSJ Sala Electoral, 09/05/2007 A.I.N° 18. Tribunal Superior de Justicia de Córdoba. Máximos Precedentes, La Ley, tomo III, pag 674.

<sup>32</sup> TSJ Sala Electoral 29/03/2012. AIN° 12, Tribunal Superior de Justicia. Máximos Precedentes, La Ley, tomo III, pag.677



## ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

Asimismo, la eventual decisión de prórroga de mandatos podría ser impugnada hipotéticamente, creo de mi parte, pero no por el punto c del primer inciso del art. 165, sino por el a), mediante acción declarativa de inconstitucionalidad de ordenanzas, que pudieran estatuir sobre materia reglada por la Constitución de Córdoba y sea controvertida en caso concreto por parte interesada. Ello sin desconocer la posibilidad de plantear una acción declarativa de certeza en los términos del art. 413 del CPCyC.

Pienso que si la prórroga de mandatos se realiza mediante el procedimiento de reforma a la COM por enmienda, incorporando una cláusula transitoria que suspenda temporalmente aquellas normas que obstaculizan la prórroga de mandatos ( arts. 55, último párrafo del art. 95 y el art. 208) está acción declarativa de inconstitucional ante el TSJ tendría menos posibilidades de prosperar. No debería, a mi juicio, el Poder Judicial interrumpir un proceso constituyente que se desarrolla en plena emergencia lesionando la autonomía municipal, cuando en base a ésta las autoridades locales buscan superar la situación de crisis institucional no provocada por el municipio. Tampoco, a mi juicio, ante una hipotética ley provincial que aprobase eventual prórroga de mandatos realizada por ordenanza.

Cabría agregar las gravísimas consecuencias de una eventual sentencia invalidante de la prórroga de mandatos, ya que provocaría la acefalia total de las autoridades locales en una suerte de *intervención judicial al municipio* excediéndose en sus facultades toda vez que el único órgano constitucionalmente habilitado para determinar si procede o no la intervención es la Legislatura y con criterio esencialmente político, salvo arbitrariedad manifiesta.



# ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

## 2.- *Salida autónoma y democrática participativa*<sup>33</sup>.

Parte del principio básico del municipio, entendido como comunidad natural asentada en la convivencia, con plena autonomía. Porque precisamente implica ello organización autónoma, su funcionamiento independiente de todo otro poder y las finalidades que se persiguen.

El Concejo Deliberante e Intendente Municipal, cada uno con sus funciones propias en el proceso de formación y sanción de ordenanzas, deberían declarar a la Ciudad de la Concepción de Río Cuarto, en situación de *emergencia institucional* ante la próxima fecha de caducidad de mandatos y la imposibilidad jurídica de realizar el acto comicial antes de dicha fecha por disposiciones nacionales.

Como consecuencia de ello y ante esta delicada situación excepcional de emergencia, disponer la prórroga del mandato de las actuales autoridades por un término prudencial –podrían ser seis meses- contados a partir del día 01/07/2020, dentro del cual se debería convocar al acto comicial por parte del D.E.M. entendiéndose de mi parte que las etapas y actos cumplidos por la J E M se consideran firmes, válidos y definitivos. Ello porque la Resolución N° 27 de este órgano no fue impugnada por ninguna fuerza política que participa en el proceso electoral, de tal modo que el principio de preclusión impide que se efectúe la reapertura de cuestiones que han quedado consolidadas<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Este punto sigue en general, la propuesta presentada por seis convencionales municipales (mc) a las autoridades locales, titulada “ *Ejercicio de la autonomía política municipal*”. Los firmantes son Omar Isaguirre, Osvaldo Da Costa, Eduardo Massa, Eduardo Mugnaini Fiad, Ricardo Muñoz y Gonzalo Otero Pizarro.

<sup>34</sup> TSJ Sala Electoral, Córdoba 18/09/2007 . A.I.N° 81 En Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, Máximos Precedentes, Edit. La Ley, tomo III, 2013, pag.750 y ss.



## ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

La prórroga del mandato requiere el logro de varios consensos. Uno, *institucional*, por parte de los bloques políticos con representación en el Concejo Deliberante, toda vez que a este cuerpo le corresponde la adopción de la decisión política esencial de prorrogar los mandatos al iniciar el procedimiento de reforma por enmienda de nuestra COM. Otro, *político*, del Consejo Municipal de Partidos Políticos – reconocido por la COM en su art. 199- que reúne al espectro político partidario local con y sin representación en el Concejo y de las fuerzas políticas que participarán del comicio. También, *social* de parte de organizaciones libres del pueblo que conforman la comunidad organizada-entidades sindicales, empresariales, culturales, vecinales - colegios profesionales, entre otros. Todo ello con conocimiento de las autoridades provinciales e incluso Justicia Electoral.

La prórroga de los mandatos estaría entonces consensuada política, social e institucionalmente, mientras que el procedimiento de reforma a la COM por enmienda que requiere el voto favorable de tres cuartos de los miembros del Concejo Deliberante ( art. 52) y doble lectura ( art.85.12) y posterior aprobación por referéndum, proporciona la necesaria e indispensable *legitimación democrática*. Se podría instrumentar mediante la incorporación de cláusula transitoria, que además de prorrogar mandatos por la emergencia, suspenda por igual lapso las disposiciones concordantes de la COM especialmente arts. 55, 95 último párrafo y 208. Este último, porque la ratificación por referéndum debe operar con vigencia retroactiva al 01/07/2020, siendo esto válido ya que no afecta derechos amparados por garantías constitucionales.

La fecha de realización de los comicios para renovación de autoridades y de convocatoria al referéndum, debe hacerse con la suficiente antelación para



# ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

que las fuerzas políticas participantes puedan continuar con sus campañas electorales.

### 3.- *Salida institucional compartida.*

Si en la eventualidad que no se logran en el Concejo Deliberante las mayorías agravadas previstas en la COM de tres cuartas partes del total de miembros y por ende frustrado el procedimiento de enmienda, este órgano por mayoría de sus miembros podría declarar la emergencia institucional a que se hiciera referencia anteriormente y disponer la prórroga de los mandatos del Concejo y DEM – este participa de la decisión al promulgar la ordenanza- pero el Tribunal de Cuentas debería hacerlo por sí mismo, por un término que podría ser de seis meses. La declaración de emergencia, al no estar relacionada directamente con restricción de derechos de contenido patrimonial de particulares, se encuentra dentro de las atribuciones implícitas del municipio, en la medida que se configura realmente un estado de emergencia con sus características de gravedad, excepcionalidad y transitoriedad.

Asimismo, consecuentemente podrá requerir a la Provincia en los términos del art. 192 *in fine* de la Constitución de Córdoba, en cuanto dispone que “ *El Gobierno Provincial debe colaborar a requerimiento de las Municipalidades para el cumplimiento de sus funciones específicas*”. CASTORINA de TARQUINI<sup>35</sup> destaca la relevancia de esta disposición cordobesa, que incluye dentro de la *relación de coordinación y puntualmente de cooperación mutua*.

---

<sup>35</sup> CASTORINA de TARQUINI, María Celia (2003) “La Provincia y el Municipio” en “Derecho Público Provincial y Municipal” (Perez Guilhou y otros), vol I, 2da. Edición actualizada. Edit. La Ley. Buenos Aires, pag. 285.



# ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

Esta colaboración, entendida en sentido amplio, puede ser omitir la intervención al municipio o sancionar ley de emergencia para Río Cuarto reconociendo la validez de la prórroga de los mandatos, entre otros modos de colaboración posibles, a mérito de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional y reconocida por la CIDH y Corte IDH.

A mayor abundamiento no se trata de una invasión dispuesta unilateralmente por la provincia sobre potestades propias municipales, sino una *intervención normativa a pedido o requisición de sus autoridades legítimamente constituidas* para superar la imposibilidad de realizar elecciones y mantener en ejercicio a las autoridades locales con la plenitud de sus atribuciones. En definitiva no para reemplazar autoridades locales sino para mantenerlas, respetando la autonomía municipal y dando cumplimiento al mandato de la Constitución Nacional de asegurar el régimen municipal autónomo ( arts. 5 y 123 CN).

#### **4.- Funcionario de facto.**

La continuación del ejercicio de funciones por parte de las actuales autoridades de la Ciudad de Río Cuarto después del 01/07/2020 y sin que opere ninguna de las salidas analizadas en el presente, trae como consecuencia la aplicación de la doctrina del *funcionario de facto* en tanto y en cuanto las autoridades electivas de los tres órganos de la Ciudad continúen ejerciendo sus funciones a partir del 01/07/2020.

Corresponde aclarar que no nos estamos refiriendo a lo que se ha denominado *gobierno de facto* como erróneamente calificara nuestra Corte

---



## ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

Suprema de Justicia en la tristemente célebre Acordada de septiembre de 1930 y que fuera posteriormente reiterada en otras oportunidades para convalidar hechos de fuerza que destituyeron ilegalmente gobiernos constitucionales y que en realidad eran simplemente *gobiernos usurpadores*. Por ello MARIENHOFF<sup>36</sup> diferencia claramente al *gobierno de facto* del *funcionario de facto*, porque los principios que los animan no son los mismos. Es que el *usurpador* llega al cargo público por propia decisión sea por dolo o violencia, en ausencia de aprobación colectiva careciendo de investidura, implicando el apoderamiento del cargo el deseo de satisfacer interés personal y no colectivo.

La relación de empleo público se extingue, entre otras causas, cuando ha vencido el plazo para el cual fuera designado el funcionario incluso cuando lo haya sido por elección. Si continuara ejerciéndolas luego de vencido el término, se convierte en funcionario *de facto* cuya investidura no es viciada ni nula, sino irregular aunque plausible, resultando de la conjunción de ciertos elementos: a) nombramiento primitivo regular; b) posesión actual del cargo sin solución de continuidad con el periodo legalmente abarcado por su nombramiento originario; c) razonable creencia del público de que el funcionario ejerce legalmente sus cometidos, es decir tiene "investidura plausible" o "color de título"; d) preexistencia de las funciones de *jure* establecidas normativamente. Por todo ello los actos de los funcionarios de *facto* son válidos<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> MARIENHOFF, Miguel S. (2011) "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo III B, 4ta edición, 2 reimpresión. Edit. Abeledo Perrot. Buenos Aires, pags. 114,115,140.

<sup>37</sup> MARIENHOFF, op. Cit. Pags. 118,122,130



# ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

La apreciación de los extremos para reconocer al funcionario de facto, varía según se trate de épocas de normalidad o de anormalidad institucional, siendo más laxas en estas últimas, por lo que para concluir con este apartado y aventar los eventuales riesgos de hipotéticas conclusiones que negarían validez a los actos realizados por quienes eran originariamente funcionarios de jure, y que por imperio de circunstancias extraordinarias para cumplir con la satisfacción del bien común devienen en gobernantes de facto, resulta sumamente ilustrativo traer a colación la cita que MARIENHOFF realiza de Gastón JEZE, sobre el peligro de realizar razonamientos exclusivamente deductivos y lógicos, porque el jurista no tiene que resolver problemas de matemática sino complejos problemas institucionales para lograr la paz social, porque el derecho no es un ejercicio de lógica para teóricos de gabinete, sino que debe hallar soluciones prácticas para un problema social conciliando lo mas adecuadamente posible los intereses opuestos<sup>38</sup>.

## IV

### LA DECISION ADOPTADA

Con fecha 27/05/2020 se reúnen representantes de las fuerzas políticas acreditadas a participar del proceso electoral riocuartense, acordando cinco de las ocho que se presentan, la celebración de un Acta Acuerdo como medida excepcional e inédita en razón de las consecuencias que genera la Pandemia COVID 19 y que provocan una situación institucional que no encuentra remedio en la COM lo que obliga a recurrir a soluciones extraordinarias y excepcionales, sin que se pretenda violentar las previsiones de la COM y Constitución de

---

<sup>38</sup> MARIENHOFF, op. cit, pag. 126.



# ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

Córdoba, en consonancia con el principio de autonomía municipal y resguardar el sistema democrático, republicano y representativo. Esta Acta Acuerdo fue aprobada por unanimidad por el Concejo Deliberante al sancionar la ordenanza 1304/2020. En consecuencia se dispuso lo siguiente:

1.- Fijar fecha del acto eleccionario suspendido, para el día 27/09/2020 con prórroga de mandatos de autoridades municipales hasta el 08/10/2020, fecha de asunción de las nuevas autoridades que resulten electas.

2.- De no resultar posible llevar a cabo el acto eleccionario en la fecha antes indicada por razones sanitarias – no cumplimiento de protocolos- y que puedan poner en peligro la salud de la ciudadanía de conformidad a informes de expertos médicos, la fecha de elecciones se realizará el 29/11/2020 con prórroga de mandatos hasta el 09/12/2020.

3.- Ante el supuesto que por razones sanitarias no pudiera celebrarse en la última de las fechas acordadas, corresponderá al Concejo Deliberante considerar y fijar nueva fecha. A mi juicio, implicaría ésta una suerte de prórroga implícita de los mandatos ya prorrogados aunque ahora *sine die*, aunque el Acta Acuerdo ( punto 4) dispusiera que la prórroga se realiza por " única vez". La indeterminación del periodo ampliatorio, a mi juicio, lesionaría el principio republicano de periodicidad .

4.- Los mandatos de las autoridades que resulten electas operará el 01/07/2024. Se produce una abierta incompatibilidad con lo prescripto en los arts. 55 y 95 último párrafo de la COM que dispone que el mandato de los miembros del Gobierno Municipal – Concejo Deliberante e Intendente- y del Tribunal de Cuentas duran cuatro años en sus funciones, por lo que la reducción



## ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

del mandato de los que resultaren electos no encuentra justificativo legal alguno.

5.- Los mandatos prorrogados se realizan sin condicionamiento alguno conservando la totalidad de atribuciones conferidas por la COM.

6.- Se autoriza al Presidente del Concejo Deliberante a comunicar la ordenanza a la JEM, Legislatura de Córdoba, Juzgado Electoral provincial y a quien "resultare necesario a efectos de su conocimiento y consideración". Sobre esta cuestión, luego me detendré.

Se ha cumplido un importante paso, demostrativo de madurez política en la mayoría de las fuerzas que participarán de los comicios municipales y de la totalidad de los ediles en ejercicio de sus funciones, toda vez que reconocen a la grave situación de emergencia como la imposibilitante de la realización de elecciones con suficiente antelación a la fecha de vencimiento de los mandatos de las actuales autoridades y el fuerte espíritu de respetar la autonomía municipal y los principios democráticos, los que han llevado a fijar fecha de elecciones para una época en la que razonablemente se podría realizar el acto comicial sin poner en peligro la salud pública de la población y dando tiempo suficiente para la adopción de todas las medidas de protección y resguardo necesarias. La prorroga de mandatos cuenta con consenso *político* y también *social* a mérito de las adhesiones de entidades representativas de la ciudad<sup>39</sup>. Implica que el 01/07/2020 no caducarán los mismos y por ende no se

---

<sup>39</sup> En el punto III 2 de este trabajo, que recoge la opinión de los seis convencionales (mc) se había propuesto la necesidad de consensos político, social e institucional. Ver al respecto, diario Puntal de Río Cuarto, de fecha 13/05/2020, pag. 20. Asimismo informa este diario de fecha 29/05/2020, pag.5, que comenzaron a llegar al Concejo Deliberante avales de las principales instituciones de la ciudad, entre las que se cuenta la UNRC, Centro Empresario, Sociedad Rural, entre otros, lo que implica consenso social.



## ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

da el supuesto de acefalia total lo que aleja, la figura de la intervención al municipio.

El cuerpo representativo local, tomó la decisión política de no transitar el camino de la reforma por enmienda lo que esto implicaba el otorgamiento de un superior nivel normativo de institucionalidad a la salida de esta situación de emergencia y en cambio asumió el camino de sanción de ordenanza aprobatoria del acta lo que implicaría nada mas que una autoprorroga de mandatos con flancos muy abiertos para impugnaciones judiciales generadoras de incertidumbre y por la dudosa competencia del Concejo para prorrogar mandatos del Tribunal de Cuentas; el proyecto de ordenanza aprobatoria del acuerdo que fuera elevado por el Intendente quien posteriormente promulgará la norma, implica conformidad con la prórroga del mandato del DEM.

El art. 8 de la ordenanza aprobatoria, como se expresara anteriormente, faculta al Presidente del Concejo Deliberante a comunicar la misma, entre otros, a la Legislatura y al Juzgado Electoral, " a efectos de su conocimiento y consideración". Estimo muy vaga la expresión utilizada, por lo que creo necesario, tal como se expresara en el punto III. 3 supra, se remita el texto a las autoridades políticas provinciales- Legislatura y Gobernador - requiriendo su colaboración en los términos del art. 192, segundo párrafo de la Constitución de Córdoba para el reconocimiento normativo de lo resuelto localmente. Se este modo, mediante la relación de colaboración y complementación normativa, la prórroga de mandatos encontraría validación por autoridad provincial, superando la instancia de la "auto prórroga".



## ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

En cambio, la comunicación a la Justicia Electoral Provincial tendría solamente el alcance de “ nota de cortesía”, habida cuenta que la competencia de éste órgano creado por ley 8643, en lo que se refiere a cuestiones electorales municipales, surge en su art. 4. 3 de resolver en las acciones de amparo electoral y en 4.4.c de resolver, en segunda instancia, los recursos contra las decisiones de las juntas electorales municipales y comunales. Es por ello que hasta tanto no se promuevan acciones de amparo o recursos contra decisiones de la JEM no podría intervenir este Tribunal que tiene recepción en el art.170 de la Constitución de Córdoba.

Por mi parte, entiendo de distinta jerarquía jurídica a la *ordenanza* de “auto prórroga” de mandatos, que implica ejercicio legisferante de un *poder constituido*, de la *ordenanza de enmienda* que ya implica ejercicio de *poder constituyente* de reforma, que encontraría ratificación en el posterior *referéndum*. La intervención del electorado confiere legitimación democrática a la decisión adoptada por el Concejo Deliberante. Al no haberse seguido este procedimiento por el Concejo Deliberante, la ordenanza de “auto prórroga” necesitará perfeccionarse por norma emanada de superior jerarquía, tal sería ley sancionada por Legislatura y promulgada por el Gobernador de la Provincia.

Cabe agregar que ante una ley provincial que dispusiera la prórroga de mandatos de legisladores, el STJ de Jujuy, declaró la inconstitucionalidad de la misma y la nulidad de las leyes sancionadas durante el tiempo prorrogado<sup>40</sup>. Destaco lo controvertido del caso, en el sentido que se trató de una ley aclaratoria de finalización de mandatos, la que determinó que los

---

<sup>40</sup> JA 1988-III-457.



## ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

diputados elegidos el 30/10/83 por cuatro años finalizaban su mandato el 10/12/87, mientras que el TSJ de Jujuy interpretó que finalizaban el 24/11/87 porque el periodo debía computarse a partir de la fecha de juramento que es la de incorporación a la Cámara. Mas allá que no comparto el criterio judicial porque implicaría que parte del gobierno jujeño elegido el 30/10/83 comenzara sus periodos no el 10/12/83 – como las autoridades nacionales y provinciales de todo el país- sino anteriormente en plena vigencia de un gobierno de facto, con la irrazonable coexistencia de autoridades elegidas democráticamente y otras por la fuerza, lo cierto es que no se trataba de una situación de emergencia institucional que es el marco dentro del cual debe analizarse la situación de la Ciudad de Río Cuarto. Distinto es el precedente de Salta, donde la Legislatura, mediante resoluciones de ambas cámaras, dispuso prorrogar su mandato por cinco meses, por lo que la Corte Suprema local declaró la inconstitucionalidad de tales resoluciones<sup>41</sup>.

Interesante resulta lo dispuesto por la ley 2020-290 del 23/03/2020 de emergencia sanitaria de Francia al posponer la segunda vuelta electoral en alrededor de 5000 municipios originariamente fijada para el 22/03/20 para “ a mas tardar en junio del 2020”, aclarándose que si no pudiera hacerse en este mes de junio los mandatos de los concejales se prolongarán para una duración fijada por ley, quedando cancelados los resultados de la 1ra. vuelta del 15/03/2020 debiéndose iniciar todo el proceso electoral de nuevo<sup>42</sup>. Es decir, no fue mediante norma de “ auto prórroga”.

---

<sup>41</sup> ED 116:353

<sup>42</sup> BOURGET, Renaud “ El marco jurídico de la gestión de la crisis sanitaria Covid-19 en Francia”, pags. 99/100, en “Emergencia Sanitaria por Covid-19...”, op. cit.



## ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

Por otra parte, al fijarse con suficiente antelación las fechas de elecciones deja margen suficiente para adoptar los mecanismos y protocolos sanitarios necesarios como así también las disposiciones electorales para regir en esta etapa, tales como y sin pretender ser exhaustivos, disponer la habilitación de una mayor cantidad de locales de votación de tal modo que sea menor el número de sufragantes por mesa receptora de votos; que garanticen accesibilidad a los mismos; ampliación del horario de votación. No obstante al establecerse un día determinado del comicio, no podrían -salvo disposición normativa a dictarse – fijar dos o más días de votación, a los fines de evitar la concentración del total de electores y facilitar un mayor distanciamiento social preventivo.

Para concluir y siguiendo las reflexiones de CIURO CALDANI, la emergencia al ser en principio “disvaliosa”, requiere por lo tanto el desarrollo de valores jurídicos diversos para resolverlos y el desenvolvimiento de un valor propio que dicho autor denomina “salvación”, lo que significa un desafío específico por lo que se deberán recorrer senderos de audacia y prudencia. La salida de una hipotética, pero previsible, situación de acefalia por parte de los actores locales, implicó el reforzamiento de la autonomía municipal por el firme rechazo a la intervención. Es que, en la emergencia se debe buscar la justicia amparando a las personas contra todas las amenazas, resguardarlos frente a la pandemia global.