



ACUERDO N° 1. En la ciudad de Neuquén, capital de la Provincia del mismo nombre, a los quince días del mes de marzo del año dos mil diecisiete, se reúne en Acuerdo el Tribunal Superior de Justicia con la Presidencia del **Doctor ALFREDO ELOSÚ LARUMBE**, integrado por los Sres. Vocales **Doctores RICARDO TOMAS KOHON, OSCAR E. MASSEI, EVALDO DARIO MOYA y MARIA SOLEDAD GENNARI**, con la intervención de la titular de la Secretaría de Demandas Originarias, **LUISA A. BERMUDEZ**, para dictar sentencia en los autos caratulados: **"MORAÑA CARLOS ALBERTO C/ MUNICIPALIDAD DE CUTRAL CÓ S/ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD"**, **EXPTE. N° 4794/2014**, en trámite ante la mencionada Secretaría de dicho Tribunal y, conforme al orden de votación oportunamente fijado, el **Doctor OSCAR E. MASSEI** dijo: **I.-** A fojas 08/20, Carlos Alberto Moraña se presenta y, en su carácter de Concejal Titular del Concejo Deliberante de Cutral Có, interpone acción autónoma de inconstitucionalidad, en los términos de la ley 2130 respecto de la Ordenanza N° 2418/13 de la Municipalidad de Cutral Có, sancionada por mayoría en la sesión ordinaria celebrada el 12 de diciembre de 2013 por el Concejo Deliberante de la dicha ciudad.

Manifiesta que la sanción obedeció a un proyecto enviado por el Departamento Ejecutivo, que propiciaba una enmienda a la Carta Orgánica Municipal (COM).

Transcribe la Ordenanza 2418/14, que, en su parte pertinente, dice:

"Artículo 1°: Enmiéndase el artículo 36 de la Carta Orgánica Municipal, el que queda redactado con el siguiente texto:

Artículo 36: La titularidad del Departamento Ejecutivo y administrativo municipal será desempeñado por un ciudadano designado con el título de Intendente Municipal. El Intendente será el candidato del partido político que obtenga la mayor cantidad de votos en las



elecciones convocadas al efecto. Durará cuatro (4) años en el ejercicio de sus funciones. Podrá ser reelegido.

Artículo 2: Enmiéndase el artículo 48 de la Carta Orgánica Municipal, el que queda redactado con el siguiente texto:

Artículo 48: *Los Concejales durarán cuatro (4) años en sus funciones y podrán ser reelegidos. El cuerpo se renovará en su totalidad al expirar aquel término.*

Artículo 3: comuníquese al Poder Ejecutivo."

Expresa que el texto original del artículo 36 reza:

"La titularidad del Departamento Ejecutivo y Administrativo Municipal será desempeñada por un ciudadano designado con el título de intendente municipal. El intendente será candidato del partido político que obtenga la mayor cantidad de votos en las elecciones convocadas al efecto. Durará cuatro (4) años en el ejercicio de sus funciones. Podrá ser reelecto por un nuevo período inmediato posterior, no pudiendo volver a ser reelegido para ese cargo sino con el intervalo de un período legal."

Asimismo, refiere que el original artículo 48 establece que "Los concejales durarán cuatro (4) años en sus funciones y podrán ser reelectos por un (1) período más. Para ser nuevamente elegidos, deberá transcurrir un período completo. El Cuerpo se renovará en su totalidad al expirar aquel término."

Afirma que, a través de la Ordenanza cuestionada se ha producido la reforma de la Carta Orgánica estableciéndose la reelección indefinida de intendentes y concejales, en franca violación con el artículo 305 de la Constitución Provincial, y de la misma Carta Orgánica Municipal.

En acápite aparte aclara que la Ordenanza individualizada mediante el número 2418 ha quedado promulgada por el transcurso del tiempo, ya que el Intendente no dictó el Decreto en tal sentido ni vetó la norma dentro de los plazos



previstos en el artículo 75 de la Carta Orgánica Municipal. Afirma que la norma no ha sido publicada, pero que ello sólo incide en su eficacia más no en su validez.

A continuación, se expone sobre el fundamento de la acción intentada.

Así, explica que la Ordenanza impugnada viola puntualmente el artículo 305 de la Constitución de la Provincia que establece que nadie puede ser reelegido en el mismo cargo, sea provincial o municipal, por más de un período constitucional consecutivo.

Refiere al fundamento que el entonces Intendente municipal expusiera en las consideraciones del proyecto enviado, el que transcribe:

"... La prohibición de reelección afecta los principios democráticos del sistema representativo de gobierno, porque impide a determinados ciudadanos ser candidatos a ocupar algún cargo electivo, por la mera circunstancia de haber ocupado el mismo cargo durante dos períodos y porque impide al pueblo el ejercicio pleno de su derecho a decidir su propio gobierno. Así, se afecta un derecho fundamental como es el de ser elegido, derecho que está asegurado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos de jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional). El primero de ellos, desde la sanción de la Constitución Provincial, no fue modificado por enmienda de 1994, ni por la reforma de 2006 y establece en su artículo 21: "...2) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público..." .

Razona que, a la luz de lo expresado en los fundamentos del proyecto de enmienda, la Constitución Nacional antes y después de la reforma de 1994, resultaría violatoria



de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, lo que, a su juicio, es absurdo.

Alega que la Ordenanza 2418/13 viola, además, los artículo 16 y 22 de la Constitución Provincial, ya que establece una suerte de privilegio a favor del entonces Intendente, Ramón Solano Rioseco y tres de los Concejales que votaron favorablemente, a saber Francisco Alberto Quevedo, Osvaldo Daniel Giménez y María Elena Paladino. Más aun, afirma que su parte, podría ser reelegido nuevamente, pese a que se encuentra cursando su segundo mandato. Estima que esta situación es claramente discriminatoria respecto del resto de los ciudadanos que fuera del ejercicio del poder, se encuentran imposibilitados de expresarse.

Señala que, en sus fundamentos, al citar Pactos Internacionales, el entonces Intendente incurrió en una omisión, dado que no mencionó el artículo 23.1 inciso c) de la Convención Americana de Derechos Humanos y del artículo 25 inciso c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en ambos casos establecen el derecho político de acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas.

Refuta el fundamento esgrimido relativo a que los límites impuestos a la reelección atentan contra el "derecho a elegir" del pueblo con cita de jurisprudencia del Máximo Tribunal Nacional que interpretó que las normas que limitan la reelección no vulneran principio alguno de la Constitución (vgr. "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c. Provincia de Santiago del Estero s/acción declarativa de certeza" y la causa "Ortiz Almonacid").

Argumenta que la voluntad popular respecto de la reelección fue plasmada en la Carta Orgánica dictada por los convencionales elegidos democráticamente aplicando el sistema de representación proporcional.



Refiere que otro de los argumentos brindados por el entonces Sr. Intendente, para fundamentar la enmienda, fue el de la "autonomía Municipal", en la inteligencia de que el artículo 305 de la Constitución Provincial vulnera la autonomía municipal que deben asegurar las Provincias, en virtud del artículo 123 de la Constitución Nacional.

Al respecto, puntualiza que el artículo 123 de la Constitución Nacional obliga a las Provincias a reconocer la autonomía municipal fijando su alcance y contenido, el que puede variar en cada Provincia, lo que permite a nuestra Constitución Provincial fijar el límite establecido en su artículo 305.

Señala que debe considerarse expresamente que la enmienda votada tendría inmediata aplicación para las próximas candidaturas, y en cuanto tal, permitiría la reelección del Intendente y algunos concejales que han sido electos bajo el sistema anterior, del cual no se agraviaron en su momento.

Posteriormente, se exploya respecto de las vulneraciones que la Ordenanza 2418 realiza al texto de la Carta Orgánica Municipal (COM).

a) Señala que la enmienda vulnera el artículo 7 apartado A inciso f) de la COM.

Dice que el Convencional local sujetó el régimen electoral municipal al establecido en la Constitución Provincial, y así lo expresó en su Carta Orgánica, en la Parte Dogmática.

Razona que, aun cuando no se hubiese plasmado en el texto originario de la COM la prohibición de reelección con el intervalo de un período para postularse nuevamente, hoy sería aplicable la limitación en orden a la remisión fijada en el artículo 7, y por supuesto, por disposición expresa del artículo 305 de la C.P.

b) Violación al artículo 195 de la COM.



Indica que el artículo 195 de la COM establece la posibilidad de introducir reformas por simple enmiendas, pero prevé:

“Por simples enmiendas que no alteren los derechos y garantías establecidos en la presente Carta, ni su espíritu, el Consejo deliberante podrá resolverlas con el voto de las dos terceras partes (2/3) de la totalidad de sus miembros debiendo ser ratificadas por la Honorable Legislatura Provincial. El presente Capítulo no podrá ser modificado por enmienda.”

Analiza los fundamentos del proyecto de enmienda que fuera aprobado por Ordenanza 2418 y, se detiene a considerar dos aspectos en particular: 1.- Si la modificación introducida a la COM es, sustancialmente, de aquellas habilitadas para ser realizada mediante enmienda y 2.- la necesidad o no de ratificación por la Legislatura Provincial.

Respecto a la primera cuestión, estima que la modificación sobre la posibilidad de reelección indefinida de ciertas candidaturas es una cuestión de fondo, que debía ser resuelta por reforma de la Carta Orgánica Municipal.

Respecto a la segunda cuestión, indica que la mayoría de las constituciones provinciales que permiten la introducción de reformas mediante enmiendas, sujetan las mismas a que sean aprobadas luego por consenso popular. Mas, en el caso de la Carta Orgánica de Cutral Có, dicha previsión no existe, y con la interpretación propiciada por los impulsores de la enmienda -respecto a la innecesariedad de ratificación legislativa de la misma (art. 195 última parte)-, se podría lograr una modificación de la COM con sólo un voto más que la mayoría simple -es decir, con el voto concurrente de sólo 6 concejales-.

Advierte que, de convalidarse tal interpretación, en Cutral Có resultaría más fácil modificar la Carta Orgánica por enmienda que sancionar la ordenanza de presupuesto,



decidir la municipalización de servicios públicos o contraer empréstitos, etc. ya que el artículo 69 de la COM exige para estos casos doble lectura con audiencia pública entre ambas sesiones.

c) Violación del artículo 66 de la COM.

Refiere que el art. 66 de la COM prevé "Los concejales deberán abstenerse de tratar y votar disposiciones que les afecten en lo personal, a excepción de aquellas que les hagan por igual con los demás ciudadanos".

Alega que cuatro de los nueve concejales que participaron en la sesión donde se sancionó la Ordenanza 2418/13, están cumpliendo su segundo mandato -entre los cuales se incluye-.

Supone que, si la reforma queda en pie, aquellos concejales que votaron a favor de la enmienda, se verían beneficiados por la misma en forma especial, dado que estarían en condiciones de presentarse nuevamente como candidatos a esos cargos electivos. Lo mismo aplica para quienes, votaron la enmienda y se encuentran cumpliendo su primer mandato legislativo, dado que la reforma los habilita a renovar sus candidaturas en forma ilimitada.

Agrega a todo lo expuesto que la enmienda tuvo un trámite exprés: fue presentada y aprobada en el término de una semana, lo que imposibilitó una amplia difusión sobre su contenido y un adecuado debate respecto a su necesidad.

Formula algunas observaciones relativas a la necesidad de admisión de la demanda aun cuando no haya sido publicada la normativa que impugna. Ofrece prueba, plantea caso federal y hace reserva de petitionar oportunamente la suspensión preventiva de la normativa.

II.- A fojas 22/24 obra dictamen del Sr. Fiscal General quien propicia que, de acreditarse la publicación de la normativa se declare la admisión de la acción. De lo contrario, propicia la inadmisibilidad.



A fs. 26 se requiere al Municipio -como medida previa- se adjunte copia certificada de la Ord. 2418/13 y se informe si la misma ha sido publicada en el Boletín Oficial de la Provincia u análogo comunal.

A fs. 44 el Municipio demandado adjunta copia de la Ordenanza impugnada e informa que ha sido publicada en el B.O. del 16/05/2014, cuya copia acompaña.

Consecuentemente, mediante RI N° 5/14, se declara la admisión formal de la acción. Se corre traslado al Municipio y al Sr. Fiscal de Estado.

III.- A fs. 70/83 la Municipalidad de Cutral Có, mediante apoderado y con patrocinio letrado se presenta y contesta demanda, solicitando se rechace la acción intentada con costas a la contraria.

Luego de realizar un repaso respecto de los argumentos brindados por el accionante, defiende la constitucionalidad de la enmienda dispuesta por Ordenanza 2418/13.

Al respecto, comienza por referirse al marco normativo bajo el cual tuvo lugar la sanción de la Ordenanza 2418.

Afirma que el art. 195 de la COM, se encuentra plenamente vigente, en su redacción original, oportunamente aprobada por la Convención Constituyente Municipal de Cutral Có.

Refiere que la ley 2125 fue declarada inconstitucional por este Tribunal Superior de Justicia, en ejercicio de su jurisdicción originaria, con efectos abrogatorios (causa "Arens" Ac. 580/99) porque la Legislatura Provincial se excedió en las facultades que le confería el entonces vigente art. 188 de la C.P., limitadas al control preventivo de constitucionalidad del conjunto de las disposiciones de las cartas locales, sin potestades para



enmendar o modificar norma alguna de las sancionadas por la Convención Municipal.

Advierte que el texto original del artículo 188 de la C.P. sufrió modificaciones, la última fue en la reforma de 2006. Como consecuencia de ello, dice, la Legislatura Provincial sólo puede formular observaciones, pero no aprobar ni rechazar la carta orgánica aprobada por los convencionales constituyentes municipales.

A continuación, refiere al artículo 195 de la COM, y precisa que la normativa prohíbe la modificación de la COM mediante "enmienda", en tres supuestos: a) cuando pueden afectarse derechos o garantías establecidos en la COM, b) cuando se altere el "espíritu" de la COM y c) si se refiere al capítulo XII de su propia reforma. En estos casos, aclara, la modificación debe hacerse mediante la convocatoria de una Convención Constituyente municipal.

Explica que, los incisos 1 y 3 no presentan dudas sobre su aplicación, pero distinta es la situación que se da con el supuesto especificado en el inciso 2), el que interpreta, debe ser analizado en cada caso concreto. Sostiene que, la potestad de analizar si la modificación propuesta vulnera el "espíritu" de la COM o no, es una facultad que le cabe al Concejo Deliberante, que es el órgano encargado de aprobar las enmiendas mediante la aprobación por mayoría agravada de dos tercios totales del cuerpo.

Se interroga sobre la posibilidad de que el criterio utilizado por el Poder Legislativo comunal para determinar que la reforma propuesta no es contraria al espíritu de la COM y por ello puede ser aprobada por enmienda, puede ser revisado por este Tribunal, arribando a la conclusión de que dicha potestad no está entre sus facultades ya que estima que el control que le cabe al Poder Judicial recae sobre los aspectos formales de la ley, pero no abarca el análisis sobre si las modificaciones pueden ser introducidas



por enmienda, ni tampoco la razonabilidad de las mismas. Lo contrario, dice, importaría sustituir la valoración política que sólo le cabe al Legislativo.

Controvierte la doctrina sentada en el fallo Crocco (Ac. 308/94), donde se sentó el principio contrario, dado que afirma, ello importa una clara afectación al sistema democrático y violenta el principio de división de los poderes que impide que cualquiera de ellos se arrogue atribuciones de los otros.

Por ello, estima que si la mayoría agravada del Concejo Deliberante valoró que la sanción de la enmienda impugnada no alteraba el espíritu de la COM, ese juicio es definitivo y no es revisable.

Argumenta en torno a la innecesariedad de ratificación legislativa, dado que estima inaplicable la última parte del artículo 195 de la COM porque la facultad de la Legislatura Provincial de ratificar las COM fue derogada en la última reforma constitucional.

Controvierte la alegada violación del artículo 66 de la COM, en tanto afirma que de aceptarse la interpretación que formula el accionante, los concejales nunca podrían modificar ninguna norma electoral, porque siempre los afectaría en lo personal.

Señala que el sentido de la norma no es impedir que los Concejales voten y sancionen normas generales, destinadas a reglar la conducta de un número indeterminado de personas en el ámbito de validez material, temporal y espacial del ordenamiento jurídico, sino que participen de la sanción de normas de carácter especial o particular que los afecten directamente.

Refuta la pretensa vulneración del artículo 7 apartado A inciso f) de la COM, en la inteligencia de que lo allí previsto sólo se trata de una declaración, porque no se refiere a un ningún derecho individual ni a una forma de



hacerlo efectivo sino a una "manifestación de ánimo o de la intención", lo que le resta carácter de norma jurídica por ausencia de amenaza de sanción para el caso de incumplimiento.

Interpreta que no podría ser de otro modo, dado que la propia COM establece normas electorales diferenciadas de las que establece la C.P. como por ejemplo, las que crean la Junta Electoral Municipal y fijan sus atribuciones, bajo las cuales se han desarrollado las elecciones municipales por más de 20 años.

Indica que la frase "régimen electoral" que prevé el artículo 7 de la COM, se refiere al conjunto de normas que rigen la actividad electoral, esto es, lo relativo a electores o a elecciones pero está referido a aquellas normas que acuerdan las atribuciones del cargo, y otras cuestiones generales, como la de sus requisitos, residencia, reemplazo, etc. las que estima se enmarcan en el sistema de gobierno.

Bajo estos postulados, concluye que la Ordenanza 2418/13 no se encuentra referida al régimen electoral, sino al sistema de gobierno y por ello, no vulnera la previsión del artículo 7 de la COM.

Desestima por inconsistente el argumento del "tratamiento exprés" de la normativa, dado que se cumplieron con todos los pasos necesarios para la sanción de la normativa.

Reconoce que el texto de la COM regla la reelección de modo distinto de lo que prescribe el texto constitucional provincial en su artículo 305, pero afirma que tal cláusula es inconstitucional por vulnerar la autonomía municipal (prevista en el art. 123 de la Címera Nacional) y los Pactos Internacionales de igual jerarquía.

Argumenta en torno al concepto de autonomía municipal, concluyendo que en este orden de gobierno, a quien corresponde, por principio, establecer su organización institucional es al Municipio. De suerte tal que, estima, la



norma de la Constitución neuquina que regula la materia, excede su ámbito propio para penetrar en la jurisdicción reservada a los municipios con plena autonomía que, en el caso de Cutral Có, se traduce en la vigencia de su Carta orgánica.

Asimismo, afirma que el artículo 305 de la C.P. trasgrede los instrumentos jurídicos internacionales sobre derechos políticos y electorales con jerarquía constitucional, a saber: a) la Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 21, b) la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, art. 20, c) la Convención Americana de Derechos Humanos, art. 23 y d) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25; en tanto garantizan los derechos de a) de participar en el gobierno del país, directamente o por representación, b) de ser elegidos o acceder, en condiciones de igualdad, al ejercicio de las funciones públicas, cuyo desempeño constituye un deber, c) que tales derechos no sean restringidos en forma indebida.

Con base en ello, afirma que el artículo 305 de la C.P. vulnera el derecho de elegir y de ser elegido.

Manifiesta que la posibilidad de reelección ilimitada no afecta el principio republicano de gobierno, dado que la periodicidad en los mandatos no se altera, desde que aun con elección consecutiva, ésta siempre será periódica. Destaca que en el derecho constitucional comparado, ambas soluciones son admisibles y tienen efectiva vigencia.

Por el contrario, dice, la limitación a la reelegibilidad afecta al sistema democrático, porque condiciona el derecho del ciudadano de elegir libremente y de presentarse como candidato para ser elegido.

Afirma que la circunstancia que impide al Intendente municipal y a cuatro concejales en función (y sólo a ellos) que puedan presentarse como candidatos a su reelección, los coloca en clara situación de desigualdad



respecto de los demás ciudadanos, vulnerando el artículo 16 de la C.P.

Finalmente, asevera que el artículo 305 de la C.P. no es razonable desde que no guarda adecuada proporción con los fines propios del sistema democrático, sistema que surge y se funda en la soberanía del pueblo, que lleva ínsito, por ser de su esencia, el autogobierno ciudadano.

Por ello, solicita que este Cuerpo declare que la Ordenanza Nro. 2418/13 está legítimamente vigente, y resulta plenamente aplicable porque la norma que podría infringir, el artículo 305 de la C.P. es inconstitucional y no resulta aplicable a la Municipalidad de Cutral Có.

Hace reserva de caso federal y formula petitorio.

IV.- A foja 55/6 la actora solicita la suspensión de la vigencia de la Ordenanza 2418/13, en los términos del artículo 6 y sptes. de la Ley 2130.

A fs. 84 el Fiscal de Estado de la Provincia del Neuquén toma intervención.

Previa contestación del traslado de la cautelar por el Municipio demandado (fs. 91/92) y producido el dictamen del Sr. Fiscal General (fs. 94/102) se dicta la R.I. Nro. 1/15 por medio de la cual se dispone la suspensión de la vigencia de la Ordenanza Nro. 2418/13, previa caución juratoria del accionante, la que es prestada a fs. 111.

V.- A fs. 113 se declara la cuestión como de puro derecho y se pasan los autos en vista Fiscal.

A fs. 114/123 el Sr. Fiscal General emite su dictamen, propiciando se acoja la demanda y se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza 2418/13, con los efectos previstos en el artículo 16 de la C.P.

Funda su conclusión en la existencia de colisión con el artículo 305 de la C.P. que tuvo por finalidad lograr la "alternancia en los cargos electivos" como forma de limitar el poder político, lo cual encastra a la perfección y es



congruente con el sistema Nacional y el de la gran mayoría de las Provincias argentinas.

Bajo esas directivas, concluye, es indiscutible que una norma que enmienda una Carta Orgánica ha de respetar todo el marco constitucional provincial, de la misma forma en que éste debe necesariamente adecuarse y conformarse con la Constitución Nacional, porque la Constitución Provincial es a las Cartas Orgánicas, lo que la Constitución Nacional es las normas fundamentales provinciales.

VI.- A foja 124 se dicta la providencia de autos, y encontrándose firme y consentida coloca las actuaciones en condiciones de dictar sentencia.

VII.- Conforme se ha expedido este Tribunal en reiteradas oportunidades, cada vez que le toca ser árbitro final de la interpretación y aplicación de cláusulas constitucionales provinciales, la tarea aparece ardua y compleja, habida cuenta que la resolución que se adopte, trasciende la esfera particular de los involucrados directamente en el proceso, para influir sobre la comunidad toda. Sin lugar a dudas, toda declaración de inconstitucionalidad, constituye una de las más delicadas funciones a cargo de un Tribunal de Justicia.

"Hasta arribar a ese extremo (declaración de inconstitucionalidad), el itinerario a seguir debe dejar margen a una interpretación conciliadora que permita entender a la norma con un alcance 'no inconstitucional', o sea, a la inversa, con un alcance que la engarce congruente y satisfactoriamente en y con la Constitución, porque con ello se preserva el orden jurídico constitucional y porque esta postura guarda coherencia con el precepto general que regla la presunción de constitucionalidad de los actos legislativos y ejecutivos; que hace que quien alegue la inconstitucionalidad de una norma deba probarlo" (cfr. en igual sentido, Linares



Quintana, "La constitución interpretada", p. XIX, Ed. Depalma, 1960).

En esta última línea, la interpretación constitucional supone partir de la base que la Constitución es un todo armónico no escindible, que no puede fraccionarse en su intelección.

Así, como toda Constitución formal, el texto local se presenta, al decir de Bidart Campos, como un complejo normativo que obliga a interpretarla como conjunto, esto es, a correlacionar y coordinar unas normas con otras, por formar todas ellas parte de una unidad normativa (o plexo) coherente; presenta, además, a sus cláusulas o normas, con una generalidad y apertura tales, que habilitan la realización de opciones legislativas múltiples, extremo que si bien es cierto no autoriza a afirmar que cualquier solución es compatible con la Constitución, evidentemente determina un amplio campo de elección entre las posibles alternativas.

La pretensión ha sido deducida por el actor en el específico y extraordinario ámbito de la acción autónoma de inconstitucionalidad, caracterizada por la derogación con alcance general de la norma contraria a la Constitución Provincial (art. 16 de la Constitución Provincial).

El particular efecto abrogatorio que se acuerda al pronunciamiento determina que el examen constitucional deba ser aún más riguroso y estricto, en punto a la verificación del cumplimiento de los recaudos formales y sustanciales establecidos en la Constitución y reglamentados por la Ley 2130.

En este orden, para que proceda la "acción de inconstitucionalidad" (enmarcada en el sistema de control concentrado y no difuso de constitucionalidad), debe ser claro que la norma que se impugna es violatoria de la Constitución Provincial.



Luego, es decisiva la demostración de la violación constitucional y que ésta lo sea, no con relación a cualquier manda, sino a una expresamente contenida en la Norma Fundamental Provincial porque de lo que se trata justamente es de mantener la supremacía de la Constitución Provincial. Nuestra Ley Suprema Provincial ha establecido un sistema de abrogación consecuente con el principio de supremacía de la Constitución.

Desde esta perspectiva, se analizará el planteo formulado por el actor.

VIII.- Este Tribunal, desde sus inicios, en distintas oportunidades, ha enfrentado la misión de ejercer el control constitucional que exige esta especialísima acción respecto de procesos que llevaban ínsita reformas o enmiendas a Cartas Orgánicas Municipales-vgr. "Baca Cau" (480/95), "Berbel" (Ac. 447/96), "Aspitia" (Ac.649/00)-, o de la Constitución Provincial -ej. "Crocco" (Ac. 308/94), "Asociación de Magistrados" (Ac. 5/16)-.

Cabe traer a colación, en particular, el análisis efectuado en el precedente "Aspitia" (Ac. 649/00), donde el Tribunal debió ejercer su jurisdicción constitucional originaria respecto de una enmienda efectuada a una Carta Orgánica -en ese caso, del Municipio de Zapala- y para ello, analizó si la autonomía municipal podía ser erigida como valladar respecto del control sobre el ejercicio del poder constituyente derivado.

En dicha oportunidad, el Tribunal expresó *"Alejados ya del primigenio perfil autárquico acordado a los municipios, en cuanto merecieran la calificación de simples delegaciones de los mismos poderes provinciales, circunscriptos a fines administrativos, previstos por la Constitución Nacional como entidades del régimen provincial y sujetos a su propia legislación (cfr. CSJN in re "Rivademar c.Municipalidad de Rosario), a partir de la reforma del año 1994, nítidamente se*



contornea como una autoridad jurídico política; una comunidad natural con vida propia e intereses específicos, traduciéndose la exigencia establecida en el art. 5 de nuestra Carta Magna, consistente en asegurar su régimen municipal, en la necesidad de implementar, en cada jurisdicción, la institución del municipio con un status que lo diferencie del resto de la administración provincial, y dotado de atribuciones suficientes para llevar a cabo el gobierno y administración de los asuntos comunales.

Desde éste vértice debe destacarse, que aún antes de la consagración expresa de la autonomía municipal en el artículo 123 de la Constitución Nacional, en el ámbito local, la inclinación natural del constituyente lo fue en claro favor de ésta, plasmándose en la estructuración del régimen municipal previsto en los artículos 11 y 184 de la Constitución Provincial.

Concretamente, al hablar de autonomía, nos estamos refiriendo a los distintos aspectos que el concepto engloba, tales como el político, o sea, la posibilidad de elegir a sus autoridades; el económico-financiero y administrativo, que implica tanto la libre recaudación e inversión de las rentas como la prestación de los servicios públicos y las demás funciones sin dependencia de otro orden gubernamental, como así también el institucional, es decir, la facultad de sancionar sus propias normas locales, pero siempre -huelga decirlo- dentro de los límites fijados por las constituciones provinciales.

Ahora bien, como dijera, nuestra Constitución consagra la autonomía municipal, dividiendo a las comunas en orden a la cantidad de habitantes, en tres categorías, acordando a las incluidas en la primera de ellas -tal el caso del municipio zapalino- la facultad de dictarse su propia carta orgánica.



En este orden de ideas, y como ya lo señalara este Cuerpo, "la carta orgánica de un municipio constituye a nivel de la comunidad local, lo que la Constitución lo es a los distintos estados provinciales y a la unión de todos ellos en el Gobierno Federal. Esto quiere decir, que las cartas orgánicas son esas normas fundamentales que estructuran la vida comunitaria y el gobierno de la misma, exponiendo los lineamientos básicos que traducen, en términos jurídicos, lo que la sociedad quiere y pretende de su gobierno local y de la convivencia social..." (cfr. Acuerdo 447/96 "Berbel Marcelo y Otros s/Acción de Inconstitucionalidad").

Reconocido así el goce de cierto grado de autodeterminación local a los municipios, que ejercido dentro de los lineamientos y límites que establece el ordenamiento provincial pasa a configurar la autonomía municipal, mutatis mutandis, las cartas orgánicas municipales se encuentran en la misma situación en que se hallan las constituciones provinciales en relación a la nacional, y como lógico correlato de ello, nos sitúa en el ámbito del Poder Constituyente de tercer grado, tal el municipal.

Perfilada así la cuestión, arribamos al segundo interrogante a dilucidar, esto es, lo relativo a si es posible la declaración de inconstitucionalidad de la enmienda, planteo que tiene delineada su suerte a partir del criterio sustentado por este Tribunal Superior de Justicia, en autos: "Baca Cau Luis Alberto s/ Acción de inconstitucionalidad" (Expte. B-159.890/95).

Tal como claramente lo desarrolla Cueto Rúa, la pregunta ofrece dos matices diferenciales, encontrándose ambos controvertidos en autos: a) ¿Es posible declarar inconstitucional una reforma introducida a la Constitución (en el caso carta orgánica, aclaro) ajustándose estrictamente al procedimiento que la misma señala aunque la reforma contradiga sustancialmente los "principios" jurídicos que la informan? ;



b) *¿Es posible declarar inconstitucional una reforma introducida a la Constitución por Convención Constituyente, apartándose del procedimiento que la Constitución señala?*

Como ya lo adelantara, a partir del precedente citado, la respuesta afirmativa se impone. Es que como lo sostuviera en dicha oportunidad este Tribunal, "...toda reforma constitucional que se haga violando tanto los límites procedimentales como los sustanciales, es inconstitucional, y así puede ser declarada judicialmente..." agregándose "...en lo que toca a nuestro derecho público provincial, puede decirse, que no sólo la justicia puede declarar la inconstitucionalidad, sino que debe hacerlo si así correspondiere en virtud de la disposición expresa del art. 30 de la C.P., que estatuye que "toda ley, ordenanza, decreto u orden contrarios a esta constitución, no tienen ningún valor y los jueces deben declararlos inconstitucionales", agregando luego en su segundo apartado la sanción de caducidad de la norma inconstitucional cuando así sea declarada por este Tribunal Superior de Justicia en ejercicio de su jurisdicción originaria; tal el control jurisdiccional que hoy nos convoca..."

Podemos así afirmar que el control judicial de constitucionalidad de la enmienda a una carta orgánica como texto constitucional de tercer grado, encuentra su justificación y razón de ser, en la circunstancia de que estando el ejercicio del poder constituyente derivado circunscripto a determinados límites, no es concebible que sean desconocidos, so pena de configurarse un sistema jurídico que sin control, mal podría ser considerado como derecho fundamental comunal.

Por ello -y aún sin desconocer que quizás el punto más conflictivo de la teoría del poder constituyente sea el relativo a sus límites, por la indudable connotación política que en muchos casos la tarea constituyente encierra- entiendo



que en tales casos cabe la intervención judicial, encargada de efectivizar el control, mediante la declaración de inconstitucionalidad de la reforma o enmienda, cobrando así plena operatividad su prístino rol de guardián de la Constitución."

Compartiendo este Tribunal los claros conceptos vertidos en el precedente citado, cabe concluir que la cuestión planteada es justiciable y, en virtud de ello, corresponde avanzar en el análisis de la validez constitucional de la controvertida enmienda.

IX.- El conflicto constitucional traído a resolución se encuentra circunscripto a determinar si la enmienda a la Carta Orgánica del Municipio de Cutral Có, dispuesta por Ordenanza 2418/13 -en tanto habilita la reelección indefinida en los cargos de intendente y concejales- vulnera los parámetros constitucionales fijados en el artículo 305 de la Constitución Provincial o, si la autonomía municipal, puede erigirse como valladar que imposibilita extender la manda de la Carta Fundamental provincial a la comuna.

El planteo actoral se estructura en un doble eje argumental.

Desde el **punto de vista procedimental**, sostiene que la utilización de la enmienda prevista en el artículo 195 COM, se presenta como un procedimiento erróneo, puesto que la naturaleza sustancial de su objeto, excede los límites impuestos por dicho precepto al contrariar el espíritu de la carta.

Más allá de ello, y ya desde el **aspecto sustancial**, entiende que la reforma -tal la califica- en orden a su objeto sería igualmente inconstitucional, al exceder la esfera de la autonomía municipal por contrariar la Constitución Provincial, en su artículo 305 que prescribe: *"Nadie puede ser reelegido en un mismo cargo, sea provincial o municipal, por más de un*



(1) periodo constitucional consecutivo. No se considerará en ningún caso el mandato ejercido para completar un período constitucional. Sólo podrán ser reelegidos nuevamente luego de transcurrido un (1) periodo constitucional".

Asimismo, controvierte el contenido de la enmienda por vulnerar, a su juicio, otras cláusulas de la propia Carta Orgánica que modifica.

Ahora bien, si como se señalara, debemos situarnos en el campo de la teoría del Poder Constituyente, se impone partir de la premisa de que dicho poder, en su faz "constituida" o "derivada", es esencialmente limitado, por cuanto a diferencia del originario -aparte de las restricciones que puedan surgir del derecho natural- está sujeto al procedimiento, a las condiciones y hasta a las prohibiciones que establezca el texto constitucional que le da origen.

Bajo este prisma, corresponde a este Tribunal Superior de Justicia, en pos de la tutela de la supremacía constitucional, realizar una intelección de las disposiciones de la Ordenanza 2418/13 cuestionadas, a los fines de determinar la pertinencia o no de las censuras endilgadas a las mismas.

X.- La forma republicana de gobierno se caracteriza por una serie de elementos que la doctrina suele describir a través de las siguientes notas: a) división de poderes, b) elección popular de los gobernantes, c) periodicidad en el ejercicio del gobierno, d) publicidad de los actos de gobierno, e) responsabilidad por esos mismos actos, f) igualdad de los individuos. Sistematizando tales características, la república requiere el origen o la formación de los órganos del poder (gobernantes) a través de la elección por parte del pueblo; la renovación temporaria; el control popular de la gestión gubernativa, que presupone el conocerla (publicidad) y el hacerla responsable (cfr. Bidart



Campos, Germán J. "Lecciones elementales de política", 5 ed. Ediar, Bs. As. 1996, pg. 255).

Respecto al señalado extremo de "periodicidad", se ha sostenido que en una república las funciones de gobierno se ejercen por períodos breves, siendo ésta una característica del sistema (cfr. LoñFelix y Morello, Augusto M. Lecturas de la Constitución, Lexis Nexis, Abeledo Perrot, Bs. As. 2004, p. 755).

Mas, si profundizamos en el esquema constitucional neuquino los constituyentes no sólo quisieron asegurar la "periodicidad de los cargos electivos", como requisito sustancial de la forma republicana de gobierno, sino que además, se inclinaron por la "alternancia" en su formulación.

Señala al respecto Sabsay que "La alternancia en el ejercicio del poder constituye uno de los principios fundamentales de la democracia. Su razón de ser se basa en la necesidad de evitar todo continuismo al frente del gobierno que importe una personalización del poder contraria al espíritu del Estado de Derecho. Este requisito adquiere particular importancia cuando se hace referencia al Poder Ejecutivo. Es precisamente en el interior del órgano administrador donde la inobservancia de esta regla puede provocar las situaciones más reñidas con los principios republicanos. El fenómeno se acentúa en el presidencialismo, ya que esta forma de gobierno sólo reconoce mecanismos absolutamente excepcionales para el acortamiento de los mandatos presidenciales que se encuentran en curso de cumplimiento." (Sabsay, Daniel Alberto "El presidencialismo y la reelección presidencial", A.A.D.C. Conferencia brindada en las Jornadas de Derecho Constitucional, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 8 y 10 de Abril de 2015, publicado en: aadconst.org.ar/revistadigital/wp-content/uploads/2015/06/Sabsay.pdf).



Perez Hualde complementa tal concepto al expresar que "carece de sentido una mayoría sin la presencia de una minoría que cuente efectivamente con la posibilidad de ejercicio de su espacio de existencia democrático. La "periodicidad" complementada necesariamente por la posibilidad efectiva de "alternancia" en el poder, que excluye o que, en cualquier caso, limita -por lo menos- necesariamente a la reelección, es un recurso y una estrategia para asegurar valores democráticos y republicanos y para contribuir con su presencia efectiva a la configuración del régimen del Estado donde ella funciona." (Pérez Hualde, Alejandro, "La reelección", Suplemento Constitucional 2013 (febrero). LL 2013-A-870).

Estas directrices son las que motivaron al constituyente neuquino a introducir, en la reforma de 2006, la cláusula del artículo 305, mediante la cual se restringe la posibilidad de "reelección indefinida", inclinándose claramente por la alternancia en los cargos públicos como una previsión de fortalecimiento de la salud republicana.

Así, en el debate constituyente, la convencional Lozano (MPN) miembro informante del Despacho de Comisión, destacó: *"Mediante la propuesta de reforma que se presenta al recinto de esta Convención Constituyente, el Despacho General de la Comisión de Reforma Política, Poder Judicial y Órganos de Control ha aconsejado que ningún ciudadano pueda ser reelecto más de una vez en forma consecutiva para ejercer funciones en cargos electivos, ya sea provinciales o municipales."*

La introducción al nuevo texto constitucional de tal propuesta, cuenta con una fundamentación de carácter política como también de índole moral, en mérito de las consideraciones que expondré a continuación.

El ejercicio de la política no puede ni debe estar escindida de la ética, dado que la misma integra uno de los



pilares de las repúblicas en general y de los modelos democráticos en particular. La moral y la política no son meros elementos de estudios de gabinete, por el contrario, hacen a las fundaciones de los pueblos que se precien de respetar sus tradiciones sin abandonar su proyección permanente al futuro.

Por otra parte, lo anterior responde al clamor de las sociedades que en la actualidad han agudizado sus reclamos de transparencia, equidad y moderación en la actividad política. En definitiva, lo que se procura es el más auténtico y amplio ejercicio de las libertades republicanas.

Las mujeres y hombres que hacemos de la política la manifestación más apasionada e íntima de todos nuestros anhelos en pos de la salvaguarda y el afianzamiento de la democracia como de nuestras ideas con el respeto sobre las posturas de los adversarios, no implica que en determinados estadios se deba perdurar indefinidamente en el tiempo. Por ello es que se traduce, por una parte, en un estancamiento de los diferentes planteles de las dirigencias más nobles que pugnan por alcanzar en las estructuras partidarias a través de las candidaturas respectivas que les permita acceder a cargos electivos dentro del sistema de gobierno algún lugar destacable en que puedan demostrar talentos y valentías.

Y, por el otro, de continuarse en las actuales condiciones se produce el inexorable anquilosamiento de la vida republicana que debe ser dinámica, cambiante y pujante, generando en algunos casos situaciones de verdaderos feudos, con el dominio absolutista de algunos y su contracara, que es la dependencia de las comunidades que resulta intolerable para la salud de cualquier dirigencia política. Las libertades como el ejercicio de los derechos políticos no deben ser utopías, sino realidades. Por tal motivo, cuando se reanudó nuestra vida democrática, hace más de veinte años, se establecieron ciertos parámetros que con el transcurso del tiempo han



requerido de ciertos reajustes modificándose algunas normas para estar a la altura de los tiempos que corren. Prueba de ello, es que en nuestra Provincia del Neuquén, en el año 1994, mediante una enmienda a nuestro texto constitucional, se dispuso entre otras modificaciones abandonar la injusta y arbitraria composición de la Legislatura, ya que como se recordará el primigenio artículo 66, inciso 4), establecía textualmente: "Las bases a las que se ajustará la Ley Electoral serán las siguientes: Al partido que obtenga la mayoría de los sufragios se le otorgarán las tres quintas partes de las bancas, las dos quintas partes restantes se otorgarán al partido que lo siga en cantidad de sufragios", lo que resultaba a todas luces antidemocrático, en virtud de que se dejaba a sectores diversos de la sociedad sin representantes en la Legislatura, impidiéndoles expresar sus ideas tanto políticas como la de participar en las decisiones de cuestiones relacionadas con temas que hacen a la cotidianeidad de la vida de todos y cada uno de los ciudadanos, máxime cuando uno de los principios rectores de nuestro sistema es que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes, conforme lo establece el artículo 22 de la Constitución nacional. En tanto que el artículo 17 de nuestro texto constitucional provincial dispone: "Nadie podrá atribuirse la representación ni los derechos del pueblo ni peticionar en su nombre".

La potestad que otorga la ciudadanía a sus representantes no sólo debe tener el límite que el Derecho por medio de las distintas normas impone, sino que además debe ir acompañado con una restricción en el tiempo, ya que contar con la posibilidad de una reelección para el cargo electivo en particular le confiere el margen de actuación suficiente para que el dirigente en cuestión haya tenido las oportunidades más que necesarias para demostrar y concretar sus proyectos y promesas electorales formuladas a la ciudadanía.



La reforma propuesta, si me permite expresar, es una vuelta más de tuerca en atención a que avanza consagrando la jerarquización de la actividad política y horizontaliza las hasta ahora rígidas estructuras electorales. Con esa incorporación se propugna la constante renovación impidiendo que diferentes estadios permanezcan estancos generando, en la mayoría de los casos, el agotamiento de las estructuras políticas y el alejamiento de las nuevas clases de dirigentes, en razón de que se encuentran imposibilitados de acceder a candidaturas que les permitan esbozar sus proyectos políticos."

Cabe destacar que el actual artículo 305 fue incorporado conforme fuera votado, por unanimidad, en el seno de la Comisión de Reforma Política, Poder Judicial y Órganos de Control, despacho firmado por los convencionales Castiglioni, Salvatori, Novoa, Cerda, Gentile, Ortíz, Prieto, Menestrina, Lozano, Mazzone, Nahuel, Otharán. Asimismo, el Presidente de la Comisión de redacción, Convencional Hugo Nelson Prieto, avaló su texto, conforme surge de la transcripción del debate constituyente (cfr. Reunión 5, 2a. SESION ORDINARIA, del 2 de febrero de 2006).

Luego, como se advierte, del debate que precedió a la incorporación del artículo 305 de la Constitución Provincial y de su letra, se deriva su designio, que no es otro que asegurar la alternancia en la titularidad de los diferentes departamentos no sólo del Gobierno Provincial, sino también de sus equivalentes municipales.

Ello responde a la convicción de que la adopción del principio democrático de alternancia en el mando se postula como un mecanismo adecuado para evitar la perpetuación de las personas en la ocupación de cargos gubernativos electivos (cfr. TSJ Córdoba "Córdoba -Dpto. Capital- Frente Grande...", Auto N° 96 de fecha 30/12/2010).



Desde esta plataforma, no existe margen para justificar la procedencia de la enmienda realizada a la Carta Orgánica de la ciudad de Cutral C6, en tanto permite la reelección indefinida para las candidaturas de Intendente y Concejales, en abierta violación al principio de periodicidad y alternancia en el ejercicio de los cargos electivos, previsto en el artículo 305 de la C.P.

XI.- En función de lo expuesto, no es admisible sostener -como lo hace la demandada en su responde- que las normas limitadoras de la reelección son lesivas de principios constitucionales, ya que, justamente, buscan preservar uno de los caracteres fundantes de nuestro sistema de gobierno establecido por la Constitución.

Ya la Corte Suprema de Justicia de la Nación, tuvo oportunidad de expedirse sobre el punto, al señalar que "la exigencia de un intervalo de un período para posibilitar la reelección no vulnera ninguno de los principios constitucionales que hacen a la estructura del sistema adoptado por la Constitución Nacional, ni los derechos políticos que reconocen a los ciudadanos esta Ley Fundamental y los tratados y convenciones sobre derechos humanos que, con igual jerarquía, incorpora a la Carta Magna el art. 75, inc. 22 de la reforma introducida en 1994, pues la forma republicana de gobierno -susceptible, de por sí, de una amplia gama de alternativas justificadas por razones sociales, culturales, institucionales, etc.- no exige necesariamente el derecho de los gobernantes a ser nuevamente elegidos" ("Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa", Sentencia del 6/10/1994, Fallos 317:1195).

En esta línea se inscribe el voto del Dr. Petracchi en "Ortiz Almonacid" cuando señala que "las normas que limitan la reelección de quienes desempeñan autoridades ejecutivas no vulneran principio alguno de la Constitución Nacional, siendo



uno de los pilares fundamentales –sino el más– del sistema democrático adoptado por nuestra Constitución, el límite de la duración de las funciones presidenciales" (Fallos 322:385)

XII.- El análisis de la cuestión bajo el prisma de la igualdad no doblega la conclusión a la que se arribara, desde que constituye jurisprudencia constante de nuestro Máximo tribunal "que la garantía de la igualdad ante la ley consagrada por el art. 16 de la Constitución Nacional no obsta a que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considera diferentes, con tal que la discriminación no sea arbitraria ni importe ilegítima persecución o indebido privilegio de personas o grupo de personas, aunque su fundamento sea opinable" (CSJN Fallos 310: 849, 943, 1080; 311: 1042, 1451, 2781; 312: 812, 840).

Explica con claridad Sabsay, que "en materia de derechos políticos debe distinguirse claramente entre el sufragio activo y el sufragio pasivo. Respecto al primero el derecho vigente debe asegurar a todos los ciudadanos su calidad de electores, siempre que no se dé alguna de las causales excepcionales de edad, nacionalidad, incapacidad, etc., de manera de poder sufragar en los distintos comicios de elección de autoridades. Mientras que en lo que hace al derecho a ser elegido, pueden darse requisitos distintos de fuente constitucional según cual sea el cargo que se aspire ocupar. Por ejemplo cuando se trata de evitar que la misma persona pueda acceder al poder ejecutivo de manera continuada e ilimitada en el tiempo. Pues bien, el límite de tiempo acá actúa como uno de los elementos que definen el perfil institucional del órgano en cuestión, el que ha sido establecido en aras de satisfacer el interés general de la comunidad. El mandato constitucional de ningún modo está dirigido a proscribir, sino que ha puesto el acento en el interés general de los ciudadanos a ser gobernados de conformidad con los postulados de la democracia, y no en el de



ellos como potenciales candidatos a ser electos y reelectos para un determinado cargo" (cfr. artículo cit.).

Sobre la base de ello, solo se configuraría una violación al principio de igualdad, si se le impidiera el acceso a un cargo a algún candidato hallándose en idéntica situación que otro.

Ello no acontece en el caso de autos toda vez que la Constitución veda de igual forma a todos aquellos que hayan ejercido un cargo provincial o municipal por más de un periodo constitucional consecutivo, a ser nuevamente elegido para dicho cargo. Y, ni siquiera la prohibición es absoluta, sino que exige como requisito habilitante para ser elegido nuevamente, que "hubiera transcurrido un periodo constitucional completo".

Esta limitación relativa, es sólo de tipo funcional, en tanto no se proscribe a ningún candidato, sino sólo se inhibe la posibilidad de presentarse nuevamente y en forma inmediata a aquellos que ya hayan ejercido el cargo por dos periodos consecutivos.

XIII.- Desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, no puede afirmarse que la restricción constitucional neuquina importe una vulneración de un derecho sustancial que conlleve la responsabilidad internacional del Estado Argentino.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, ha señalado que "el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos persigue la efectiva operatividad de los derechos políticos en la jurisdicción interna de los estados y por tal motivo garantiza el derecho electoral activo y pasivo prohibiendo cualquier arbitrario cercenamiento. Más de sus disposiciones no es posible extraer un intento de prescribir como deben ser las estructuras concretas de poder en esos estados, ni menos aún, una directiva que autorice o vede la reelección."



Y agregó que "el establecimiento y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen *per se*, una restricción indebida ya que esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones (conf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama vs. Nicaragua, sentencia del 23 de junio de 2005). En razón de ello, se admite la validez de su reglamentación en la medida en que ésta observe los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática (Corte Interamericana, fallo cit.)" (CSJN U. 58.XLIX. "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa de certeza").

La obligación que se deriva del art. 23.1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, en cuanto establece el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, se encuentra referida a la obligación positiva que tienen los Estados partes en diseñar un sistema que permita la elección de los representantes para que conduzcan los asuntos públicos. Pero, de ello no se deriva que se imponga un sistema electoral determinado, ni una modalidad determinada de ejercer los derechos de votar y ser elegido.

Por su parte, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, cuya redacción es similar a las disposiciones de la Convención Americana, también establece parámetros amplios en los que se refiere a la regulación de los derechos políticos por parte de los Estado firmantes.

Conforme lo expresa Bidart Campos, "Tales tratados regulan derechos políticos y electorales, pero no diseñan una estructura de poder. Las normas constitucionales que vedan o limitan las reelecciones no lastiman ni el derecho a ser elegido de quienes no pueden serlo, ni el derecho a elegir de los que desearían la reelección, ni los derechos humanos



emergentes de tratados internacionales, ni el poder electoral del pueblo que confiere legitimidad de origen a los gobernantes, ni la igualdad constitucional prohibitiva de discriminaciones arbitrarias, ni el derecho de los partidos a proponer candidaturas al electorado" (cfr. Bidart Campos, Germán J. ED 153:1041).

En mérito a tales consideraciones se colige que la Ordenanza 2814/13 en tanto incorpora por enmienda a la Carta Orgánica de la Municipalidad de Cutral C6, la posibilidad de reelección indefinida para los cargos de Intendente y concejales, contraviene los claros términos del artículo 305 de la Constitución Provincial, y su finalidad, cual es facilitar la alternancia en los cargos electivos con el propósito de lograr el fortalecimiento del sistema democrático y de las instituciones del gobierno provincial y de sus municipios.

En función de ello, corresponde acoger la pretensión de declarar la inconstitucionalidad de la Ordenanza N° 2814/13 de la Municipalidad de Cutral C6, en tanto transgrede la manda del artículo 305 de la Constitución Provincial, acordándole el efecto previsto en el artículo 16 de la Constitución Provincial a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

La solución propuesta resulta definitiva en términos de validez constitucional, de suerte que me exime de continuar el análisis sobre aspectos -de orden procedimental- cuestionados por el accionante, así como sobre la procedencia del confronte que propone respecto de los términos de la propia Carta orgánica que modifica.

XIV.- En cuanto a las costas, estimo que la cuestión debatida revestía aristas particulares que pudieron dar lugar a ambos litigantes a creerse con derecho, propongo que las mismas sean soportadas en el orden causado (art. 68



segunda parte del C.P.C.C., aplicable por reenvió del 11 de la ley 2130). **MI VOTO.**

El Señor Vocal **Doctor RICARDO TOMÁS KOHON, dijo:** comparto la línea argumental desarrollada por el Dr. Oscar E. Massei, por lo que emito mi voto en idéntico sentido. **MI VOTO.**

El Señor Vocal **Doctor EVALDO DARIO MOYA, dijo:** adhiero a la postura sustentada por el Señor Vocal que votara en primer término, por lo que voto en igual sentido. **MI VOTO.**

La Señora Vocal **Doctora MARIA SOLEDAD GENNARI dijo:** por compartir ampliamente los fundamentos y conclusiones a las que arriba el Doctor Oscar E. Massei, es que voto en igual sentido. **MI VOTO.**

El Señor Presidente **Doctor ALFREDO ELOSU LARUMBE, dijo:** por adherir al criterio del Dr. Massei, es que voto del mismo modo. **MI VOTO.**

De lo que surge del presente Acuerdo, habiéndose dado intervención al señor Fiscal General, por unanimidad, **SE RESUELVE:** **1°)** DECLARAR la inconstitucionalidad, en los términos del segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución Provincial, de la Ordenanza N° 2814/13, dictada por el Honorable Concejo Deliberante del Municipio de Cutral Có la cual quedará abrogada a partir de la publicación de la presente sentencia en el Boletín Oficial (artículo 10 de la Ley 2130); **2°)** Determinar que las costas sean soportadas en el orden causado (artículo 68 segunda parte del CPCyC, de aplicación supletoria); **3°)** Regístrese, notifíquese y oportunamente archívese.

Con lo que se dio por finalizado el Acto, que previa lectura y ratificación, firman los Magistrados presentes por ante la Actuaría que certifica.

Dr. ALFREDO ELOSÚ LARUMBE - Presidente.

Dr. RICARDO TOMAS KOHON - Dr. OSCAR E. MASSEI - Dr. EVALDO DARIO MOYA - Dra. MARIA SOLEDAD GENNARI
Dra. LUISA A. BERMUDEZ - Secretaria