

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
CARRERA DE ABOGACÍA

## CUADERNOS DE ESTUDIO

---

UNIDAD XV

**DERECHO PÚBLICO PROVINCIAL Y MUNICIPAL – CÁTEDRA “B”**

**Profesor Titular:** PROF. DR. GUILLERMO E. BARRERA BUTELER

**Profesor Ayudante:** PROF. MGR. JOSE M<sup>º</sup> PEREZ CORTI

<http://www.joseperezcorti.com.ar>

**DERECHO PÚBLICO PROVINCIAL Y MUNICIPAL**  
**CUADERNOS DE ESTUDIO AÑO 2008**

**UNIDAD XV**

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO**

– José M<sup>a</sup> Pérez Corti –

**1. DERECHOS POLÍTICOS MUNICIPALES**

**Preguntas clave**

1. ¿Por qué hablamos de derechos políticos en el ámbito municipal?
2. ¿Cuáles son esos derechos políticos?
3. Consigne el fundamento constitucional por el cual cada Carta Orgánica Municipal regula dichos derechos.
4. Señale cuales son los lineamientos que el régimen electoral municipal debe respetar conforme lo dispone la Constitución de Córdoba.
5. ¿El ejercicio de la autonomía institucional y política a nivel municipal reconoce algún límite que la restrinja?
6. Señale Ud. la fuente constitucional que le otorga reconocimiento explícito al conjunto de derechos que les corresponden a las personas en su condición de miembros de una comunidad local, ya sea municipal o comunal.

**2. SUFRAGIO DE EXTRANJEROS**

**Preguntas clave**

1. A nivel municipal, los extranjeros ¿tienen derecho de sufragio?
2. ¿Qué condiciones debe observar un extranjero para poder sufragar?
3. En el caso de los extranjeros a los que se les reconoce el derecho de sufragio, ¿es obligatorio sufragar?
4. ¿El derecho de sufragio acordado a los extranjeros a nivel municipal, puede ser reglamentado y/o eliminado por ordenanzas y/o cartas orgánicas municipales? Indique cuando si y cuando no, fundamentando debidamente su respuesta.
5. A nivel municipal ¿gozan los extranjeros del derecho de sufragio activo? Señale en que casos si y en cuales no.
6. ¿Resultan de aplicación a los ciudadanos extranjeros los mecanismos de discriminación positiva?

**Actividades**

- **EXPRESÉ** con sus propias palabras qué entiende por sufragio de extranjeros. **COMPARE** el concepto por usted elaborado con el de sus compañeros. ¿Encuentra entre ellos alguna diferencia? ¿Presentan características comunes? ¿Cuáles? ¿Por qué cree usted que se dan estas diferencias?
- **SEÑALE** con que particularidades les es reconocido el derecho de sufragio activo a los extranjeros en el ámbito del Derecho Municipal en la provincia de Córdoba.

**3. ELECCIÓN DE AUTORIDADES LOCALES. SISTEMAS ELECTORALES.**

**Preguntas clave**

1. A partir del texto de la Constitución provincial de Córdoba, y considerando para ello que algunos corresponden a la Ley Orgánica y otros a Cartas Orgánicas municipales, señale cuales son los sistemas electorales que deben aplicarse en la actualidad para la elección de:
  - a. Intendente y Vice;
  - b. Concejales;
  - c. Tribunales de Cuenta; y

- d. Defensor del Pueblo.
2. Indique fundadamente si el sistema electoral utilizado en la elección de concejales municipales es o no un sistema D'Hondt.
  3. De acuerdo con la legislación vigente, indique si es posible efectuar tachas, sustituciones o preferencias en las listas de concejales municipales.
  4. Señale que diferencia existe entre el sistema electoral aplicados para la elección de Gobernador provincial y para la de Intendente municipal (Ley Orgánica Municipal N° 8102).
  5. Detalle las diferencias que Ud. encuentra entre el sistema electoral previsto por la Ley Orgánica Municipal N° 8102 para elección de concejales, y el contemplado en la Constitución provincial para el caso de legisladores por Distrito Único.
  6. ¿Los mecanismos de discriminación positiva existentes en la provincia de Córdoba son aplicables a nivel municipal y comunal? ¿En que casos?
  7. Diferencie con claridad entre un sistema de cuota y uno de participación equivalente. ¿Encuentra disposiciones de ese tipo a nivel municipal en la provincia de Córdoba?
  8. En el caso de la ciudad de Córdoba ¿qué particularidad contempla su Carta Orgánica en cuanto a la elección de concejales y el orden de las listas?

#### Actividades

- **LEA** detenidamente los caracteres y procedimiento correspondientes a los sistemas electorales contemplados en las Constitución provincial y en la Ley Orgánica Municipal para la elección de Legisladores por Distrito Único y de Concejales, y compárelos con los correspondientes al sistema proporcional D'Hondt. **INDIQUE** las diferencias que advierte entre cada uno de ellos. **SEÑALE** cuál de ellos es el que usted prefiere y **EXPLIQUE** por qué.
- **SEÑALE** cuales son las provincias cuyas constituciones contemplan un sistema de voto uninominal o por circunscripción, e **INDIQUE** las particularidades con la que ha sido introducidos en cada caso.
- En el marco de la Ley Orgánica Municipal N° 8102 y en un municipio que cuenta con 72.000 habitantes, tienen lugar los comicios para la renovación de su Concejo Deliberante. Señale Ud. como se distribuyen las bancas en disputa, teniendo en cuenta que el escrutinio final arroja los siguientes resultados:  
 Total de inscriptos en el Padrón Electoral: 70.000  
 Total de votos válidos emitidos: 66.000  
 Total de votos obtenidos por cada fuerza política que participó:  
     Partido A: 15.000 votos  
     Partido B: 21.000 votos  
     Partido C: 12.000 votos  
     Partido D: 18.000 votos
- En el marco de la Ley Orgánica Municipal N° 8102 y en un municipio que cuenta con 22.000 habitantes, tienen lugar los comicios para la renovación de su Concejo Deliberante. Señale Ud. como se distribuyen las bancas en disputa, teniendo en cuenta que el escrutinio final arroja los siguientes resultados:  
 Total de inscriptos en el Padrón Electoral: 20.000  
 Total de votos válidos emitidos: 19.000  
 Total de votos obtenidos por cada fuerza política que participó:  
     Partido A: 6.000 votos  
     Partido B: 1.500 votos  
     Partido C: 2.500 votos  
     Partido D: 9.000 votos

#### 4. JUNTAS ELECTORALES LOCALES

##### Preguntas clave

1. Defina que se entiende por regímenes electorales y cual es su relación con el régimen federal.
2. Señale Ud. cuales son las normas electorales que coexisten en la provincia de Córdoba.
3. ¿Cuáles son los motivos por los que se recurre a la simultaneidad de elecciones y cuáles los efectos de su aplicación?

4. De una breve definición de lo que entiende por organismos electorales, indicando cuales son en general sus competencias y funciones.
5. Explique de que manera repercute en los organismos electorales los diversos regímenes electorales surgidos de nuestra organización federal.
6. Defina el principio de inescindibilidad electoral sostenido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

### **Actividades**

- **ANALICE** los caracteres, **INDIQUE** las distintas formas de integración que contempla la L.O.M. N° 8102, y **SEÑALE** las competencias de los organismos electorales existentes a nivel local en la provincia de Córdoba.
- **BUSQUE** al menos dos Cartas Orgánicas Municipales vigentes y **ANALICE** los caracteres, las distintas formas de integración y las competencias de los organismos electorales en ellas contemplados.
- **COMPARE** la estructura de los organismos electorales previstos por la L.O.M. N° 8102 y por la C.O.M. de Córdoba; y **SEÑALE** sus similitudes y sus diferencias.
- **LEA** detenidamente las competencias de los organismos electorales municipales y comunales contemplados en la L.O.M. N° 8102 y del previsto en la C.O.M. de Córdoba, e **INDIQUE** si a alguno de ellos se le ha otorgado la facultad de reconocer partidos políticos a nivel local.

## **5. INSTITUTOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA**

### **Preguntas clave**

1. Indique y clasifique que institutos de democracia directa y semidirecta<sup>1</sup> han sido receptados a nivel municipal, diferenciando entre los de la Ley Orgánica Municipal N° 8102 y al menos dos Cartas Orgánicas Municipales de la provincia de Córdoba.
2. Conforme las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica Municipal N° 8102, defina y caracterice los siguientes institutos de democracia directa y semidirecta, señalando el objeto, los sujetos legitimados para ponerlos en marcha y los requisitos formales y legales para ponerlos en marcha:
  - a. Iniciativa Popular
  - b. Referéndum
  - c. Revocación Popular
3. ¿Qué materias están excluidas como objeto susceptible de ser promovido mediante Iniciativa Popular según la L.O.M. N° 8102?
4. ¿Cuántas clases de referéndum contempla la L.O.M. N° 8102? Indique cada una de ellas, señalando sus particularidades, materias que comprenden y efectos que producen respecto de los proyectos de ordenanzas sometidos a ellos.
5. ¿Cuántas clases de procesos revocatorios de mandato electoral contempla la L.O.M. N° 8102? Indique además sus caracteres y diferencias.
6. ¿Qué carácter reviste el sufragio en el caso de estos institutos, de acuerdo a lo expresado en la L.O.M. N° 8102?
7. ¿Cuáles son los plazos para la puesta en marcha de una revocación popular de mandatos electorales municipales en la L.O.M. N° 8102 y en la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Córdoba?
8. Indique que prohibiciones contempla la L.O.M. N° 8102 en el marco de una acción revocatoria de mandatos electorales. ¿Son las mismas que las previstas en la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Córdoba?
9. Conforme las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica Municipal N° 8102, indique el procedimiento a observarse en los siguientes institutos de democracia directa y semidirecta:
  - a. Iniciativa Popular
  - b. Referéndum
  - c. Revocación Popular
10. Pueden llevarse a cabo en una misma fecha comicial la elección de autoridades y la celebración de alguno de los institutos de democracia directa y semidirecta contemplados a nivel municipal?
11. Indique que mayorías requiere la L.O.M. N° 8102 para que tengan validez el referéndum y la revocación popular de mandatos electorales. ¿Qué Carta Orgánica Municipal en vigencia estipula condiciones y porcentajes diferentes?

<sup>1</sup> Recuerda la diferencia existente entre institutos de democracia directa y semi-directa, conforme fuera estudiada en la Unidad VI.

**Actividades**

- **ANALICE** los caracteres que han sido asignados al referéndum obligatorio y a su versión facultativa en la L.O.M. N° 8102. **INDIQUE** las similitudes y diferencias de cada caso. **CONSIDERE** la jurisprudencia del T.S.J.
- **ELABORE** un proyecto de Iniciativa Popular a nivel municipal para ser promovido en el ámbito de un municipio regulado por la L.O.M. N° 8102, e **INDIQUE** que modificaciones deberá introducirle si quiere ponerlo en marcha en la Ciudad de Córdoba.
- **ANALICE** si al momento de realizar estas actividades, es o no factible promover una revocación popular de mandatos del actual Intendente en ejercicio de un municipio de L.O.M. N° 8102 y del de la Ciudad de Córdoba. **INDIQUE** en ambos casos los motivos legales y procedimentales en los que funda su respuesta.

**Casos Prácticos**

- Un grupo de ciudadanos promueve un **REFERÉNDUM POPULAR** para someter a consideración del resto del electorado una ordenanza que afecta varios tributos al pago de una deuda contraída años atrás por la gestión municipal anterior; la cual fuera sancionada y promulgada el 25 de octubre próximo pasado. Ud. como profesional del derecho es consultado por el Intendente municipal a efectos de que le indique si eso es posible o no, y en su caso si ese es el procedimiento correcto. **¿Cuál sería su dictamen? Responda fundamentando lógica y legalmente su posición.**
- El día 14/09/02 el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Los Sauces inicia el proceso de destitución del Intendente (**REVOCATORIA DEL MANDATO DEL INTENDENTE POR EL CONCEJO DELIBERANTE**), quien había resultado electo el día 14/10/01. En el marco del proceso en cuestión, el Intendente ha sido citado al recinto y ha ejercido su derecho de defensa. Indique Ud. los pasos a seguir para que el pedido de destitución prospere. Paralelamente un grupo de vecinos de ese municipio promueve un proceso de **REVOCACIÓN POPULAR** en contra de los Concejales de Los Sauces. Describa el procedimiento a seguir, sus etapas y los requisitos a observar para que la revocatoria prospere. Habiéndose dado cumplimiento a los requisitos previos, identifique si ambos procesos ingresan a la Junta Electoral Municipal para su tratamiento. Ante estos dos procedimientos que camino debe seguir la Junta Electoral: **¿Son excluyentes entre sí? ¿Alguno tienen prioridad sobre el otro? ¿Pueden ser tramitados en forma simultánea?**

**5. OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA****Preguntas clave**

1. Defina que entiende la L.O.M. N° 8102 por Audiencia Pública.
2. ¿Para qué sirve una Audiencia Pública?
3. Señale que diferencias existen entre la Audiencia Pública e institutos como la Consulta Popular y el Referéndum.
4. ¿Quiénes pueden solicitar la realización de una Audiencia Pública? Indique que diferencias encuentra con relación a la Consulta Popular y al Referéndum.
5. ¿Hace falta ser elector para solicitar se ponga en marcha una Audiencia Pública?
6. ¿Qué requisitos le impone al Concejo Deliberante la L.O.M. N° 8102 para la reglamentación del instituto de la Audiencia Pública?
7. Defina que rol le asigna la L.O.M. N° 8102 al Consejo Asesor Municipal.
8. ¿Para qué sirve un Consejo Asesor Municipal?
9. Señale que diferencias existen entre el Consejo Asesor Municipal y la Consulta Popular.
10. ¿La creación y las posteriores opiniones del Consejo Asesor Municipal, es obligatoria y resultan vinculantes para el Gobierno Municipal?
11. ¿Cómo se integra el Consejo Asesor Municipal y a quién corresponde la proposición de sus miembros y representantes?
12. ¿Qué entiende la L.O.M. N° 8102 por Voluntariado?
13. Conforme las previsiones de la L.O.M. N° 8102, ¿quién es el sujeto activo o proponente de la actividad a desarrollar a través de este instituto, y quien el sujeto pasivo o destinatario de dicho pedido?
14. ¿Cómo se financia el Voluntariado y con que limitaciones, de acuerdo a lo dispuesto en la L.O.M. N° 8102?
15. ¿Qué es el Padrinazgo contemplado en la C.O.M. de la ciudad de Córdoba?

**BIBLIOGRAFÍA GENERAL DE LA UNIDAD**

- Derecho Municipal; Juan F. Brügge y Alfredo Mooney, Mateo García, Córdoba, 1994.
- Derecho Municipal; Antonio María Hernández, Depalma, 2ª Ed., Bs. As., 1997.
- Constitución de la Provincia de Córdoba; Guillermo E. Barrera Buteler, Advocatus, Córdoba, 2007.

**BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA**

- Tratado de Derecho Municipal; Horacio Rosatti, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2006.
- Derecho Electoral Argentino; José María Pérez Corti, Advocatus, Córdoba, 2007.
- Organismos Electorales; Domingo Juan Sesin & José María Pérez Corti, Advocatus, Córdoba, 2006.
- *"El Instituto de la Revocatoria Popular y la 'Teoría de la Doble Vía' en la jurisprudencia de la Junta Electoral Provincial"* (Nota a fallo); José M. Pérez Corti, La Ley Córdoba; Octubre de 1997, Año XIV, N° 10, p. 835/840.
- *"La Reforma del Régimen Electoral de la provincia de Córdoba – Primera Parte – Introducción a su Estudio Crítico"*; Abeledo Perrot Córdoba, N° 5, Mayo, 2009, p. 485/496 (ISSN 1852-0685).
- *"La Reforma del Régimen Electoral de la provincia de Córdoba – Segunda Parte – El nuevo Régimen Jurídico de Partidos Políticos"*; Abeledo Perrot Córdoba, N° 6, Junio, 2009 (ISSN 1852-0685).
- *"La Reforma del Régimen Electoral de la provincia de Córdoba – Parte Tercera – El Nuevo Código Electoral Provincial"*; Abeledo Perrot Córdoba, N° 7, Julio, 2009, (ISSN 1852-0685).

**ANEXO I – JURISPRUDENCIA****A. INSTITUTOS DE DEMOCRACIA SEMI-DIRECTA: REFERÉNDUM FACULTATIVO****Fallo del Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba<sup>2</sup>**

Un grupo de vecinos promueve un referéndum facultativo para someter a consideración del electorado de Las Varillas algunos aspectos de la ordenanza que dispone la concesión del servicio de agua potable y desagües cloacales. La Junta Electoral Municipal tramita el mismo, imprimiéndole impulso procesal interpretando que corresponde someter a referéndum la totalidad de la ordenanza en cuestión, a lo se opone el representante legal del Municipio; entendiendo entiendo no corresponde tal tratamiento por no haber sido esa la voluntad de los promotores, alegando además que el procedimiento ha devenido abstracto por haberse modificado los puntos en cuestión a través del dictado de una ordenanza posterior que resolvía las objeciones planteadas. Así las cosas, el planteo judicial queda radicado en la instancia superior de la provincia, pronunciándose la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia de manera favorable a los argumentos esgrimidos por el Municipio, conforme los siguientes fundamentos que a continuación se transcriben:

1. El referéndum es uno de los denominados "Institutos de la Democracia semi-directa" en virtud del cual se convoca al electorado a fin de que éste se pronuncie sobre la aprobación o rechazo a una determinada ley u ordenanza o proyecto de ley u ordenanza.
2. Se trata de un proceso que si bien alcanza su punto culminante en el acto eleccionario, no puede asimilarse a un proceso electoral general convocado para elegir autoridades públicas en el que pueden verse involucrados o afectados durante el desarrollo del mismo los candidatos y partidos políticos que participan en la contienda electoral. Aquí, en las consultas de esta especie, sólo adquiere protagonismo -en su etapa inicial- quien se encuentre legitimado para promover o iniciar el ejercicio de este derecho (ya sean los órganos de gobierno - ejecutivo o legislativo- o un porcentaje limitado del cuerpo electoral) y luego, la Junta Electoral, órgano que, verificado el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para la promoción y admisión del pedido, deberá convocar a elecciones y organizar y dirigir el proceso hasta su finalización. Por ello, la legislación específica - Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Las Varillas y la Ley Orgánica Municipal- no contempla la posibilidad de admitir la intervención de otros eventuales interesados o afectados en un proceso de referéndum y menos aún en calidad de partes o sujetos necesarios cual si se tratara de un proceso contradictorio en el que defienden intereses contrapuestos.
3. El art. 173 de la Carta Orgánica Municipal de Las Varillas no menciona expresamente a la Municipalidad entre los legitimados para interponer los recursos que regula. En efecto, el mencionado artículo expresa: "Los electores, candidatos y representantes de los partidos políticos pueden interponer recurso de reconsideración contra las resoluciones de la Junta Electoral (...) Denegado el recurso procede la apelación ante el Juez Electoral Provincial. La simple lectura del artículo de que se trata pone en evidencia que el mismo tiene por antecedente al art. 136 de la Ley Orgánica Municipal. En relación a ellos cabe señalar que han sido redactados teniendo en

<sup>2</sup> Córdoba, Tribunal Superior de Justicia, Sala Electoral, Sentencia N° 05/01 de fecha 14/05/2001; *in re "Las Varillas – Dpto. San Justo – Baldrich, Juan Manuel en autos caratulados 'Daniel Rossi y Otros s/ someter a Referéndum Facultativo la Ordenanza Municipal N° 90/00...' – Recurso Directo – Recurso de Apelación"* (Expte. "L" 03/2001); Adán Luis Ferrer, Luis Enrique Rubio y Hugo Alfredo Lafranconi.  
[www.joseperezcorti.com.ar](http://www.joseperezcorti.com.ar)

miras un proceso electoral para autoridades públicas, donde los electores optan entre los diversos candidatos propuestos por los partidos políticos habilitados a tal fin; allí se reconoce legitimación a quienes intervienen con distinto alcance dentro de dichos procesos y por lo tanto, pueden de alguna manera resultar agraviados por las resoluciones de la Junta Electoral Municipal. Pero es del caso destacar que en el proceso de referéndum, no hay candidatos entre los cuales la ciudadanía deba elegir ni partidos políticos que presenten un plan de gobierno por el cual deba pronunciarse el electorado.

4. Acotar o limitar la actuación de las partes a determinadas etapas de un proceso, impidiéndole intervenir en algunas de ellas, sin apoyo en ninguna disposición legal que autorice tal restricción, afecta ciertamente el legítimo derecho de defensa en juicio por cuanto coloca al impugnante en un estado de indefensión al no conocer ciertamente el ordenamiento jurídico que regirá la actuación tanto de las partes como de la Junta Electoral.
5. Como ha sido señalado precedentemente, en el referéndum no existen candidatos a cargo alguno ni personas que lo ejerzan efectivamente durante el proceso; de ello se deriva que las incompatibilidades señaladas en el referido artículo no rigen para el caso de autos.
6. La circunstancia de que un miembro del órgano encargado de llevar adelante el proceso electoral que se activa con el pedido de referéndum, y de custodiar su regularidad, haya suscripto el petitorio, resta imparcialidad a su actuación y en consecuencia, elementales razones de orden procesal imponían al vocal apartarse de continuar entendiendo en la causa. Es evidente que la inserción de la rúbrica de un miembro de este órgano en el registro de firmas para completar el porcentaje del electorado requerido por la ley apoyando la promoción del referéndum para someter a la opinión del Cuerpo Electoral la ordenanza que regula la prestación del servicio de agua potable en Las Varillas, importa una manifestación de voluntad de dicho integrante en un sentido determinado, lo cual compromete la cuota de imparcialidad que debe observar necesariamente a los fines de salvaguardar la transparencia de todo proceso electoral evitando toda suspicacia sobre la ecuanimidad y equilibrio que debe guiar el accionar del órgano cuya misión fundamental es resguardar que el proceso se desarrolle bajo estrictas reglas de objetividad y de acatamiento al orden jurídico, ya que de ese modo se garantizará la genuina expresión de la voluntad popular.
7. Es evidente que el referéndum que nos ocupa desde su inicio no se ha desarrollado con la transparencia y claridad que la importancia del mecanismo puesto en práctica y las circunstancias imponían. Si la intención de quienes propiciaban el referéndum era sólo que la ciudadanía se expresara sobre dos aspectos puntuales de la ordenanza n° 90/00 (la posibilidad de que la Empresa Municipal de Aguas pudiera concesionar total o parcialmente la prestación del servicio y la eliminación de la “prioridad” establecida a favor de la Cooperativa, por cuanto propugnaban que si la Municipalidad decidía concesionar el servicio, el mismo le fuera otorgado en forma directa a ella) la propuesta no precisaba tales cuestiones, de modo que la ciudadanía pudiera expresarse en forma inequívoca respecto de ellas. La trascendencia de poner en práctica el instituto requiere como premisa fundamental que los términos de la convocatoria sean claros y acordes a la voluntad de los solicitantes, como presupuesto necesario para asegurar el respeto de la voluntad soberana de los electores; el proceso de autos, como ha sido expuesto, no cumple con este postulado y el vicio se presenta con una trascendencia tal que justifica declarar la nulidad de las actuaciones, dejando sin efecto en consecuencia la convocatoria efectuada al electorado para el próximo domingo veinte de mayo.



**Fallo del Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba<sup>3</sup>**

En la ciudad de Río Tercero, mediante la recolección de firmas, se presenta ante la Junta Electoral un pedido de referéndum facultativo relacionado con la concesión del servicio de agua potable y de recolección de residuos cloacales; el cual es rechazado por no cumplimentar –a criterio de la Junta Electoral- con los porcentajes exigidos y a la comprobación de la identidad que exigen los Arts. 152, 162 y 165 de la L.O.M. N° 8102. Los promotores del instituto apelan dicha resolución ante el Juzgado Electoral de la provincia, el que hace lugar a su planteo y deja sin efecto la resolución dictada en la instancia municipal. Posteriormente, es la Municipalidad de Río Tercero la que ataca el nuevo resolutorio, aunque sin éxito, por lo que debe acudir ante el Tribunal Superior de Justicia deduciendo recurso de queja; el que es acogido favorablemente con los fundamentos que a continuación se explicitan:

1. Resultan atendibles los argumentos expuestos por la quejosa a los fines de justificar el otorgamiento de participación requerido con el objeto de permitir la intervención de la Municipalidad de Río Tercero en el proceso de referéndum, con la pretensión de que se la habilite a recurrir la resolución del Tribunal a quo que permitió la apertura de dicho mecanismo de democracia semidirecta. Ello así, por cuanto no puede soslayarse que el Municipio en tanto gobierno local de quien emanan actos legislativos, ostenta un interés suficiente que justifica que al menos sea escuchado en orden a las objeciones que plantea al proceso por el cual se pretende someter a referéndum una ordenanza que regula un servicio esencial para la población, como es el suministro de agua potable.
2. El Referéndum se erige en una herramienta de participación popular por el cual se requiere la opinión del electorado sobre una ley u ordenanza ya aprobada o en forma previa cuando se encuentra en etapa de proyecto, para que se expida por la afirmativa o negativa respecto a la vigencia de dicho acto legislativo. En consecuencia, en este tipo de procesos sólo adquieren protagonismo, en su etapa inicial, quien se encuentre legitimado para promover o iniciar el ejercicio de este derecho ya sea los órganos de gobierno ejecutivo o legislativo o un porcentaje limitado del cuerpo electoral y luego la Junta Electoral, organismo que luego de verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para la promoción y admisión del pedido, deberá convocar a elecciones y organizar y dirigir el proceso hasta su finalización ("*Las Varillas Dpto. San Justo...*", *Sent. N° 5 del 14/05/01*).
3. Si bien la Ley Orgánica Municipal no contempla la posibilidad de permitir la intervención de eventuales interesados o afectados en un proceso de referéndum, ello no impide a que se conceda la participación necesaria o acotada que solicita el representante del Municipio por considerar que en este proceso se encuentran involucrados intereses públicos de la comunidad que pueden verse afectados y que entiende es su obligación defender en resguardo del bienestar de la población que gobierna, por lo que resulta conveniente escuchar las argumentaciones expuestas por la Comuna, más aún cuando nada hace presumir que la admisión de dicha intervención pueda derivar en una grave afectación a la regularidad del proceso de referéndum. Todo lo contrario.
4. Por otra parte, cabe advertir que el Juzgado Electoral ha invocado la norma del art. 136 para desestimar el pedido de participación formulado por el ente comunal. Sin embargo, es preciso recordar que este Tribunal en el precedente antes citado, ha sostenido que dicho dispositivo ha sido redactado "...teniendo en miras un proceso electoral para autoridades públicas, donde los **electores** optan entre los diversos **candidatos** propuestos por los

<sup>3</sup> Córdoba, Tribunal Superior de Justicia, Sala Electoral, Auto N° 23/01 de fecha 06/06/2001 *in re* "Río Tercero – Dpto. Tercero Arriba – Coria, Daniel y Otros promueven Referéndum Facultativo de la Ordenanza N° 1861/2000 – Recurso de Apelación – Recurso Directo" (Expte. "R" 02/01); Adán Luis Ferrer, Domingo Juan Sesin y Luis Enrique Rubio.

**partidos políticos** habilitados a tal fin; allí se reconoce legitimación a quienes intervienen con distinto alcance dentro de dichos procesos y por lo tanto, pueden de alguna manera resultar agraviados por las resoluciones de la Junta Electoral Municipal. Pero es del caso destacar que en el proceso de Referéndum, **no hay candidatos** entre los cuales la ciudadanía deba elegir **ni partidos políticos** que presenten un plan de gobierno por el cual deba pronunciarse el electorado..." ("Las Varillas...").

5. Siendo ello así, la decisión del Inferior de negar legitimación al Municipio para intervenir en el referéndum no puede sustentarse en la prescripción citada, por cuanto es claro que el legislador ha pretendido incluir en aquella nómina sólo a quienes se erigen en partícipes naturales en los comicios generales, concediéndoles sólo a ellos la posibilidad de impugnar las decisiones de la Junta Electoral. Sin embargo, la actuación de éste órgano no se circunscribe a las contiendas electorales convocadas para la renovación de autoridades, pues también interviene como órgano de conducción en los procesos originados con motivo del ejercicio de los institutos de democracia semidirecta, previstos en el Título IX de la Ley Orgánica Municipal, en los que puede estar comprometido el interés público de la comunidad y que la Municipalidad estima necesario defender en resguardo de dicho interés supremo, en la medida que se cuestionen sus actos legislativos.
6. Debe insistirse en que el referéndum constituye un proceso que si bien alcanza su punto culminante en el acto eleccionario, no puede asimilarse a un proceso electoral general convocado para elegir autoridades públicas en el que pueden verse involucrados o afectados durante el desarrollo del mismo los candidatos y partidos políticos que participan en la contienda electoral.

## **B. INSTITUTOS DE DEMOCRACIA SEMI-DIRECTA: REVOCACIÓN POPULAR DE MANDATOS ELECTORALES**

### **Fallo del Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba<sup>4</sup>**

Con motivo del proceso de revocación popular de mandatos iniciado en contra del Intendente municipal de la ciudad de Córdoba, queda planteado el posible conflicto entre este procedimiento y el llevado adelante ante el Concejo Deliberante con el fin de promover el juicio político municipal en contra del mismo funcionario de base electiva. En este sentido, el Juzgado Electoral de la provincia entiende que la situación descrita encuadra dentro del impedimento contemplado en el Art. 119 de la Carta Orgánica Municipal en cuanto a la imposibilidad de desarrollar simultáneamente ambos procedimientos. Los promotores de la acción revocatoria popular de mandatos electorales entienden que no se encuentra configurado tal impedimento, puesto que ante el Concejo Deliberante sólo obra una denuncia solicitando se de inicio al juicio político municipal del Intendente, sin que hasta el momento de inicio de la recolección de firmas de aquella se le hubiese impreso trámite y encontrándose paralizado. Por su parte, el Intendente sujeto a la acción revocatoria plantea la falta de legitimación del apoderado de los promotores de la misma. Así planteada la cuestión, los recurrentes llegan hasta la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia, quien se pronuncia favorablemente a los promotores de la acción revocatoria, de acuerdo con los argumentos que a continuación se transcriben:

---

<sup>4</sup> Córdoba, Tribunal Superior de Justicia, Sentencia N° 13/02 de fecha 17/09/2002 *in re* "Córdoba – Dpto. Capital – Kammerath, Germán Luis – Interpone Recurso Directo – Recurso de Apelación" (Expte. "C" 10/02); María Esther Cafure de Battistelli, Berta Kaller Orchansky, Hugo Alfredo Lafranconi, Aída Lucía Teresa Tarditti, Domingo Juan Sesin, Luis Enrique Rubio y Pilar Suárez Ábalos de López.

1. El art. 21 de la Ordenanza 9478 que regula los Institutos de la Democracia Semidirecta en el ámbito de la Municipalidad de Córdoba, establece que “la Junta Electoral Municipal verificará, en un plazo de dos (2) días hábiles a contar desde el vencimiento del término previsto en el artículo 19 de la presente, si se han cumplido todos los requisitos exigidos, debiendo hacer conocer públicamente su resolución. **Los electores podrán impugnar la resolución de la Junta en un plazo de cinco (5) días hábiles.** La junta electoral deberá resolver el planteo en igual término” (el destacado nos pertenece). Resulta de absoluta lógica y razonabilidad pensar que el **único elector** al que alude la norma municipal (en esta parte del procedimiento) es a aquel o aquellos que presentaron ante la Junta Electoral municipal el pedido de inicio del procedimiento de revocatoria, toda vez que el mismo ostenta un interés personal y directo en la cuestión, revistiendo por tanto la calidad de tercero interesado en el mismo. Sí el requirente de la solicitud de revocatoria se encuentra habilitado para impugnar la decisión de la Junta Electoral municipal, su aptitud jurídico-procesal debe extenderse a ulteriores instancias recursivas, entre otras, la que motiva la intervención de este Cuerpo. La falta de asignación de tal carácter por parte de la Junta Electoral municipal y el Juzgado Electoral de la Provincia, o su falta de intervención en el recurso directo deducido por el funcionario cuya revocatoria se peticiona, no inhibe ni enerva la condición jurídica que este Cuerpo expresamente le reconoce (Voto de los Vocales María Esther Cafure de Battistelli, Berta Kaller Orchansky, Hugo Alfredo Lafranconi, Domingo Juan Sesin, Aída Lucía Teresa Tarditti y Pilar Suárez Ábalos de López).
2. Estimo que el recurrente en esta instancia y peticionario de la solicitud de revocatoria **no ostenta legitimación sustancial en calidad de parte o tercero interesado**, para impugnar las resoluciones que emanen de los órganos electorales encargados de controlar la regularidad del instituto de la democracia semidirecta. Expreso razones: **1)** La naturaleza de la institución de participación ciudadana que nos ocupa y las graves implicancias de orden público que la misma conlleva, justifican adoptar una postura de estrictez en orden a las calidades y cualidades que, en tiempo y forma, debe acreditar el ciudadano que ponga en movimiento en calidad de “Promotor” un proceso de revocatoria. **2)** Considero que la trascendencia pública de los procesos de revocatoria como el instado, en el que se pretende que el pueblo de la ciudad capital de la Provincia enjuicie a la autoridad máxima del gobierno comunal, impone de manera imperativa la necesidad de verificar exhaustivamente que el pretendiente observe la calidad de elector y acredite haber participado con su voto en el comicio por el cual resultó electa la autoridad municipal cuyo alejamiento se procura. **3)** La prolijidad que se alza se justifica a poco que se repare que la autoridad electiva goza de un derecho subjetivo público al cargo por el período que marca la Carta Orgánica municipal, el pleno respeto a la forma de gobierno representativa establecida en nuestro esquema constitucional y a la voluntad soberana del pueblo de la ciudad de Córdoba. **4)** La posición que sustento no trasunta una pauta de excesivo rigor formal ni importa un “fariseísmo de las formas” sino que esboza un cardinal de actuación por parte de los órganos electorales, en procura de garantizar los derechos públicos en juego, toda vez que uno de los cometidos esenciales de este Tribunal Superior es el de velar por la preservación del orden institucional en la Provincia y en los Municipios y asegurar el normal funcionamiento de los órganos de gobierno legítimamente constituidos. **5)** Un minucioso examen de la normativa aplicable y de las constancias de la causa, me llevan a concluir que la presentación efectuada ante la Junta Electoral Municipal por el Señor Carlos Emilio Bellotti carece de un presupuesto esencial que permita tener por válido el pedido de iniciación del proceso de revocatoria del Intendente Municipal por él formulado. En efecto, el presentante ha omitido determinar y acreditar en forma el carácter de elector del municipio, lo que evidencia su falta de legitimación para formular dicho pedimento y presentarse en secuencias recursivas posteriores. **6)** El señor

Bellotti no ha demostrado -ni tan siquiera invocado- ser elector en el municipio de la ciudad de Córdoba, requisito inexcusable para quedar habilitado a requerir la iniciación de un proceso de revocatoria como el presente. La Ordenanza 9478 que regula los institutos de la democracia semidirecta en el ámbito de la Municipalidad de Córdoba en su artículo 18 **sólo** habilita a tal fin a los **electores** de la ciudad de Córdoba que hayan estado **"inscriptos en el padrón electoral utilizado en los últimos comicios municipales"**. 7) Sólo puede activar el procedimiento a título de "promotor" del mismo y participar en el acto comicial (referéndum) quien hubiera participado activamente con su voto en las elecciones municipales que confirieron representación popular al funcionario cuya destitución hoy se persigue. 8) Es dable recordar que la revocatoria constituye un proceso de naturaleza especial -política- por el cual el electorado como depositario de la soberanía popular ejerce su natural derecho de destitución, revisando el desempeño de las autoridades cuando el ejercicio de su función ha generado una pérdida de confianza en sus representados respecto del manejo de la "res publica". Es indudable que a través de este instituto la ciudadanía ejerce una innegable función de contralor respecto del desempeño de los funcionarios de naturaleza electiva. Si los electores son quienes ejercen esa función de control no podrán participar en el proceso de revocatoria quienes al tiempo del acto electoral no integraban el cuerpo de electores o no participaron con su voto, toda vez que nadie puede arrogarse la atribución de revisar el cometido funcional de un funcionario electo si no acreditó haber participado en el acto que lo legitimó para el ejercicio de la función, pues **sólo quien otorgó un mandato, puede revocarlo**. 9) (...) A más de la contradicción en los datos reseñados, en momento alguno el pretendiente menciona que ostenta la calidad de elector conforme los requisitos referenciados, circunstancia que lo priva de la legitimación suficiente a los fines de instar un proceso de revocatoria como el pretendido. No ha demostrado ni ha requerido de los órganos electores las medidas de prueba para acreditar haber emitido su voto en las elecciones que llevaron al sitial gubernativo al funcionario cuya alejamiento procura. **Quien no participó ni emitió su voto en el acto comicial respectivo no puede invocar para sí el derecho a ser promotor de la destitución de un mandato de naturaleza electiva, ni participar con su voto en el referéndum que eventualmente se convoque respecto del mismo funcionario**. 10) Las previsiones y exigencias que se requieren a quien se constituya como "Promotor" de un pedido de revocatoria guarda plena correspondencia con la rigurosidad con que las normativas regulan el proceso electoral en los distintas esferas. Las normas aludidas marcan de manera prolija y exhaustiva los distintos requisitos y formalidades, plazos fatales que deben cumplirse y sanciones que se imponen a los fines de la presentación de listas, candidatos, oficialización de las mismas, confección de padrones, exigencias para ser elector, proporción de géneros que debe garantizar, antelación y plazos para la convocatoria a elecciones, exigencias de las boletas del sufragio que se utilizarán en el comicio, etc. Las formalidades y solemnidades que rodean al acto comicial, sus etapas preelminares y posteriores justifican plenamente que el ejercicio del instituto de la revocatoria se encamine con igual prolijidad, y así garantizar adecuadamente el principio de la democracia representativa (Voto del Vocal Luis Enrique Rubio).

3. El **juicio político o proceso por responsabilidad política**, es una institución que emerge de los principios básicos fundamentales del **gobierno representativo**. Está regulado en los arts. 113 a 118 la Carta Magna Municipal, según los cuales los miembros del Concejo Deliberante, en virtud de una denuncia realizada son los encargados de juzgar, pero sin poder para destituir (salvo los casos de incapacidad física o psíquica sobreviniente de carácter permanente). Cuando el Concejo vota a favor de la destitución, en el supuesto de atribuirse mala conducta, en realidad lo que hace es **proponer al cuerpo electoral la confirmación de la medida**, la que se concreta con el referéndum pertinente que debe realizarse en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días (art.

- 118 C.O.M.). **El segundo de los caminos regulados por la C.O.M. en su art. 146 es la *revocatoria popular* - propio de un sistema de gobierno directo o semidirecto- el cual otorga al cuerpo electoral el derecho de revocar el mandato de las autoridades electivas municipales** (Voto de los Vocales María Esther Cafure de Battistelli, Berta Kaller Orchansky, Hugo Alfredo Lafranconi, Aída Lucía Teresa Tarditti y Pilar Suárez Ábalos de López).
4. Cuando la Carta Orgánica Municipal habla de PROMOCIÓN no lo hace con la intención de atribuir al acto por el cual se pone en movimiento el mecanismo de destitución (DENUNCIA) ese efecto sino cuando el Concejo Deliberante con los dos tercios de los miembros presentes **conoce los cargos y juzga que hay mérito para la formación de causa. Recién allí hay Promoción y no antes. Promoción equivale a acusación luego de haber juzgado la consistencia formal y sustancial de la denuncia. La denuncia hace a la apertura, más no a la admisibilidad o procedencia del juicio político. Dichos aspectos son apreciados y determinados exclusivamente por el Concejo Deliberante. La admisibilidad, cuando juzga si hay mérito o no para la formación de causa, y la procedencia, cuando resuelve, con la mayoría de dos tercios del total de sus miembros, que corresponde la convocatoria al cuerpo electoral para que se pronuncie respecto de la responsabilidad política del funcionario.** El juicio político presenta como acto preeliminar o preparatorio a la denuncia pertinente, pero recién se **promueve** con la decisión que adopta el Concejo Deliberante cuando **juzga la pertinencia de la gravedad de los cargos imputados y su adecuación a las causas expresamente establecidas** (etapa de admisibilidad) (Voto de los Vocales María Esther Cafure de Battistelli, Berta Kaller Orchansky, Hugo Alfredo Lafranconi, Aída Lucía Teresa Tarditti y Pilar Suárez Ábalos de López).
  5. La denuncia constituye una manifestación ante la autoridad competente para ponerle en conocimiento de un hecho en el cual a ella le corresponde entender en atención al cumplimiento de su cometido, pero no con ella se logra que efectivamente quien deba actuar lo haga de manera inexorable. La denuncia es el acto de impulso del procedimiento. El mismo da cuenta o noticia de un hecho susceptible de configurar causal de destitución por parte del Concejo Deliberante y el cuerpo electoral municipal. Para que se pueda pregonar la existencia de "promoción", es necesario que la denuncia haya sido admitida por el Concejo Deliberante, no bastando su mera deducción. En otras palabras: se requiere que se haya **"formado una causa"** (Voto de los Vocales María Esther Cafure de Battistelli, Berta Kaller Orchansky, Hugo Alfredo Lafranconi, Domingo Juan Sesin, Aída Lucía Teresa Tarditti y Pilar Suárez Ábalos de López).
  6. En el caso de autos, los miembros del Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba no han tomado conocimiento de los cargos ni han juzgado sobre el mérito para la formación de causa tal como lo exige la normativa fundamental señalada para dar curso o apertura al proceso de responsabilidad política. Por ello no puede entenderse ni afirmarse que el Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba haya promovido la destitución del Sr. Intendente Municipal (Voto de los Vocales María Esther Cafure de Battistelli, Berta Kaller Orchansky, Hugo Alfredo Lafranconi, Aída Lucía Teresa Tarditti y Pilar Suárez Ábalos de López).
  7. El art. 146 de la Carta Orgánica Municipal establece que la Revocatoria **puede ser promovida por no menos del diez por ciento (10 %) del electorado** para revocar los mandatos a las autoridades municipales electivas (el énfasis nos pertenece). **Desarrollando dicha norma, el art. 18 de la Ordenanza 9478 que regula los Institutos de la Democracia Semidirecta en el ámbito de la Municipalidad de Córdoba establece que "los electores de la Ciudad de Córdoba, en un número no inferior al diez por ciento (10%) del Padrón Electoral utilizado en el último comicio municipal, podrán promover el derecho de Revocatoria, a efectos de destituir de sus cargos a uno, varios o la totalidad de funcionarios electivos municipales.."**

- (el subrayado es nuestro). El art. 19 se refiere a esta solicitud, avalada por no menos del diez por ciento del padrón electoral y no a la mera presentación del señor Carlos E. Bellotti que sólo constituye una iniciativa individual (Voto de los Vocales María Esther Cafure de Battistelli, Berta Kaller Orchansky, Hugo Alfredo Lafranconi, Aída Lucía Teresa Tarditti y Pilar Suárez Ábalos de López).
8. El titular del Ministerio Público Fiscal concluye su escrito por el que evacua la vista corrida, señalando que **“..Tal situación es la que torna especialmente compleja la cuestión aquí debatida, y será el elevado criterio de V. E., en un balance de los derechos aquí en juego, quien habrá de resolver en definitiva la controversia planteada” (ver fs. 368)**. Las funciones que la ley le encomienda al Fiscal General de la Provincia (art. 16 de Ley 7826) lo habilitan a emitir dictamen en materia electoral en las causas que se radiquen por vía de recurso ante el Tribunal Superior de Justicia. Dictaminar significa dar opinión, juicio o postura respecto de un tema o cuestión, función que no se satisface con la mera “ilustración” de citas de antecedentes doctrinales, jurisprudenciales o normativos. **La opinión presupone la ilustración, pero la sola ilustración no constituye opinión**. La mayor complejidad de una causa, de los derechos analizados o de la trascendencia institucional de la cuestión no constituyen óbice para el cumplimiento de la misión fiscal. Por el contrario, en temas como el analizado se impone la opinión del Sr. Fiscal General atento la calidad que inviste como representante de los intereses de la sociedad. El criterio del Señor Fiscal General de la Provincia debe ser tan elevado como el del Tribunal Superior de Justicia (Voto de los Vocales María Esther Cafure de Battistelli, Berta Kaller Orchansky, Hugo Alfredo Lafranconi, Aída Lucía Teresa Tarditti y Pilar Suárez Ábalos de López).
9. El bloque de constitucionalidad federal y provincial se asienta sobre el **principio democrático representativo**, razón por la cual, la configuración de esas formas semidirectas de participación no podría contrariar dichos postulados sin quebrantar al mismo tiempo la cláusula federal del art. 5 de la Constitución Nacional, y en esencia, lo preceptuado por los arts. 1, 22, 31, 33 y los condicionamientos impuestos para los Municipios por el art. 123 ib. Esa configuración constitucional de un mecanismo de participación ciudadana en la revocación del mandato conferido a las autoridades políticas, de origen electivo, en la jurisdicción de los **Municipios**, antes de la expiración del tiempo por el cual son elegidas, constituye una excepción a la regla de la duración regular del mandato, y por tanto, su aplicación y operatividad debe llevarse a cabo con ajustada observancia de las **causales y normas procedimentales predeterminadas por el Constituyente Municipal**. Su “*ratio legis*” se inserta igualmente en el **principio republicano de gobierno** del que se deriva la **responsabilidad de los mandatarios** en el ejercicio de sus funciones, es decir, que se trata de un instituto mediante el cual se concreta un control político que el Constituyente Provincial ha reconocido como un **derecho-deber político del electorado**, en su calidad de depositario de la soberanía popular y órgano activo de la organización estadual (Voto del Vocal Domingo Juan Sesin).
10. Que el Órgano Deliberativo Municipal, encargado de la configuración infraconstitucional de los preceptos consagrados en la Carta Orgánica Municipal, no haya dictado especificación reglamentaria alguna de las normas referidas al procedimiento especial de responsabilidad política de las autoridades municipales de origen electivo, enumeradas a partir del art. 113 de ese cuerpo de normas orgánicas, no constituye óbice formal alguno para su incontrovertida vigencia y operatividad inmediata, en todo los aspectos en los que no se haya diferido en forma expresa su operatividad para desarrollos normativos ulteriores, delegados al cuerpo legisferante municipal. Tal es la consecuencia derivada del carácter directamente operativo de las normas constitucionales orgánicas, respecto de las cuales toda actuación atribuida a los órganos allí determinados, es -por regla- de aplicación inmediata (Voto del Vocal Domingo Juan Sesin).

11. Es incontrovertido que cuando el art. 119 de la C.O.M. establece categóricamente que *“Si se promueve el procedimiento determinado por los artículos precedentes...”*, es decir por los preceptos contenidos a partir del artículo 113 de la C.O.M. que es el primero con el que se inicia el Capítulo I referido a la **“Responsabilidad Política”** de las autoridades municipales electivas, incluye en su ámbito de aplicación a la denuncia regulada en ese mismo artículo 113, sin que este dispositivo normativo contenga distinción alguna respecto de denuncias formalmente admisibles o inadmisibles. La consecuencia inexorable de esa previsión orgánica, es la imposibilidad de ejercer simultáneamente el derecho de revocatoria reconocido a favor de los ciudadanos electores por el art. 183 inc. 4º de la Constitución Provincial y del art. 146 de la C.O.M. y el procedimiento de responsabilidad instituido por el art. 113 y ss. de la C.O.M., como un deber público del Concejo Deliberante para asegurar la responsabilidad política de las autoridades electivas, en virtud de lo cual es el responsable de instruir oficiosamente el trámite para la admisión o inadmisión del procedimiento especial una vez que el mismo ha sido promovido con la denuncia, con la debida diligencia y responsabilidad con que debe tratarse tan trascendente intervención al ejercicio de la función gubernativa. **El art. 119 referido no habla de promoción de juicio político, tampoco hace alusión a la promoción del procedimiento con relación a un artículo determinado. Por el contrario, la literalidad de la norma identifica promover con inicio o impulso del procedimiento, que desde luego comienza con la denuncia. Si se le dio trámite o no, comporta una función que sólo le incumbe a la autoridad pertinente, y la función o disfunción operativa de tal proceder en modo alguno es susceptible de hacer variar la voluntad formativa** (Voto del Vocal Domingo Juan Sesin).
12. No debe presumirse una voluntad mayoritaria presunta del Concejo Deliberante en relación al curso procedimental a imprimir a las denuncias formuladas contra el titular del Departamento Ejecutivo municipal, sino que la misma debe ser expresa, categórica e incontrovertible, exteriorizada en forma efectiva mediante actos constitucionalmente idóneos para disponer el destino que ha de imprimir oficiosamente a aquellas denuncias. Por ello es que en tanto no haya una manifestación expresa de inadmisión del órgano deliberativo, la sola interposición de la denuncia torna operativa la causal de imposibilidad de ejercicio simultáneo de los procesos de revocatoria seguidos contra esa misma autoridad y con un idéntico fin: la destitución y revocación del mandato. Entender lo contrario, a partir de una norma que no da lugar a dudas interpretativas, generaría el señalado peligro para la regularidad constitucional de las instituciones democráticas, que podrían arbitrar decisiones contradictorias, sobre idéntico objeto, adoptadas mayoritariamente por los depositarios de la soberanía popular y el propio electorado. Con la solución propuesta por los Constituyentes Orgánicos Municipales, se ha querido asegurar la estabilidad del sistema, promoviendo un control efectivo de la responsabilidad política de las autoridades electivas, cuya eficacia es incompatible cuando sobre idéntica problemática -revocación del mandato y remoción del cargo- pudieran mediar decisiones contradictorias entre el electorado y la que por mayoría pudiera disponerse en el seno del Concejo Deliberante (Voto del Vocal Domingo Juan Sesin).
13. Tratándose del análisis de un instituto de naturaleza eminentemente política la indagación debe consustanciarse de los objetivos y finalidades del mismo, no siendo protagónico al efecto, su evaluación desde el campo científico del derecho procesal. Siendo ello así, estimo que cuando la norma municipal habla de “promoción” esta condición debe ser entendida como la mera **denuncia** que como **“requisito de admisión”** del procedimiento se concreta cuando un concejal denuncia ante el cuerpo un motivo o causa de enjuiciamiento de un funcionario de naturaleza electiva. Dicho momento es singular y distinto a aquél en donde el Concejo con los dos tercios de los miembros presentes juzga la formación de causa, esto es, cuando aprecia la verosimilitud del

formal y sustancial de la denuncia contra el funcionario (etapa de procedencia). La circunstancia de que en el seno del Concejo Deliberante no se hubiera desarrollado actividad posterior a la denuncia -salvo la del pase a Comisión- no inhibe a la denuncia de la virtualidad jurídica de “promotora” del enjuiciamiento político del Intendente municipal. Siendo ello así y habiéndose promovido el enjuiciamiento político ante el Concejo Deliberante la solicitud de revocatoria no puede continuar en su tramitación hasta tanto no se concluya el primer proceso (Voto del Vocal Luis Enrique Rubio).

14. En cuanto a los pretendidos obstáculos que se invocan para la continuidad del proceso ante el Concejo Deliberante (falta de reglamentación del juicio de destitución) cabe señalar que las normas de la Carta Orgánica Municipal observan los pautas ordenadoras que en los aspectos esenciales permiten el desarrollo del instituto. Si el cuerpo legisferante municipal no prosigue con el tratamiento de la denuncia, si no acelera su consideración, lo será por motivos de los cuales los órganos electorales no pueden juzgar ni apreciar. Tratase de una apreciación vedada a dichos órganos, por tratarse de una cuestión cuya conveniencia, oportunidad o mérito es de exclusiva valoración por parte del mismo. Los jueces no pueden sustituir a los órganos políticos en orden a sus tiempos de actuación -salvo los casos expresamente regulados- cualquiera fuere el juicio o apreciación negativa que sobre el particular se tenga. Las omisiones y las responsabilidades que de ella emergen sólo pueden ser escrutadas y cuestionadas por el pueblo que los ungió con su voto, pero no por parte de este Poder del Estado (Voto del Vocal Luis Enrique Rubio).
15. Los jueces no pueden inmiscuirse en apreciaciones teñidas de un neto tinte político, en cuestiones que aún dependen de los hombres de la política. La destitución del Intendente capitalino es una de ellas; y donde se advierten mezquindades, especulaciones partidarias y electoralistas que por más que uno las repugne no puede intentar corregirlas en su rol de Juez de la Constitución. Los problemas políticos deben formularse y resolverse en el campo de la política. Los órganos del Poder Judicial de la Nación y de las provincias argentinas han sido emplazados para dar respuestas a problemas sociales, económicos, políticos e institucionales ajenos a sus cometidos esenciales, que los órganos competentes no han podido satisfacer, o cuando lo han intentado lo han hecho de manera inadecuada o inconveniente. Cuando el Poder Judicial es emplazado a dar respuestas que exceden su imperativo republicano, por más loable que sean sus causas -tal el caso de autos- en vez de “afianzar la justicia” y de “dar a cada uno los suyos” se borran las fronteras que distinguen las distintas esferas del poder estatal. A la anarquía jurídica reinante no le sumemos más desconcierto y anarquía judicial (Voto del Vocal Luis Enrique Rubio).
16. El Sr. Kammerath entiende que en el caso de autos se da la situación prevista por el art. 146 de la C.O.M. en razón de haber mediado el rechazo de una solicitud de revocatoria en su contra y deducida por el mismo Sr. Bellotti. La norma aludida, en la parte de interés a la observación presentada señala que **no puede intentarse una nueva Revocatoria contra la misma autoridad si no mediar por lo menos el término de un (1) año entre una y otra. El supuesto de auto no encuadra en la hipótesis de la norma, atento lo decidido en la cuestión anterior** (Voto de los Vocales María Esther Cafure de Battistelli, Berta Kaller Orchansky, Hugo Alfredo Lafranconi, Domingo Juan Sesin, Aída Lucía Teresa Tarditti y Pilar Suárez Ábalos de López).
17. **La valoración de los hechos y actos que se invocan en el pedido de revocatoria, no es un juicio de naturaleza jurídica a cargo de los órganos encargados del control del procedimiento de revocatoria sino eminentemente política reservada exclusivamente al cuerpo electoral municipal.** Los órganos electorales sólo pueden controlar que el pedido se sustente en causa legal (**la destitución por revocatoria no podrá fundarse en vicios relativos a su elección, pudiendo invocarse mal desempeño, incompatibilidad o**



**inhabilidad en el ejercicio de sus funciones**, art. 18 de la Ordenanza N° 9478) y que la petición en tal sentido contenga **“una exposición clara y detallada de los motivos que la fundamentan en cada caso”** (art. 19, ib.). Es cierto que ni el peticionario del proceso de revocatoria ni la Junta Electoral municipal han encuadrado los hechos en causal expresa. Pero, los hechos, actos y circunstancia que apuntalan la solicitud engastan en la causal de **“mal desempeño”**, atento la naturaleza de los mismos, el carácter residual de esta causal y el sentido de los otros motivos autorizados por la normativa municipal (**incompatibilidad o inhabilidad en el ejercicio de sus funciones**). No obstante deben excluirse del proceso de revocatoria las denuncias penales que se invocan cuya merituación corresponde al Honorable Concejo Deliberante una vez que recaiga sentencia condenatoria (art. 120 de la Carta Orgánica Municipal). No se expresan por el solicitante situaciones de hecho que merita como “mal desempeño” aún cuando no constituya ilícito penal. Adviértase que entre las causas de la revocatoria no figura la comisión de hechos delictivos. Por dicha razón, la Junta Electoral municipal deberá, eventualmente, excluir dichos hechos, del plexo fáctico que oportunamente se ponga a consideración del Sr. Intendente municipal a los fines del descargo respectivo y del que se haga público al cuerpo electoral local (Voto de los Vocales María Esther Cafure de Battistelli, Berta Kaller Orchansky, Hugo Alfredo Lafranconi, Domingo Juan Sesin, Aída Lucía Teresa Tarditti y Pilar Suárez Ábalos de López).

18. Este Tribunal Superior de Justicia ha sostenido, analizando la previsión contenida en el art. 165 de la Ley Orgánica Municipal que “... la intención del legislador ha sido que el órgano electoral ejerza funciones de contralor y verificación de la regularidad de las firmas e identidad de los suscriptores que integran el diez por ciento ya que no permite hacer diferenciación alguna respecto a qué porcentaje alude el artículo 165 como lo plantea el Tribunal a-quo. Ello así, por cuanto todo proceso de esta naturaleza debe desarrollarse teniendo como cardinal que el mismo se encauce desde su inicio dentro de márgenes de respeto irrestricto a pautas claras y precisas en salvaguarda de la regularidad, evitando prohiar actos de falsedad y engaño. En este sentido, el Dr. Alcides Greca señala: *“El poder público, para aceptar y poner en movimiento la iniciativa, debe tener la seguridad de que el número de electores que la promueve es auténtico y ha procedido libremente. Para ello no hay otro recurso que el de obligar a sus organizadores que coloquen el pliego de la petición en un sitio público y que éste se firme bajo el contralor de las autoridades y de representantes de los diversos partidos políticos. Los firmantes deberán acreditar su individualidad y figuración en el padrón electoral municipal.-- Sólo en esta forma podrá evitarse la 'caza del firmante', y aún el que éste sea sobornado o sorprendido en su buena fe por los organizadores de la iniciativa...”* (Ver Sentencia N° 9 de fecha 22-08-2002 dictada en los autos caratulados: **“RIO TERCERO - DPTO. TERCERO ARRIBA- CORIA DANIEL Y OTROS – PROMUEVEN REFERÉNDUM FACULTATIVO DE LA ORD. N° 1861/2000 – RECURSO DE APELACIÓN – RECURSO DIRECTO- RECURSO DE APELACIÓN”**). Por las propias características territoriales de la Municipalidad de Córdoba, el caudal de solicitudes o adhesiones necesarias (diez por ciento del padrón electoral del último comicio) y el significativo padrón electoral, es que resulta irrazonable que sea el propio Juez el que deba encontrarse presente en cada acto de comprobación de la identidad del firmante (Voto de los Vocales María Esther Cafure de Battistelli, Berta Kaller Orchansky, Hugo Alfredo Lafranconi, Domingo Juan Sesin, Aída Lucía Teresa Tarditti y Pilar Suárez Ábalos de López).
19. Sostengo que no es adecuada la aplicación del precedente jurisprudencial invocado por los señores Vocales que me precedieron. La doctrina judicial sentada en el caso referido ha sido elaborada interpretando las previsiones de la Ley Orgánica Municipal N° 8102, cuyo cuerpo normativo, en el tema que nos ocupa, difiere sustancialmente con la regulación dada por la Carta Orgánica Municipal y la Ordenanza N° 9478. Ello puesto que, en el marco de la ley provincial se establece un porcentaje mínimo de adherentes promotores en un tres por

ciento del padrón electoral respectivo, exigencia que revela que los fundamentos y causas de la petición no se sustentan exclusivamente en un “sentimiento” individual de descontento respecto de la gestión funcional sino que es la expresión de un sentimiento, en principio, colectivo o grupal de una comunidad, que aunque mínimo posibilita la promoción del procedimiento; situación que no puede pregonarse en el caso de las normas específicas en el ámbito de la ciudad de Córdoba, en donde una sola persona puede movilizar por sí el instituto de la revocatoria. Siendo absolutamente diferentes las regulaciones normativas no puede asimilarse la doctrina judicial. Por el contrario, en el caso de los procesos de revocatoria que se propongan en la órbita de la Municipalidad capitalina, la Junta Electoral municipal debe ser estricta en orden a las causas y fundamentos que se expongan, pudiendo repeler aquellas que resulten inadecuadas o impertinentes (Voto del Vocal Luis Enrique Rubio).

20. **Voto en Mayoría de María Esther Cafure de Battistelli, Berta Kaller Orchansky, Hugo Alfredo Lafranconi, Aída Lucía Teresa Tarditti y Pilar Suárez Ábalos de López:** En razón del sentido de las decisiones precedentes, corresponde: **1. ADMITIR** en calidad de tercero interesado al Señor Carlos Emilio Bellotti en el presente proceso de revocatoria en contra del Señor Intendente de la Municipalidad de Córdoba y su legitimación para recurrir las decisiones emergentes de los órganos electorales pertinentes. **2. DECLARAR** que a la fecha el Honorable Concejo Deliberante no ha promovido proceso de responsabilidad política en contra del Intendente de la Municipalidad de Córdoba Doctor Germán Luis Kammerath (arts. 113 y sgtes. de la Carta Orgánica municipal); ni se encuentra promovido proceso de revocatoria en contra del citado funcionario (art. 146, ib.) razón por la cual no media el impedimento previsto en el art. 119 del citado cuerpo normativo. **3. HACER LUGAR** al recurso de apelación interpuesto por el Señor Carlos E. Bellotti, y en su mérito, revocar el Auto Interlocutorio Número Trescientos ochenta y dos, dictado por el Juzgado Electoral de la Provincia el día nueve de agosto del corriente año; y rechazar el resto de los cuestionamientos expuestos por el Sr. Germán Luis Kammerath en su contestación de agravios y en el recurso directo articulado en contra de la decisión de la Junta Electoral Municipal. **4. COSTAS POR SU ORDEN**, atento la naturaleza y lo novedoso de la cuestión debatida (art. 130 C.P.C. y C., aplicable por remisión del art. 13 de la Ley 8643). Así nos expedimos (Voto de los Vocales María Esther Cafure de Battistelli, Berta Kaller Orchansky, Hugo Alfredo Lafranconi, Aída Lucía Teresa Tarditti y Pilar Suárez Ábalos de López).
21. **Voto en Minoría de Domingo Juan Sesin:** En razón del sentido de las opiniones por mí vertidas al resolver las cuestiones anteriores, corresponde: **1. ADMITIR** en calidad de tercero interesado al Señor Carlos Emilio Bellotti en el presente proceso de revocatoria en contra del Señor Intendente de la Municipalidad de Córdoba y su legitimación para recurrir las decisiones emergentes de los órganos electorales pertinentes. **2. DECLARAR** que el Honorable Concejo Deliberante ha promovido proceso de responsabilidad política en contra del Intendente de la Municipalidad de Córdoba Doctor Germán Luis Kammerath (arts. 113 y sgtes. de la Carta Orgánica municipal) razón por la cual media el impedimento previsto en el art. 119 del citado cuerpo normativo, y por ello debe suspenderse el proceso de revocatoria iniciado en su contra. **3. NO HACER LUGAR** al recurso de apelación interpuesto por el Señor Carlos E. Bellotti, en contra del Auto Interlocutorio Número Trescientos ochenta y dos, dictado por el Juzgado Electoral de la Provincia el día nueve de agosto del corriente año. **4. COSTAS POR SU ORDEN**, atento la naturaleza y lo novedoso de la cuestión debatida (art. 130 C.P.C. y C., aplicable por remisión del art. 13 de la Ley 8643). Así me expido (Voto del Vocal Domingo Juan Sesin).
22. **Voto en Minoría de Luis Enrique Rubio:** En razón del sentido de las opiniones por mí vertidas al resolver las cuestiones anteriores, corresponde: **1. NO ADMITIR** en calidad de tercero interesado al Señor Carlos Emilio

Bellotti en el presente proceso de revocatoria en contra del Señor Intendente de la Municipalidad de Córdoba y su legitimación para recurrir la decisiones emergentes de los órganos electorales pertinentes. **2. DECLARAR** que el Honorable Concejo Deliberante ha promovido proceso de responsabilidad política en contra del Intendente de la Municipalidad de Córdoba Doctor Germán Luis Kammerath (arts. 113 y sgtes. de la Carta Orgánica municipal) razón por la cual media el impedimento previsto en el art. 119 del citado cuerpo normativo, y por ello debe suspenderse el proceso de revocatoria iniciado en su contra. **3. NO HACER LUGAR** al recurso de apelación interpuesto por el Señor Carlos E. Bellotti, en contra del Auto Interlocutorio Número Trescientos ochenta y dos, dictado por el Juzgado Electoral de la Provincia el día nueve de agosto del corriente año. **4. ADMITIR** la apelación propuesta por el Sr. Germán Luis Kammerath en los temas individualizados como puntos "A" y B" de la tercera cuestión, y rechazar la referida como "C" de la misma. **5. COSTAS POR SU ORDEN**, atento la naturaleza y lo novedoso de la cuestión debatida (art. 130 C.P.C. y C., aplicable por remisión del art. 13 de la Ley 8643). Así me expido (Voto del Vocal Luis Enrique Rubio).

**ANEXO II – LEGISLACIÓN**

- Constitución Provincial
- L. 8102 – Ley Orgánica Municipal
- L. 8234 – Normativa Electoral para Comunas
- L. 8455 – Sistema para renovar autoridades comunales
- L. 9572 – Régimen Jurídico de los Partidos Políticos
- Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba